



РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



МАРТ 2021



Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей и популяризирующей свои принципы для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте: <http://www.fatf-gafi.org>

Данный документ и/или включенные в него изображения не ущемляют статус или суверенитет над любой территорией, не ведут к демаркации международных границ или изменению наименования любой территории, города, района.

Неофициальный перевод подготовлен АНО МУМЦФМ

Ссылка для цитирования:

FATF (2021), *Guidance on Risk-Based Supervision*, FATF, Paris,
www.fatf-gafi.org/publications/documents/Guidance-RBA-Supervision.html

© 2021 ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены.

Воспроизведение или перевод этого документа запрещены без получения предварительного письменного разрешения. Заявление с просьбой о получении такого разрешения на весь данный документ или какую-либо его часть следует направлять по адресу: ул. Андре Паскаля 2, 75775 Париж Седекс 16, Франция (факс: +33 1 44 30 61 37 или адрес электронной почты: contact@fatf-gafi.org).

Фотография на обложке: © GettyImages

Благодарности

Надзорные органы осуществляют контроль за мерами, разрабатываемыми и реализуемыми представителями частного сектора для проведения проверок в целях противодействия легализации преступных доходов и направления сообщений о возникающих подозрениях. Эффективный риск-ориентированный надзор является важной частью надёжной системы противодействия отмыванию денег. В настоящем документе содержатся рекомендации и указания для надзорных органов о том, как проводить оценку риска в своих поднадзорных секторах и перераспределять ресурсы в соответствии с этой оценкой. В данном документе также представлены стратегии для решения распространённых и наиболее часто встречающихся проблем и трудностей. Это Руководство подготовлено по итогам работы, проведённой нижеперечисленными членами проектной группы. При подготовке Руководства также учитывалось большое количество материалов, предоставленных членами ФАТФ, входящими в Глобальную сеть ФАТФ, и членами региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ), общее число которых превысило 200 юрисдикций. Кроме того, в процессе разработки настоящего Руководства были проведены дополнительные консультации с организациями, представляющими частный сектор, и сторонами, заинтересованными в расширении охвата населения финансовыми услугами.

Работа по подготовке данного Руководства осуществлялась под руководством Jun Yuan Tay (Джюнь Юань Тай) (представителя Денежно-кредитного управления Сингапура), Philippe Bertho (Филиппа Берто) (представителя Управления по надзору и разрешению споров Франции) и Hamish Armstrong (Хамиша Армстронга) (представителя Комиссии по финансовым услугам Джерси), а также с участием сотрудников Секретариата ФАТФ Shana Krishnan (Шаны Кришнан), Jay Song (Джей Сонг) и Ben Aldersey (Бена Олдерси). Значительную помощь проектной группе оказали: Joo Seng QUEK (Джу Сенг Квек) (Денежно-кредитное управление Сингапура); Julien Escolan (Жюльен Эсколан) и Fadma Bouharchich (Фадма Бухарчич) (Управление по надзору и разрешению споров Франции); Damian Brennan (Дамиан Бреннан) (Центральный банк Ирландии); Ke Chen (Ке Чен) и Grace Jackson (Грейс Джексон) (Международный валютный фонд); Kuntay Celik (Кунтай Селик) (Всемирный банк), Carolin Gardner (Каролин Гарднер) (Европейская служба банковского надзора), Claire Wilson (Клер Уилсон) (Комиссия по азартным играм Великобритании); Melanie Knight (Мелани Найт) и Lee Adams (Ли Адамс) (Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях (OPBAS) Великобритании); Lesya Yevchenko (Лесья Евченко) (Управление ревизора финансовых учреждений (OSFI) Канады); Marlene Manuel-Fevrier (Марлен Мануэль-Феврье) (Министерство финансов Канады); Mike Hertzberg (Майк Херцберг) (Министерство финансов США), а также представители различных надзорных органов США; Juliana Petribu (Хулиана Петрибу) и Izabela Correa (Изабела Корреа) (Центральный банк Бразилии), Tomohito Tatsumi (Томохито Тацуми) и Arisa Matsuzawa (Ариса Мацудзава) (Агентство финансовых услуг Японии); и Alexandr Kuryanov (Александр Курьянов) (Федеральная служба по финансовому мониторингу России).

Содержание

Список сокращений	4
Краткий обзор	5
ЧАСТЬ 1: РУКОВОДСТВО ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОМУ НАДЗОРУ	7
1. Введение	7
1.1. Цели и предмет Руководства	7
1.2. Обзор соответствующих Рекомендаций ФАТФ и методология оценки	8
1.3. Распространённые системы надзора	11
1.4. Характеристики эффективной системы риск-ориентированного надзора	13
1.5. Обзор процесса риск-ориентированного надзора	14
2. Понимание рисков надзорными органами	15
2.1. Что является предметом и целью надзорных оценок рисков?	15
2.2. Что включает в себя процесс надзорной оценки рисков?	18
2.3. Какая информация необходима надзорному органу для выявления и понимания рисков?	25
2.4. Как надзорные органы поддерживают свое понимание рисков в актуальном состоянии?	28
3. Риск-ориентированный подход в надзорной деятельности	29
3.1. Что такое надзорная стратегия?	29
3.2. Как надзорные стратегии могут способствовать снижению выявленных рисков?	30
3.3. Как надзорные органы могут корректировать свой подход для изменения характера, частоты, глубины и основных направлений надзорной деятельности?	32
3.4. Как надзорные органы могут использовать сочетание выездных и камеральных надзорных инструментов для усиления своего риск-ориентированного подхода?	35
3.5. Как надзорные органы должны относиться к секторам и субъектам, представляющим пониженный риск?	36
3.6. Как надзорные органы могут разработать более надёжный и эффективный риск-ориентированный подход со временем?	40
3.7. Как должны применяться корректирующие меры и санкции в рамках осуществления риск-ориентированной надзорной деятельности?	42
3.8. Как надзорные органы должны оценивать эффективность своего риск-ориентированного подхода?	44
3.9. Сотрудничество на национальном уровне, в том числе между органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, и органами пруденциального надзора	47
3.10. Международное сотрудничество для обеспечения реализации риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности	48
4. Сквозные вопросы	51
4.1. Использование технологий надзорными органами (надзорные технологии)	51
4.2. Взаимодействие с частным сектором	52
4.3. Использование третьих сторон	53
Приложение А: Обзор надзорных инструментов	56
ЧАСТЬ 2: СТРАТЕГИИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ РАСПРОСТРАНЁННЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО НАДЗОРА И ПРИМЕРЫ УСТРАНЕНИЯ ЭТИХ ПРОБЛЕМ В ЮРИСДИКЦИЯХ	58
Цели и предмет	58
Обзор проблем, выявленных в процессе взаимных оценок	58
5. Стратегии для устранения проблем, возникающих при оценке рисков ОД/ФТ	59
5.1. Нестыковки или расхождения с национальной оценкой рисков	59

5.2. Новые сферы ответственности надзорных органов – определение субъектов, подлежащих регулированию	60
5.3. Новые сферы ответственности надзорных органов – выявление и понимание рисков	62
5.4. Трудности в оценке рисков на уровне отдельных субъектов	63
5.5. Расширение и углубление понимания рисков со временем	64
5.6. Взаимодействие с другими органами в целях подкрепления и дополнения оценки рисков	65
5.7. Проблемы и трудности при сборе данных	67
5.8. Вопросы, требующие отдельного внимания органов, осуществляющих надзор за УНФПП	68
5.9. Другие руководящие указания	70
6. Осуществление риск-ориентированного надзора	71
6.1. Последовательность внедрения риск-ориентированного надзора	71
6.2. Недостаточное ресурсное обеспечение или неопытные сотрудники	72
6.3. Осуществление надзора за секторами, в которых имеется большое количество субъектов и ограниченная информация о рисках	73
6.4. Некачественные независимые аудиты субъектов	75
6.5. Вопросы, требующие отдельного внимания органов, осуществляющих надзор за УНФПП	76
6.6. Роль саморегулируемых организаций в осуществлении надзора за УНФПП	77
6.7. Отсутствие чёткого разделения надзорных функций и обязанностей	78
6.8. Абсолютная нетерпимость к недостаткам или недопущение никаких недостатков	78
6.9. Интегрированный и отдельный надзор в целях ПОД/ФТ	79
6.10. Актуальность и гибкость стратегий риск-ориентированного надзора	81
6.11. Логистические трудности при проведении выездных проверок	82
6.12. Полезные дополнительные материалы	82

ЧАСТЬ 3: ПРИМЕРЫ СТРАН

Цели и предмет	84
7. Надзор за финансовыми учреждениями	84
7.1. Оценка рисков и осуществление риск-ориентированного надзора	84
7.2. Использование надзорными органами технологий (надзорные технологии)	92
7.3. Взаимодействие с частным сектором	95
7.4. Инструменты камерального надзора	98
7.5. Внутреннее сотрудничество	99
7.6. Вопросы, требующие отдельного внимания при осуществлении надзора за сектором провайдеров услуг перевода денег или ценностей	103
8. Надзор за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями (УНФПП)	106
8.1. Оценка рисков	106
8.2. Внедрение риск-ориентированного подхода для надзора за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями	108
8.3. Взаимодействие и информационный обмен	112
9. Надзор за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА)	113
9.1. Определение провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, подлежащих надзору	113
9.2. Выявление рисков в секторе ПУВА	114
9.3. Информационно-разъяснительная работа и руководящие указания для сектора ПУВА	116
9.4. Использование технологий при осуществлении надзора за ПУВА	117
9.5. Набор и обучение сотрудников для надзора за ПУВА	118
9.6. Трансграничная деятельность и сотрудничество между надзорными органами по вопросам надзора за ПУВА	119
10. Осуществление надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19	119
10.1. Гибкий подход к предоставлению отчётности подотчётными субъектами, четкое информирование об ожиданиях и предоставление руководящих указаний	119
Глоссарий	121

Список сокращений

ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег/финансированию терроризма
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФУ	Финансовое учреждение
ПФР	Подразделение финансовой разведки
УИ	Управленческая информация
ОД	Отмывание денег
УПДЦ	Услуги перевода денег или ценностей
РАП	Роботизированная автоматизация процессов
НЗОР	Надзорная оценка рисков
СРО	Саморегулируемая организация
ФТ	Финансирование терроризма
ПУТК	Провайдеры услуг трастов и компаний
ПУВА	Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов

Краткий обзор

1. Предупреждение и предотвращение отмывания денег или финансирования терроризма (ОД/ФТ) являются гораздо более эффективным способом защиты общества от ущерба, нежели осуществление судебных преследований за эту преступную деятельность после того, как она совершена. Органы, осуществляющие надзор в целях ПОД/ФТ¹, играют важную роль в защите финансовой системы и других секторов от их незаконного использования преступниками или террористами путём: (1) повышения уровня понимания и информированности регулируемых субъектов² о рисках ОД/ФТ, установления регулятивных обязательств и содействия внедрению передовой практики; (2) обеспечения выполнения обязательств в сфере ПОД/ФТ и контроля за их соблюдением; и (3) принятия соответствующих мер в случае выявления недостатков. Для эффективного и результативного выполнения этих функций надзорные органы должны использовать риск-ориентированный подход.
2. Риск-ориентированный подход предполагает адаптацию мер реагирования со стороны надзорных органов таким образом, чтобы они в максимальной степени соответствовали оцененным рискам. Этот подход позволяет надзорным органам выделять сравнительно ограниченные ресурсы для эффективного снижения выявленных рисков ОД/ФТ в соответствии с национальными приоритетами. Такая адаптация надзорной деятельности, направленная на минимизацию соответствующих рисков ОД/ФТ, снизит возможности для легализации незаконных доходов преступниками и финансирования своей деятельности террористами, а также повысит качество информации, доступной для правоохранительных органов. Это также поспособствует тому, что надзорная деятельность не будет создавать ненужную нагрузку на секторы, субъекты и виды деятельности, характеризующиеся пониженным риском, что чрезвычайно важно для поддержания и расширения охвата населения финансовыми услугами, что может снизить общие риски ОД/ФТ за счёт повышения прозрачности. Эффективный риск-ориентированный подход включает надлежащие стратегии для минимизации всего спектра рисков, начиная от секторов и субъектов, представляющих повышенный риск, и заканчивая секторами и субъектами, характеризующимися пониженным риском. При условии его правильной и надлежащей реализации риск-ориентированный подход обеспечивает лучшее реагирование, снижает нагрузку и позволяет передавать большее количество решений на усмотрение тех лиц, которые лучше всего подходят для принятия таких решений.
3. Взаимные оценки показали, что переход к риск-ориентированному надзору является весьма трудной задачей. Надзорные органы должны хорошо понимать риски, обладать надёжной правовой базой (в части своих задач и полномочий), иметь политическую и организационную поддержку, а также надлежащие возможности и ресурсы для успешного применения действенного риск-ориентированного подхода. Переход от нормативно-ориентированного подхода к риск-ориентированному подходу занимает определённое время. Помимо разработки и реализации комплексного набора надзорных инструментов

¹Для целей данного Руководства термин «надзорные органы» означает уполномоченные компетентные органы и негосударственные организации, чьи обязанности заключаются в обеспечении выполнения регулируемыми субъектами требований ПОД/ФТ, и включают саморегулируемые организации (СРО), назначенные для осуществления этих функций.

²В рамках Стандартов ФАТФ к регулируемым субъектам относятся: финансовые учреждения (ФУ); провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА); установленные нефинансовые предприятия и профессии (УНФПП), которые включают казино; агентов по операциям с недвижимостью (риелторов); торговцев драгоценными металлами и камнями; юристов, нотариусов, других специалистов в области права; бухгалтеров; и провайдеров услуг трастов и компаний. В их число могут входить любые другие предприятия и профессии, которых страна решила отнести к этой категории, исходя из существующих рисков.

для этого также требуется изменение культуры контрольно-надзорной деятельности, вложение средств в наращивание потенциала и обучение сотрудников. Для оказания содействия в этом переходе в **Первой части** данного документа ФАТФ предлагает руководящие указания высокого уровня. Во **Второй части** даются практические советы и рекомендации по решению наиболее часто встречающихся проблем и трудностей в ходе практической реализации риск-ориентированного подхода. И, наконец, в **Третьей части** приведены практические примеры стран, включая стратегии и примеры осуществления надзора за деятельностью установленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП) и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА). Данное Руководство следует использовать совместно с Руководством по проблематике финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ), которое будет опубликовано в ближайшее время, и в котором для стран и регулируемых субъектов разъясняются новые требования, установленные в октябре 2020 года, касающиеся оценки рисков ФРОМУ и применения риск-ориентированных мер.

Часть 1:

**РУКОВОДСТВО ВЫСОКОГО УРОВНЯ
ПО РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОМУ НАДЗОРУ****1. Введение****1.1. Цели и предмет Руководства**

4. Целью данного Руководства, которое носит рекомендательный характер, является уточнение и разъяснение того, как надзорным органам следует применять риск-ориентированный подход в своей деятельности в соответствии со Стандартами ФАТФ. Помимо разъяснения общих ожиданий, Руководство также ориентированно на будущую перспективу, и в нем определена инновационная практика, которая может помочь повысить эффективность надзора в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма и, таким образом, содействовать совершенствованию всей системы ПОД/ФТ.
5. Основным предметом, рассматриваемым в данном Руководстве, является общий процесс, в рамках которого надзорный орган должен, исходя из своего понимания рисков, распределять имеющиеся у него ресурсы и применять риск-ориентированные инструменты для обеспечения эффективного надзора в целях ПОД/ФТ. Хотя в Руководстве затрагиваются некоторые особенности, касающиеся надзора за финансовым сектором, по сравнению с другими секторами, в нём не ставится задача определить риски в отдельных секторах или предложить пути снижения секторальных рисков. Настоящее Руководство является дополнением к имеющимся Руководствам ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для конкретных секторов³.
6. В данном Руководстве не отдаётся предпочтение какой-либо конкретной институциональной базе для осуществления надзорной деятельности. Институциональные меры и другие средства, используемые юрисдикциями для осуществления риск-ориентированного надзора и правоприменительной практики, должны соответствовать особенностям каждой юрисдикции. Это может включать в себя существующую институциональную и нормативно-правовую базу (например, пруденциальное регулирование соответствующих секторов), размер и сложность регулируемых секторов, а также степень рисков ОД/ФТ (в том числе угроз и уязвимостей), которым они подвержены. В данном Руководстве любые ссылки на практику, используемую в конкретной юрисдикции, приведены исключительно для примера и не должны рассматриваться как поддержка или одобрение со стороны ФАТФ эффективности такой системы.

³На сайте ФАТФ размещены Руководства для следующих секторов: Руководство для юристов (2019 г.); Руководство для бухгалтеров (2019 г.); Руководство для провайдеров услуг трастов и компаний (2019 г.); Руководство для сектора ценных бумаг (2018 г.); Руководство для сектора страхования жизни (2018 г.); Руководство для провайдеров услуг перевода денег или ценностей (2016 г.); Руководство по виртуальным валютам (2015 г.); Руководство для банковского сектора (2014 г.); Руководство для эмитентов предоплаченных карт и провайдеров мобильных платежей и онлайн платежей (2013 г.); Руководство для казино (2008 г.); Руководство для торговцев драгоценными металлами и камнями (2008 г.); Руководство для агентов по операциям с недвижимостью (2008 г.). См. раздел 6.12 настоящего документа, в котором приведён список материалов.

1.2. Обзор соответствующих Рекомендаций ФАТФ и методология оценки

7. Требования, касающиеся риск-ориентированного надзора, установлены в Рекомендациях ФАТФ, и ФАТФ проводит оценки эффективности надзора в целях ПОД/ФТ в рамках Непосредственного результата 3 Методологии ФАТФ.
8. В Рекомендации 1 (Р.1) и Пояснительной записки к ней (ПЗР.1) разъясняется суть риск-ориентированного подхода (РОП), а в Рекомендации 2 (Р.2) подчеркивается важность национального сотрудничества и взаимодействия, в том числе с органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, и между самими такими надзорными органами. Согласно требованиям Рекомендации 1 и Пояснительной записки к Рекомендации 1 юрисдикции должны выявлять, оценивать и понимать риски ОД/ФТ и использовать риск-ориентированный подход для снижения этих рисков – это относится в том числе к надзорной деятельности. В Пояснительной записке к Рекомендации 1 установлено требование, согласно которому надзорные органы должны рассматривать и анализировать характер рисков, а также результаты оценок, проводимых финансовыми учреждениями и УНФПП в рамках применения риск-ориентированного подхода. Риск-ориентированный подход, определённый в Рекомендации 1, служит основанием для выделения и распределения ресурсов, а также для реализации мер, направленных на противодействие ОД/ФТ. Риск-ориентированный подход используется для определения следующих аспектов:
 - Какие субъекты должны быть охвачены режимом ПОД/ФТ, действующим в юрисдикции, и в какой степени на них должны распространяться обязательства, предусмотренные в рамках этого режима;
 - Каким образом эти субъекты должны выполнять требования ПОД/ФТ; и
 - Как должен осуществляться надзор за этими субъектами (включая объём, периодичность и интенсивность надзорной деятельности).
9. В октябре 2020 года ФАТФ внесла изменения в Рекомендацию 1 и Пояснительную записку к Рекомендации 1, включив в них требование, согласно которому страны, финансовые учреждения и УНФПП должны проводить оценки рисков финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ), как они определены в Стандартах ФАТФ. Это означает, что теперь надзорные органы обязаны рассматривать, в какой степени субъекты, в отношении которых они осуществляют надзор или мониторинг, подвержены рискам ФРОМУ, и как они обеспечивают эффективное применение целевых финансовых санкций (ЦФС). В настоящее время ФАТФ разрабатывает Руководство по оценке и снижению рисков, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения. В этой связи надзорные органы должны учитывать положения указанного Руководства при выработке подходов к осуществлению надзора/ мониторинга выполнения этих требований. При этом учитывается, что надзорные органы и поднадзорные субъекты в состоянии использовать существующие системы противодействия ОД/ФТ и механизмы целевых финансовых санкций для выполнения новых требований, касающихся ФРОМУ, а не создавать новые механизмы для проведения оценки рисков и обеспечения соблюдения установленных требований и обязательств.
10. Согласно положениям Рекомендации 26 (Р.26) требуется осуществлять риск-ориентированный надзор за деятельностью финансовых учреждений. Рекомендация 28 (Р.28) предусматривает осуществление риск-ориентированного надзора или мониторинга деятельности уста-

новленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП). А в Рекомендации 15 (Р.15) установлено требование, касающееся осуществления риск-ориентированного надзора или мониторинга деятельности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА)⁴. В Пояснительных записках к Рекомендациям 15, 26 и 28 содержатся рекомендации, согласно которым надзорным органам следует распределять свои надзорные ресурсы на основании оценок рисков. Для этого надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ, существующие в их юрисдикции, в поднадзорных секторах и у поднадзорных субъектов, а также иметь непосредственный и удалённый доступ ко всей информации, касающейся этих рисков.

11. Кроме того, согласно требованиям Рекомендаций 15, 27 и 28, надзорные органы должны обладать полномочиями для применения спектра эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций (в соответствии в Рекомендацией 35(Р.35)) за невыполнение требований ПОД/ФТ.
12. В Стандартах ФАТФ используется термин «надзор» за деятельностью регулируемых субъектов, а также термин «системы мониторинга» деятельности регулируемых субъектов (см. Рекомендации 14, 15, 26 и 28)⁵:
 - Финансовые учреждения, на которые распространяются Основные принципы, должны подлежать лицензированию и надзору в соответствии с действующими Основными принципами и Рекомендацией 26. Все остальные финансовые учреждения (включая провайдеров услуг перевода денег или ценностей либо провайдеров услуг обмена валюты) и ПУВА должны подлежать лицензированию или регистрации, и в их отношении должен осуществляться надзор или мониторинг в зависимости от существующих рисков ОД/ФТ в соответствии с требованиями Рекомендаций 14, 15 и 26.
 - Казино должны подлежать лицензированию, регулированию и надзору в соответствии с требованиями Рекомендации 28. На УНФПП, кроме казино, должны распространяться эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения требований ПОД/ФТ с учетом факторов риска в соответствии с требованиями Рекомендации 28.
13. Понятия «надзор» и «системы мониторинга» включают в себя целый спектр мер и инструментов, имеющих у надзорных органов, которые должны применяться с учётом степени существующих рисков. Для целей настоящего Руководства наличие «системы мониторинга» подразумевает различия в подходе, используемом надзорными органами, и в вопросах, которым они уделяют первостепенное внимание, а не различия в имеющихся инструментах и мерах, которые они применяют:
 - В рамках «системы мониторинга» постоянное наблюдение за деятельностью регулируемых субъектов, **как правило, носит менее глубокий и интрузивный характер** по сравнению с традиционным режимом надзора. Например, в отношении поднадзорных субъектов могут не проводиться проверки в рамках регулярных циклов проверочных мероприятий. Тем не менее, в рамках системы мониторинга надзорные органы должны

⁴Рекомендация 28 допускает, что регулирование деятельности УНФПП, кроме казино, может осуществляться надзорным органом или соответствующей саморегулируемой организацией (СРО) при условии, что такая организация может обеспечить выполнение своими членами установленных обязательств по противодействию ОД/ФТ.

⁵Некоторые субъекты могут предоставлять услуги, связанные сразу с несколькими установленными видами деятельности. При этом, хотя и не требуется, чтобы на такие субъекты распространялись два отдельных режима надзора, важно обеспечить, чтобы установленные виды деятельности были охвачены соответствующими требованиями, предусмотренными в Стандартах ФАТФ. Например, если казино предоставляет услуги по обмену средств в форме виртуальных активов (частично или исключительно), на эту деятельность должны распространяться любые дополнительные требования, установленные в Рекомендации 15 и Пояснительной записке к Рекомендации 15.

иметь возможность для различного вмешательства, в том числе для применения интрузивных мер при выявлении рисков, и не должны ограничиваться только дистанционными мероприятиями.

- В рамках «системы мониторинга» вмешательство **в большей степени осуществляется в качестве реагирования на конкретные (или материализовавшиеся) риски** по сравнению с традиционным режимом надзора. В этой связи для эффективного мониторинга требуется использование ряда *упреждающих мер* для выявления и реагирования на существенные изменения рисков. (Это может включать, например, периодические запросы необходимых данных; периодическое обновление оценок рисков для выявления изменений в характере рисков; осуществление постоянного мониторинга соответствующих данных или событий, таких как направление сообщений о подозрительных операциях или возникновение рискованных случаев; и активное вмешательство в деятельность субъектов при необходимости). Например, система мониторинга помогает выявлять субъектов, которые не проводят надлежащую проверку клиентов, не направляют сообщения о подозрительных операциях или потенциально содействуют незаконным финансовым потокам, что является основанием для более активного и интрузивного надзорного вмешательства.

14. При определении того, являются ли системы мониторинга подходящими, надзорным органам необходимо учитывать риски ОД/ФТ, существующие в секторе. Например, хотя Стандарты ФАТФ позволяют использовать «системы мониторинга» для контроля за деятельностью большинства УНФПП, во многих странах контроль в отношении представляющих повышенный риск секторов УНФПП осуществляется на таком уровне, который ФАТФ отнесла бы к категории «надзора». Кроме того, в рамках «системы мониторинга» надзорные органы обязаны предоставлять соответствующие руководящие указания и обратную связь, обеспечивать выполнение субъектами требований ПОД/ФТ, а также иметь возможность применять эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции в соответствии с требованиями Рекомендации 35.
15. Термин «мониторинг» используется надзорными органами в широком смысле и включает целый спектр мероприятий, в том числе деятельность или процессы наблюдения за изменением характера рисков или меры для выявления необычного поведения. Очень трудно провести чёткую грань между «надзором» и «мониторингом», поскольку оба эти понятия включают деятельность, подпадающую под спектр инструментов, имеющихся в распоряжении надзорных органов. При рассмотрении «мониторинга» или «систем мониторинга» в рамках данного Руководства речь идёт об их использовании в том смысле, в котором они определены в вышеуказанных Рекомендациях ФАТФ, а не в обычном распространённом понимании этих терминов. Кроме того, данное Руководство не применимо в контексте мониторинга деятельности соответствующих некоммерческих организаций (НКО) в рамках Рекомендации 8.
16. Два основных вопроса, являющихся наиболее актуальными для данного Руководства в рамках оценки эффективности достижения Непосредственного результата 3 (НР.3), рассмотренного в Методологии ФАТФ, являются следующими:
 - Основной вопрос 3.2: Насколько хорошо надзорные органы выявляют и поддерживают понимание рисков ОД/ФТ в финансовых и других секторах в целом между различными секторами и видами учреждений, а также между отдельными учреждениями?

- Основной вопрос 3.3: В целях снижения рисков насколько хорошо надзорные органы, с учётом факторов риска, осуществляют надзор или мониторинг степени выполнения финансовыми учреждениями, УНФПП и ПУВА установленных требований в сфере ПОД/ФТ?

17. Другие аспекты Стандартов и Методологии ФАТФ также являются важными для применения риск-ориентированного подхода, но не рассматриваются подробно в данном Руководстве, например:

- В Рекомендации 34 и Основном вопросе 3.6 подчёркивается важность руководящих указаний и обратной связи, а также то, что надзорным органам необходимо содействовать чёткому пониманию обязательств в сфере ПОД/ФТ и рисков ОД/ФТ. Надзорные проверки охватывают лишь определённый процент от общего количества регулируемых субъектов. Чёткие руководящие указания, обучение, инновационные стратегии и подходы в информационно-разъяснительной деятельности, предназначенные для объяснения регулируемым субъектам их рисков ОД/ФТ и обязательств в сфере ПОД/ФТ, также являются важной частью общей программы надзорной деятельности. Эти инициативы (для реализации которых необязательно требуется использование регулятивных полномочий) позволяют надзорным органам содействовать распространению в максимально широкой степени риск-ориентированных обязательств в сфере ПОД/ФТ на большое количество регулируемых субъектов.
- В Рекомендациях 15, 26 и 28 и в Основном вопросе 3.1 речь идёт о требованиях, касающихся вхождения на рынок, которые также должны применяться с учётом оценки рисков и, таким образом, надзорным органам следует корректировать свои меры, исходя из потенциальных рисков (например, касающихся различных видов владения регулируемыми субъектами).
- Основной вопрос 3.4, касающийся применения эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций, кратко рассматривается в разделе 3.7 настоящего Руководства. Дополнительные руководящие указания по этому вопросу содержатся в [Руководстве ФАТФ по эффективной надзорной и правоприменительной деятельности органов, осуществляющих надзор за финансовым сектором в целях ПОД/ФТ, и правоохранительных органов](#).
- Основной вопрос 3.5, касающийся демонстрации надзорными органами того, что их меры влияют на степень соблюдения субъектами установленных требований, кратко рассматривается в разделе 3.8.

1.3. Распространённые системы надзора

18. Имеются различные виды систем и механизмов надзора, которые используются с учётом ситуации и рисков, имеющих в разных юрисдикциях. ФАТФ уделяет основное внимание результатам, а не процессу, т.е. ФАТФ не предписывает какую-либо конкретную систему надзора, если результаты надзорной деятельности обеспечивают эффективное снижение рисков ОД/ФТ. Эффективная связь и взаимодействие между органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ и, при необходимости, с другими соответствующими надзорными органами, в том числе с органами пруденциального надзора, саморегулируемыми органи-

зациями (СРО), центральными банками, министерствами финансов и другими соответствующими органами, такими как подразделения финансовой разведки (ПФР) и правоохранительные органы (ПРО), являются чрезвычайно важными аспектами для обеспечения применения юрисдикциями эффективного риск-ориентированного подхода в целом.

19. Примеры распространённых систем надзора в целях ПОД/ФТ включают модели, в рамках которых:

- Имеется один орган, осуществляющий надзор в целях ПОД/ФТ, который отвечает за надзор в целях ПОД/ФТ за всеми регулируемыми субъектами (эта задача, как правило, возложена на тот же орган, который осуществляет функции ПФР или органа пруденциального надзора).
- Некоторые аспекты надзорной деятельности объединены. Например, осуществляется интегрированный (объединённый) надзор за финансовым сектором в целях ПОД/ФТ и в пруденциальных целях, и/или ПФР, налоговый или иной государственный орган отвечает за надзор в целях ПОД/ФТ за всеми или некоторыми нефинансовыми секторами.
- Предусмотрена децентрализованная модель надзора в целях ПОД/ФТ, при которой несколько ведомств и/или СРО отвечают за надзор в целях ПОД/ФТ в разных секторах. Подразделение финансовой разведки или иной орган также может участвовать в контроле или координации надзорной деятельности во всех или некоторых секторах УНФПП.

20. При разработке моделей оценки рисков и осуществления риск-ориентированного надзора важно учитывать соответствующую надзорную систему, существующую в юрисдикции. Каждая модель имеет свои преимущества и недостатки в части требуемых ресурсов, необходимых экспертных знаний, экономической эффективности, наличия информации для оценки рисков и обеспечения соблюдения установленных требований, координации подходов, используемых надзорными органами на национальном и международном уровне, и других факторов. Различные модели могут привести к ожидаемым и неожиданным последствиям в части общей эффективности и ресурсного обеспечения. Например, степень внимания, уделяемая секторам УНФПП, может значительно различаться в юрисдикции, в которой имеется единый орган, осуществляющий надзор в целях ПОД/ФТ (который также отвечает за надзор за несколькими сегментами финансового сектора), и в юрисдикции, в которой имеется отдельный орган, отвечающий за надзор за УНФПП, и по этой причине имеющий другой масштаб ответственности и другое видение того, как проводить оценку рисков. Комплексная национальная оценка рисков (НОР)⁶, а также действенное сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне являются очень важными для обеспечения взаимодействия и корректировки надзорными органами своих оценок рисков и подходов к надзорной деятельности, когда это необходимо. Если соответствующие функции осуществляются разными органами в соответствии с их обязанностями и полномочиями (например, ПФР + орган пруденциального надзора + орган, отвечающий за надзор в целях ПОД/ФТ), страны должны иметь возможность для сведения всей соответствующей информации воедино в целях получения общей и целостной картины рисков. Для стран также важно обеспечить надлежащее соотношение между рисками, существующими в секторе, и ресурсами, имеющимися у органа, отвечающего за надзор за этим сектором. Более подробная информация по этим вопросам содержится в разделах 2.1.2 и 3.9.

⁶Или другие формы оценок рисков ОД/ФТ, координируемых на национальном уровне

1.4. Характеристики эффективной системы риск-ориентированного надзора

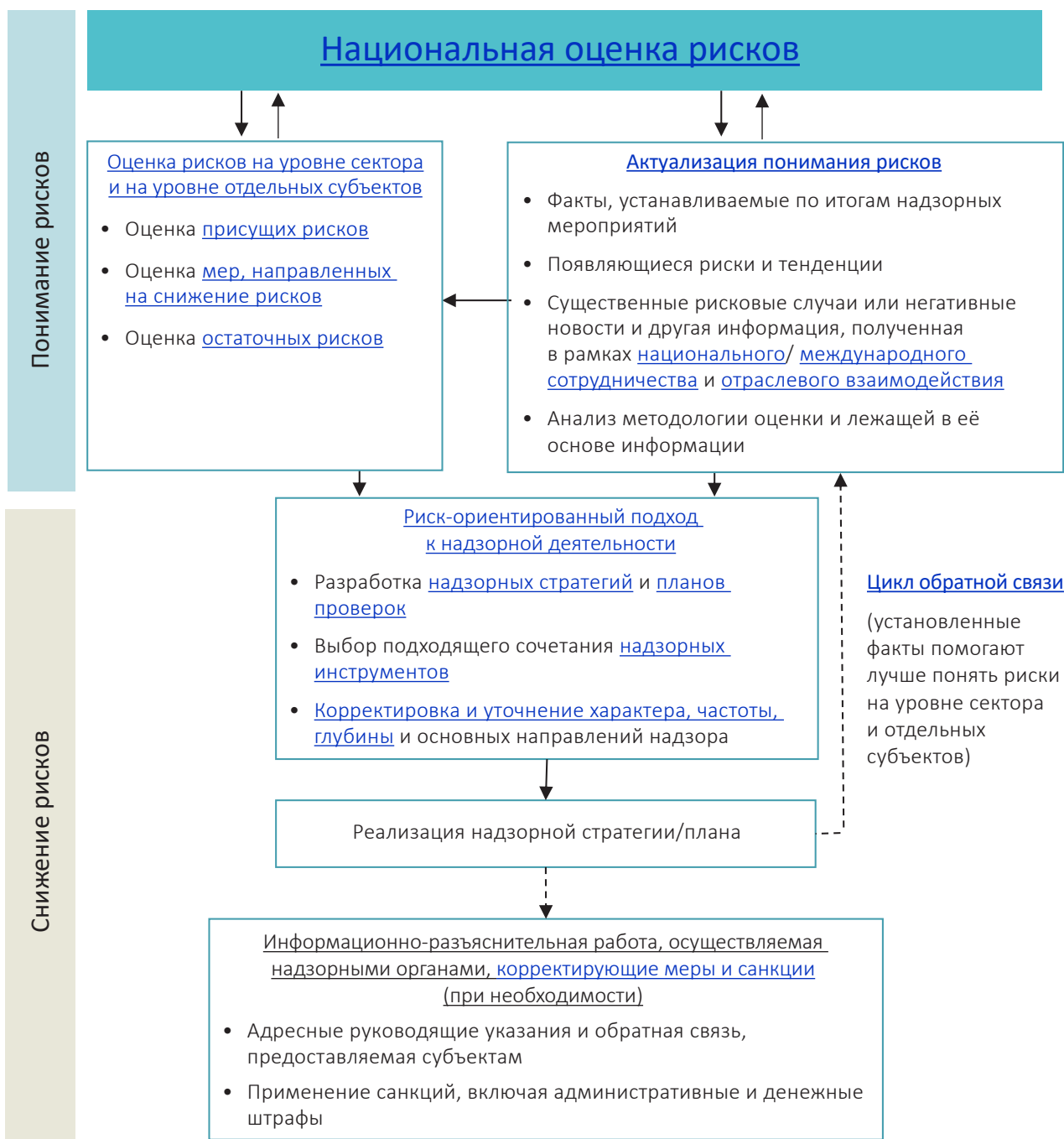
21. В рамках эффективной системы риск-ориентированного надзора надзорный орган выявляет, оценивает и понимает риски ОД/ФТ, существующие в секторе (секторах) и у субъектов, отнесённых к его компетенции, и постоянно снижает эти риски эффективным образом. Это включает создание надёжной системы оценки рисков, которая позволяет выявлять, измерять, контролировать и осуществлять мониторинг рисков ОД/ФТ. Это также включает применение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности, который обеспечивает своевременное вмешательство надзорного органа для реагирования на любое существенное изменение или повышение рисков. В частности, надзорный орган:

- Развивает и поддерживает глубокое понимание рисков ОД/ФТ, существующих на уровне сектора и на уровне отдельных субъектов. Это понимание основывается на глубокой оценке присущих рисков и качества мер, направленных на снижение рисков, а также на результатах национальной оценки рисков ОД/ФТ (см. раздел 2, а также новые требования по оценке рисков ФРОМУ и Руководство ФАТФ по оценке и снижению рисков, связанных с финансированием распространения ОМУ, которое будет опубликовано в ближайшем будущем);
- Разрабатывает и реализует надзорную стратегию, которая направляет основное внимание и усилия надзорного органа на повышенные или появляющиеся риски ОД/ФТ и одновременно обеспечивает наличие надлежащей риск-ориентированной стратегии для устранения пониженных рисков, не влияя при этом на доступ к финансовым услугам и на использование финансовых услуг. (См. раздел 3);
- Оказывает положительное влияние на поведение субъектов путем обеспечения наличия у них эффективной политики в сфере ПОД/ФТ. При выявлении проблем и недостатков предоставляет адресные руководящие указания и обратную связь, даёт указания по устранению недостатков и/или контролирует реализацию корректирующих мер, а также осуществляет правоприменительные полномочия соразмерным и сдерживающим образом с учётом существенности, рисков и контекста;
- Осуществляет мониторинг изменяющихся рисков, быстро выявляет появляющиеся риски и оперативно реагирует на них (см., например, раздел 2.4);
- Обладает необходимыми экспертными знаниями, полномочиями, свободой действий и инструментами, а также имеет достаточные ресурсы для осуществления своих функций;
- Взаимодействует с другими компетентными органами при необходимости, в том числе с ПФР, правоохранительными органами и другими надзорными органами, а также с зарубежными партнёрами, путём обмена информацией, определения приоритетности рисков и осуществления совместных надзорных мероприятий в соответствующих случаях (см. разделы 3.9 и 3.10).

1.5. Обзор процесса риск-ориентированного надзора

22. Процесс риск-ориентированного надзора состоит из двух основных элементов, которые показаны на схеме ниже и подробно рассматриваются в настоящем Руководстве, а именно: (1) выявление и понимание рисков и (2) снижение этих рисков.

Рисунок 1.1: Обзор процесса риск-ориентированного надзора



2. Понимание рисков надзорными органами

2.1. Что является предметом и целью надзорных оценок рисков?

23. Для осуществления риск-ориентированного надзора надзорным органам в первую очередь необходимо понять риски ОД/ФТ, которым подвержены секторы и субъекты, деятельность которых они регулируют. Надзорным органам необходимо развивать, документировать и актуализировать свое понимание рисков ОД/ФТ путём проведения надзорных оценок рисков (НЗОР). Целью проведения надзорных оценок рисков является оказание содействия надзорным органам в планировании своей деятельности с учётом существующих рисков путем определения степени внимания, которое необходимо уделять соответствующим секторам и субъектам этих секторов, а также определение рисков, которым следует уделять первостепенное внимание. Предметом надзорных оценок рисков должны являться: угрозы, уязвимости и последствия, подробное разъяснение которых содержится в предыдущем Руководстве ФАТФ⁷.
24. Как указано в пункте 9 настоящего документа, в октябре 2020 года ФАТФ ввела требование, согласно которому страны и регулируемые субъекты должны проводить оценки рисков финансирования распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ), в дополнение к оценкам рисков ОД/ФТ. Это означает, что теперь надзорные органы обязаны оценивать, в какой степени субъекты, за деятельностью которых они осуществляют надзор или мониторинг, подвержены рискам ФРОМУ, и учитывать это при применении риск-ориентированных мер. Настоящее Руководство следует использовать совместно с Руководством ФАТФ по оценке и снижению рисков финансирования распространения ОМУ, которое будет опубликовано в ближайшем будущем.

2.1.1. Оценка рисков в секторах и на уровне отдельных субъектов

25. Понимание присущих рисков и слабых мест в мерах контроля в целях ПОД/ФТ на уровне сектора является отправной точкой для понимания рисков на более детальном уровне, то есть на уровне отдельных субъектов. Для получения комплексного понимания рисков надзорным органам следует организовать и проводить постоянные оценки рисков в секторах⁸, а также на уровне отдельных субъектов и/или групп.
26. Различные подходы к оценке рисков, используемые органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ, могут зависеть от конкретной системы надзора, имеющейся в юрисдикции (см. раздел 1.3), от количества поднадзорных секторов и от количества субъектов в каждом секторе. Например, органы, отвечающие за надзор за банками в целях ПОД/ФТ, могут оценивать риски каждого отдельного поднадзорного субъекта или сгруппировать банки, имеющие схожие характеристики, в том числе размер, структуру и подверженность рискам ОД/ФТ. В результате интенсивность надзорных мероприятий в отношении таких подгрупп будет отличаться от интенсивности надзорных мероприятий, проводимых в отношении других субъектов.

⁷Руководство ФАТФ (2013 г.) «Национальная оценка рисков отмыwania денег и финансирования терроризма» и Руководство ФАТФ (2019 г.), «Оценка рисков финансирования терроризма»

⁸В некоторых случаях секторальные оценки рисков могут являться частью национальной оценки рисков.

27. В соответствующих случаях с учётом существенности УНФПП и имеющихся у них рисков, органы, осуществляющие надзор за УНФПП, могут определять риски на уровне отдельных субъектов на основании секторальных оценок рисков, если можно чётко определить категории субъектов, исходя из их конкретных характеристик (например, вид деятельности, бизнес модель или структура, характеристики клиентской базы и географические риски). Если надзорные органы используют секторальную оценку рисков для понимания рисков, имеющихся у конкретных отдельных субъектов, то такая оценка рисков должна быть достаточно детальной и подробной и учитывать каждую категорию установленных субъектов и риски ОД/ФТ, которым они подвержены. Например, в секторе провайдеров услуг трастов и компаний (ПУТК) те провайдеры, которые действуют в качестве агентов по созданию компаний, могут быть определены как представляющие более высокий риск по сравнению с другими ПУТК.
28. **Определение рисков, присущих разным секторам, является чрезвычайно важным и необходимым для определения приоритетных направлений надзорной деятельности в секторе.** Для определения риска в секторе в целом необходимо учитывать характер бизнес моделей, используемых в этом секторе, а также виды деятельности и профили риска (например, объёмы деятельности, характеристики клиентской базы) субъектов этого сектора. Также может быть полезно разделить субъектов по суб-секторам для того, чтобы сгруппировать разные виды рисков (например, в случае банковского сектора суб-секторальные риски могут быть определены для тех банковских учреждений, которые в основном обслуживают физических лиц или состоятельных клиентов либо оказывают инвестиционные банковские услуги, по причине аналогичных видов клиентов, каналов поставки и видов продуктов и услуг и т.д., которые они предоставляют). В этой связи при принятии решения о целесообразности проведения суб-секторальной оценки рисков надзорным органам также следует учитывать количество субъектов, имеющихся в секторе, характер и различия в деятельности, осуществляемой этими субъектами в секторе, конкретные объёмы их деятельности, а также степень соблюдения установленных требований каждым субъектом. Надзорным органам также следует рассмотреть размер или иные характеристики сектора в сравнении с другими секторами. При разработке методологии оценки рисков надзорные органы должны учитывать имеющуюся в юрисдикции систему надзора в целях ПОД/ФТ за сектором финансовых учреждений, сектором провайдеров услуг в сфере виртуальных активов и сектором УНФПП, поскольку это может повлиять на меры, направленные на снижение рисков (например, в некоторых секторах может не осуществляться надзор в достаточной степени, и поэтому они могут представлять дополнительные риски для других смежных с ними секторов).
29. Понимание рисков ОД/ФТ на уровне секторов также важно для определения приоритетных направлений надзорной деятельности в разных секторах, особенно если в юрисдикции имеется несколько надзорных органов. В рамках эффективной риск-ориентированной системы надзора надзорный орган должен понимать риск, существующий в его поднадзорном секторе (секторах), по сравнению с другими секторами. В противном случае надзорный орган может затрачивать несоразмерно большое количество времени и усилий для снижения риска, который является важным с его точки зрения, но не является важным для юрисдикции в целом.
30. Оценки рисков на уровне субъектов помогают установить степень риска ОД/ФТ каждого отдельного субъекта для определения требуемого уровня и направленности надзорных мероприятий. Присущие риски, с которыми сталкиваются конкретные субъекты, могут различаться в зависимости, например, от вида их деятельности, размера, характеристик клиентской

базы и подверженности рискам в связи с осуществлением операций с представляющими высокий риск юрисдикциями. Надлежащие меры по снижению рисков также различаются в зависимости от конкретного субъекта.

- Оценка рисков на уровне отдельных субъектов может включать получение сведений об операциях и другой информации, касающейся деятельности рассматриваемого субъекта в части продуктов, услуг, клиентов, каналов поставки и географического положения, а также оценку того, как эта информация сказывается на подверженности субъекта рискам ОД/ФТ. Это может включать сравнение объёмов и видов деятельности с аналогичными субъектами для определения того, какие субъекты представляют повышенный риск по сравнению со «средним» риском, существующим в секторе. Это также может включать анализ более широкого диапазона данных, в том числе исследование бизнес моделей, политики и процедур, сообщений о подозрительных операциях, направленных субъектом, и т.д. для понимания рисков, которым подвержен субъект, и имеющихся у него мер контроля. В некоторых случаях предварительная оценка рисков на уровне отдельных субъектов может проводиться с использованием сочетания разных критериев.
- Надзорные органы часто оценивают качество мер, реализуемых учреждениями в целях снижения рисков, используя рейтинги, взвешенные и привязанные к секторальным рискам и присущим рискам на уровне отдельных субъектов. То есть не каждый недостаток имеет одинаковый вес и значимость.

31. Распространённый подход к определению степени остаточного риска, представляемого каждым сектором или субъектом, предусматривает составление и заполнение итеративной матрицы рисков, на которой рейтинги присущих рисков ОД/ФТ откладываются по одной оси, а рейтинги уязвимостей или качества мер, направленных на снижение рисков ОД/ФТ, откладываются по другой оси. Также следует учитывать вероятность реальных случаев отмывания денег и/или финансирования терроризма⁹. Показатели рисков, используемые для оценки присущих рисков, должны быть привязаны к каждому конкретному сектору. Некоторые показатели могут подходить для большинства секторов, тогда как другие могут быть характерными лишь для некоторых секторов или суб-секторов.
32. Объединение оценок рисков ОД/ФТ отдельных субъектов не равнозначно проведению секторальной оценки рисков, хотя и может помочь надзорным органам определить общие распространённые риски ОД/ФТ. Оценки рисков на уровне отдельных субъектов, проведённые в секторе, дают компетентным органам важную информацию о недостатках, существующих в секторальном и национальном режиме. А это позволяет надзорным органам вырабатывать надлежащие меры реагирования, что может включать в себя принятие новых нормативных актов или внесение изменений в существующие нормативные акты, а также применение усиленных мер и выпуск надзорных указаний.

2.1.2. Надзорная оценка рисков и национальная оценка рисков

33. **Взаимосвязь между надзорной оценкой рисков и национальной оценкой рисков является двоякой.** С одной стороны, понимание надзорными органами своих секторов и поднадзорных субъектов должно использоваться при проведении национальной оценки

⁹См., например, www.fca.org.uk/publication/opbas/opbas-sourcebook.pdf, раздел 4.9.

рисков. А с другой стороны, понимание надзорными органами рисков должно основываться на и не противоречить национальной оценке рисков, которая включает в себя сведения, предоставленные множеством различных участников системы ПОД/ФТ. Это обеспечивает получение информации и аналитических данных о рисках от других государственных органов и субъектов (таких как другие надзорные органы, правоохранительные органы, судебные органы, таможенные органы, ПФР или разведывательные органы). Помимо этого, обмен соответствующей информацией о рисках может также осуществляться в рамках рабочих групп, в состав которых входят представители разных государственных органов, отвечающих за ПОД/ФТ, а также в рамках встреч с участниками частного сектора. Очень важно, чтобы надзорные органы развивали своё собственное понимание рисков, которое должно способствовать проведению национальной оценки рисков. Если понимание надзорными органами своих секторальных рисков основано на национальной оценке рисков, надзорные органы должны оценить, отвечает ли анализ, содержащийся в отчёте о НОР, их информационным потребностям (в том числе – является ли этот анализ достаточно актуальным и подробным), и дополняет ли этот анализ в случае необходимости их понимание рисков.

34. Некоторые конкретные примеры взаимосвязи между надзорной оценкой рисков и национальной оценкой рисков включают следующее:

- Представляющие повышенный или пониженный риск виды деятельности, определённые компетентными органами в процессе НОР, должны соответствовать подходу, используемому надзорными органами для контроля за применением поднадзорными субъектами риск-ориентированного подхода в целях выполнения требований ПОД/ФТ.
- Анализ оценки моделей присущих рисков или мер контроля должен основываться на рисках, определённых в НОР.
- Осуществление постоянного надзора за субъектами, которые повышают и/или ставят под сомнение и/или подтверждают риски, определённые в НОР.
- Понимание продуктов и услуг, обеспечивающих охват населения финансовыми услугами, включая риски, связанные с недоступностью финансовых услуг, а также проведение оценки рисков необходимы для обоснования исключений или для определения соответствующего уровня мер надлежащей проверки.

2.2. Что включает в себя процесс надзорной оценки рисков?

2.2.1. Оценка присущих рисков

35. **Присущие риски** — это риски ОД/ФТ, характерные для сектора или деятельности субъекта до применения любых мер контроля в целях ПОД/ФТ. Присущие риски обусловлены особенностями предприятий (в том числе их характером, масштабом и сложностью) или характеристиками их коммерческой деятельности в части клиентов, продуктов и услуг, географических регионов и каналов поставок. Определённые особенности или характеристики представляют повышенные или пониженные риски, по сравнению с другими. В Пояснительной записке к Рекомендации 10 приведены некоторые примеры возможных факторов повышенного и пониженного риска (см. пункты 15-17). Кроме того, серия

Руководств ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для разных секторов¹⁰, а также типологические отчёты могут помочь надзорным органам в оценке присущих рисков в конкретном секторе или у конкретного субъекта.

36. Надзорным органам следует выделить достаточные ресурсы для обеспечения глубокого понимания присущих рисков, имеющихся у регулируемых субъектов. Для этого им следует использовать собственные знания коммерческой деятельности, осуществляемой в секторе, или привлечь экспертов в этих областях.
37. Как указано в Рекомендации 1, регулируемые субъекты должны оценивать риски ОД/ФТ, с которыми они сталкиваются в процессе своей деятельности. **Оценка рисков регулируруемыми субъектами может помочь надзорным органам в формировании своего видения рисков** и позволит им получить информацию о конкретных категориях рисков (например, связанных с продуктами, услугами, клиентами, каналами поставок и географическим положением), касающихся субъекта. Это также способствует пониманию надзорными органами рисков, существующих в секторе и на уровне отдельных субъектов. Надзорным органам следует давать руководящие указания и разъяснять свои ожидания при проведении субъектами оценок своих рисков. Это поможет надзорным органам получить более структурированные и информативные результаты оценок рисков, проводимых отдельными субъектами, для углубления своего понимания рисков на уровне отдельных субъектов.
38. Помимо категорий рисков, приведённых в Рекомендации 1, при проведении оценок рисков органы, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ, должны также учитывать другую надзорную информацию, имеющуюся в их распоряжении (см. Вставку 2.1 ниже). Такая информация включает в себя, в том числе, сведения о рисках, обусловленных видом субъекта, например, системная значимость субъекта для сектора, в котором он осуществляет свою деятельность, с точки зрения ПОД/ФТ, и его ключевые финансовые показатели. При рассмотрении этих факторов надзорные органы должны принимать во внимание характеристики сектора (секторов), а также контекстуальные факторы и использовать суждения для определения их влияния на риски ОД/ФТ. Например:
- Учреждение, которое активно расширяет свою долю на рынке или изменяет свою бизнес модель, может быть более склонным к принятию на себя рисков, по сравнению с учреждением, имеющим устоявшуюся клиентскую базу и бизнес модель, которые представляют пониженный риск.
 - В случае субъектов, входящих в состав более крупных групп, надзорным органам может потребоваться также учитывать риски, связанные с другими аспектами деятельности, осуществляемой группой, в том числе сложность коммерческих операций, географические риски, связанные с разными странами, в которых работает группа, стандарты ПОД/ФТ, действующие в этих странах, и т.д.¹¹

¹⁰Список дополнительных материалов приведён в разделе 6.12.

¹¹См. [Руководство Базельского комитета по банковскому надзору «Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма» \(с изменениями и дополнениями, внесёнными в июне 2020 года\)](#). В пунктах 63-83 этого Руководства рассматриваются риски ОД/ФТ, с которыми субъекты сталкиваются в составе групп и в рамках трансграничной деятельности, а в пунктах 89-90 анализируется рассмотрение надзорными органами этих рисков.

- Надзорные органы могут получить информацию о бенефициарных собственниках или директорах субъектов, чья профессиональная пригодность и добросовестность является сомнительной и вызывает обеспокоенность по поводу возможности и/или желания субъекта или группы разработать и внедрить надёжную систему ПОД/ФТ и задавать тон с позиций высшего руководства.
- Проблемы, связанные с несоблюдением требований ПОД/ФТ и пруденциальных норм, часто образуют взаимодополняющий порочный круг в учреждениях, испытывающих серьёзные затруднения. В некоторых случаях банки ослабляют или отменяют свои меры контроля в целях ПОД/ФТ в попытке привлечь средства незаконного происхождения для решения проблем, касающихся ликвидности или платежеспособности. С другой стороны, коммерческие убытки в результате выявленных надзорным органом нарушений в сфере ПОД/ФТ могут значительно сказаться на характере и объёме деятельности, вызвав проблемы, связанные с ликвидностью и платежеспособностью, особенно у небольших или специализированных банков.
- Субъект или сектор в значительной степени обслуживает лиц или организации, не имеющих доступа к финансовым услугам, и имеются достаточные меры для ограничения рисков, связанных с предоставляемыми продуктами и услугами. Без этих услуг риски могли бы переместиться в нерегулируемую экономику, где не принимаются меры для их снижения.

Вставка 2.1.: Категории для оценки присущих рисков, представляемых регулируемыми субъектами

Надзорные органы могут рассмотреть следующее:

- **Риски, обусловленные видом субъекта:** отрасль, в которой субъект осуществляет свою деятельность; важность субъекта для сектора, в котором он осуществляет свою деятельность и/или его рыночная доля; сложность операций, осуществляемых субъектом; бизнес структура или модель и стратегия субъекта (включая запланированное вхождение в новые сегменты бизнеса или регионы, слияния и поглощения); информация об акционерах/бенефициарных собственниках субъекта, которая может привести к повышению рисков ОД/ФТ; ключевые финансовые показатели (например, увеличение активов и депозитов, ликвидность и трансграничные потоки).
- **Риски, связанные с клиентами:** дополнительные факторы, такие как демографическая ситуация; специализированные продукты/услуги, предлагаемые определённым группам клиентов, в том числе с учётом того, являются ли клиенты физическими или юридическими лицами, или же лицами, представляющими юридические образования; виды обслуживаемых предприятий; являются ли клиенты местными или иностранными представителями; и имеются ли особые категории клиентов (например, публичные должностные лица).
- **Географические риски:** географические регионы деятельности субъекта как внутри страны, так и за рубежом (в том числе откуда поступают средства и куда направляются средства, а также местонахождение клиентов и место постоянного проживания бенефициарных собственников); обслуживаемые рынки и т.д.;

надёжность законодательной базы в сфере ПОД/ФТ в зарубежных странах, в рамках которой субъект осуществляет свою деятельность; контекстуальные факторы (например, уровень коррупции, преступности или терроризма); и как это может повлиять на подход, используемый субъектом, особенно в случае провайдеров онлайн услуг или финансовых или иных групп.

- **Риски, связанные с продуктами и услугами:** виды и характеристики продуктов и услуг (например, анонимность, объём и скорость операций, длительность контрактов и т.д.). Доходы, получаемые от реализации продуктов и услуг, также играют важную роль в понимании характера рисков субъекта.
- **Риски, связанные с каналами поставок:** характеристики используемых каналов поставок могут включать в себя следующее: возможность надёжной идентификации/проверки личности клиентов при приёме на обслуживание в дистанционном или цифровом режиме¹²; продукты или услуги, поставляемые исключительно по почте, телефону, через Интернет и т.д.; или использование рекомендателей либо посредников (и характер их отношений с субъектом).
- **Риски, связанные с операциями:** виды осуществляемых операций; финансовые потоки; информация и аналитические материалы, получаемые от ПФР касательно сообщений о подозрительных операциях, направленных субъектом, могут дать дополнительные сведения и независимо подтверждённую информацию.

Это неполный список. Дополнительные сведения содержатся в Руководствах ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для разных секторов, а также в полезных материалах, перечень которых приведён в конце данного Руководства. Кроме того, дополнительную информацию о том, как указанные категории могут быть связаны с рисками ФРОМУ, можно найти в Руководстве ФАТФ по оценке и снижению рисков финансирования распространения оружия массового уничтожения, которое будет опубликовано в ближайшем будущем.

2.2.2. Оценка мер, принимаемых для снижения рисков

39. **Системы и меры контроля в целях ПОД/ФТ** являются мерами, имеющимися и применяемыми субъектом (субъектами) в целях снижения рисков ОД/ФТ. Имеются различные подходы к оценке достаточности мер контроля¹³. При этом надзорные органы должны оценивать не только конкретные меры и процедуры контроля (например, НПК, хранение записей и документов, мониторинг операций и т.д.), но также проводить оценку общей эффективности и надёжности системы ПОД/ФТ, включая оценку того, позволяет ли более широкая система корпоративного управления и культура соблюдения требований обеспечить надёжные и эффективные меры внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ.

¹²См. [Руководство ФАТФ по цифровой идентификации](#).

¹³В некоторых юрисдикциях может иметься система для объективной оценки используемых субъектами процессов контроля и управления рисками ОД/ФТ путём использования методологии, предусматривающей выставление баллов, тогда как в других юрисдикциях такая оценка может проводиться более субъективно, или может использоваться сочетание этих двух подходов.

40. Надзорным органам следует использовать набор инструментов для осуществления упреждающего мониторинга субъектов в целях оценки достаточности их систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ. Такие механизмы могут включать периодический сбор информации относительно имеющих в секторе ключевых мер контроля в целях ПОД/ФТ для упреждающего выявления субъектов, имеющих серьёзные недостатки в мерах контроля, и/или для выявления общих или конкретных слабых мест в мерах и механизмах контроля, используемых субъектами. В качестве другого механизма можно использовать средства анализа и обработки данных для анализа сообщений о подозрительных операциях, направляемых поднадзорными субъектами, для выявления потенциальных слабых мест в мерах контроля у конкретных субъектов. В целом такие упреждающие подходы могут расширить возможности надзорных органов по выявлению подверженных риску субъектов для проведения адресных надзорных проверок или могут указать на необходимость предоставления более широких надзорных указаний в целях улучшения определённой практики применения мер контроля в секторе.
41. **Надзорным органам следует проводить комплексную оценку систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющих у субъектов** (примеры приведены во Вставке 2.2 ниже). При определении того, имеются ли у субъекта необходимые условия для эффективного применения мер для снижения рисков ОД/ФТ, важно обращать внимание на уровень контроля, осуществляемого советом директоров и руководством субъектов (которые в конечном итоге отвечают за меры контроля в целях ПОД/ФТ, разрабатываемые и реализуемые субъектом). Большое количество случаев масштабного несоблюдения требований ПОД/ФТ в последние годы произошло по осознанной воле или при попустительстве со стороны высшего руководства, совета директоров и иногда владельцев этих учреждений, либо по причине отсутствия надлежащего контроля. В этой связи очень важно, чтобы органы, осуществляющие надзор в целях ПОД/ФТ, понимали готовность идти на риск со стороны владельцев, совета директоров и руководителей регулируемых субъектов. Надзорные органы могут найти такую информацию в протоколах заседаний советов директоров и в документах, касающихся политики субъектов, или получить её в рамках информационного обмена с другими надзорными органами (в том числе с органами пруденциального надзора и с органами, отвечающими за надзор за деловой активностью банка). Однако надзорным органам необходимо иметь более комплексное и целостное понимание реальной динамики и изменений в реализации мер контроля, а также степени готовности идти на риск со стороны учреждений (и их бенефициарных собственников). Для этого важно проводить встречи и оценивать уровень компетентности старшего руководства, членов совета директоров, владельцев и неисполнительных директоров в зависимости от того, какие руководящие должности имеются у субъектов. Мониторинг информации из открытых источников и данных, свидетельствующих о готовности идти на риск (например, активное и агрессивное расширение деятельности), может также оказаться полезным для оценки склонности субъекта к риску. Разработка признаков рисков (см. примеры, приведённые во Вставке 2.1) может помочь надзорным органам в выявлении случаев сознательного или опрометчивого несоблюдения обязательств в области ПОД/ФТ. Надзор за группами играет важную роль в понимании динамики рисков и терпимости к рискам на уровне группы.

Вставка 2.2.: Оценка имеющихся у субъектов систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ

Для комплексной и целостной оценки систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющихся у субъектов, надзорные органы должны оценить достаточность:

- контроля, осуществляемого советом директоров и старшим руководством;
- численности квалифицированных/опытных сотрудников, имеющих надлежащие полномочия и ресурсы;
- политики и процедур в сфере ПОД/ФТ, а также возможные противоречия с другой политикой и процедурами, например, в случаях, когда размер вознаграждения зависит от оборота;
- службы управления рисками;
- службы контроля и обеспечения выполнения установленных требований (комплаенс-службы);
- мер внутреннего контроля (например, проведение НПК, хранение записей и документов, мониторинг операций и т.д.);
- управления информационными системами;
- независимых проверок (внутреннего и внешнего аудита);
- обучения сотрудников вопросам, связанным с ПОД/ФТ

Приведённый перечень не является исчерпывающим (могут иметься иные факторы, которые необходимо учитывать) и не всегда подходит для всех субъектов, в зависимости от их размера и характеристик. Например, некоторые факторы нужно адаптировать применительно к малым предприятиям, у которых может не иметься большой или отдельной комплаенс-службы.

42. При определении и оценке мер, направленных на снижение факторов присущего риска, надзорные органы должны учитывать риски, характерные для их юрисдикции и секторов, в которых они осуществляют надзор, а также размер и характеристики поднадзорных субъектов. Например, в отчете о национальной оценке рисков Сингапура отмывание денег через торговлю, использование юридических лиц в противоправных целях и коррупция определены в качестве ключевых рисков, с которыми сталкиваются финансовые учреждения. Денежно-кредитное управление Сингапура, являясь органом, отвечающим за надзор за финансовым сектором, учло эти риски при разработке списка признаков присущих рисков, который оно использует для сбора соответствующей информации у финансовых учреждений и для оценки мер контроля, реализуемых финансовыми учреждениями в целях снижения этих ключевых выявленных угроз и рисков. В Германии надзорные органы оценивают достаточность имеющихся у учреждений систем мониторинга операций по таким критериям, как бизнес модели субъектов и объём операций.

43. Оценка надзорным органом мер, принимаемых субъектом для снижения рисков, должна основываться на взаимодействии и знании этого субъекта, но может быть также дополнена результатами работы, проведённой третьими сторонами, если это возможно. Однако надзорные органы должны полагаться на работу третьей стороны только в том случае, если они удовлетворены глубиной и качеством проведённой работы, и результаты этой работы не противоречат собственному пониманию надзорными органами систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющихся у субъекта. Дополнительная информация, касающаяся использования третьих сторон, содержится в разделе 4.3. В качестве примеров работы, которая может быть проведена третьей стороной, можно привести следующее:

- Отчёты, составленные внешними аудиторами субъекта, подразделением финансовой разведки, зарубежными надзорными органами (в случае субъектов, которые осуществляют деятельность за рубежом) и национальными надзорными органами (в случае иностранных субъектов, осуществляющих деятельность в юрисдикции). Если это разрешено законодательством, надзорный орган может нанять третью сторону для проведения от своего имени целевого анализа или аудитов в целях ПОД/ФТ.
- Органы, осуществляющие надзор в целях ПОД/ФТ за финансовым сектором и имеющие доступ к результатам работы, проводимой органами пруденциального надзора или органами, отвечающими за надзор за деловой активностью банка, могут учитывать более широкий спектр факторов управления рисками, которые влияют на общее состояние программы ПОД/ФТ субъекта. Например, такие дополнительные элементы включают в себя качество управления и контроля за «тремя линиями защиты»¹⁴, состояние мер оперативного контроля, а также качество и доступность данных во всей организации. Информация по результатам работы, проводимой органами пруденциального надзора или органами, отвечающими за надзор за деловой активностью банка, является особенно полезной в случае, если она выявляет расхождения во мнениях органов пруденциального надзора/органов, отвечающих за надзор за деловой активностью, и органов, осуществляющих надзор в целях ПОД/ФТ, относительно системы общего управления субъекта и указывает на необходимость повторного рассмотрения и анализа этого вопроса.

2.2.3. Оценка остаточных рисков

44. **Остаточные риски** – это риски ОД/ФТ, которые остаются после применения **систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ** для снижения присущих рисков. Например, субъект, имеющий слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ, может не представлять высокий риск, если присущие риски, обусловленные его коммерческой деятельностью, являются низкими (хотя со временем преступники могут воспользоваться слабыми мерами контроля, что приведёт к изменению степени подверженности этого субъекта присущим рискам). С другой стороны, субъект, характеризующийся высокими присущими рисками, может необязательно представлять высокий риск, если он применяет жёсткие меры контроля в целях ПОД/ФТ, что приводит к снижению уровня остаточных рисков. При оценке остаточных рисков не следует применять чисто количественный подход, используя исключительно систему арифметических баллов. Если у надзорных органов имеется серьёзная озабоченность относительно потенциального влияния рисков ОД/ФТ на систему, созданную субъектом, надзорные органы должны иметь возможность отразить такую озабоченность в отчёте об оценке остаточных рисков.

¹⁴См. Глоссарий и [Руководство Базельского комитета по банковскому надзору «Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма»](#), стр. 5.

45. Надзорные органы должны признать, что независимо от надёжности мер контроля в целях ПОД/ФТ, остаточные риски не могут быть полностью устранены. В этой связи остаточные риски будут всегда оставаться, что требует надлежащего управления рисками со стороны регулируемых субъектов в соответствии со степенью их готовности идти на риск.
46. В рамках надзорных моделей рисков, как правило, рассматриваются и учитываются как присущие, так и остаточные риски. Например, высокий рейтинг присущих рисков обычно указывает на необходимость более пристального внимания со стороны надзорных органов с тем, чтобы они могли оценить и вмешаться, при необходимости, для усиления мер, принимаемых субъектом в целях снижения рисков. Остаточный риск может повлиять на интенсивность/масштаб надзорных мероприятий и в соответствующих случаях может использоваться для определения субъектов, подлежащих надзорным проверкам в приоритетном порядке (см. пример в разделе 7.1.4).
47. При определении уровня допустимого остаточного риска надзорные органы могут рассмотреть ряд факторов, включая возможное влияние на юрисдикцию и её поднадзорных субъектов в случае высокого остаточного риска, возможные нежелательные последствия чрезмерного применения мер по снижению риска (например, повышение общего уровня рисков ОД/ФТ вследствие лишения людей доступа к финансовым услугам) и возможности субъектов по управлению своим остаточным риском, т.е. надлежащая система управления, обучение сотрудников и компетентность руководителей.
48. Дополнительные примеры надзорных моделей рисков приведены в Части 3 настоящего Руководства.

2.3. Какая информация необходима надзорному органу для выявления и понимания рисков?

49. Понимание надзорными органами рисков ОД/ФТ должно формироваться на основании анализа всей соответствующей количественной и качественной информации. Это может включать сведения о деловой активности банка, которые уже имеются у надзорных органов, в том числе документы по итогам проводимых регулятивных и надзорных мероприятий. Сюда также может входить информация, собираемая в рамках опросов или периодического камерального анализа отчётов, направляемых субъектами по итогам предыдущих надзорных мероприятий. Кроме того, сюда входят ответы субъектов на информационные запросы надзорных органов, касающиеся вопросов ПОД/ФТ, и сведения, предоставляемые другими национальными или зарубежными компетентными органами, в том числе ПФР и правоохранительными органами, о полезности информации по вопросам ПОД/ФТ, направляемой поднадзорными субъектами. И, наконец, сюда также входит информация из открытых источников. Список возможных источников информации приведён во Вставке 2.3.
50. В процессе оценки и развития понимания рисков ОД/ФТ надзорные органы могут учитывать оценки рисков, проводимые самими поднадзорными субъектами/субъектами мониторинга. Однако **надзорные органы должны всегда придерживаться своей независимой точки зрения, вместо того, чтобы необоснованно полагаться на оценки рисков, проводимые самими субъектами.**

51. Надзорным органам следует учитывать национальное законодательство, касающееся неприкосновенности частной жизни¹⁵, и не забывать о возможностях межведомственного обмена информацией. Надзорные органы должны защищать интересы, касающиеся частной жизни граждан, однако неприкосновенность частной жизни не должна служить необоснованным препятствием для обмена информацией в целях противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и другой незаконной финансовой деятельности. Возможность получения различных данных, касающихся вопросов ПОД/ФТ, будет непосредственно влиять на степень детализации оценки по каждой категории/фактору присущих рисков, рассматриваемых в методологии оценки рисков, а также на возможность надзорного органа поддерживать оценку рисков в актуальном состоянии. Как указано в Рекомендации 2 Стандартов ФАТФ, органы, отвечающие за вопросы ПОД/ФТ (в том числе надзорные органы), и органы, отвечающие за защиту данных и неприкосновенность частной жизни, должны сотрудничать и взаимодействовать для обеспечения совместимости требований ПОД/ФТ и правил о защите данных и неприкосновенности частной жизни и иных аналогичных положений.

Вставка 2.3. Источники информации для выявления и понимания рисков

- **Национальная оценка рисков**, включая сведения, предоставляемые другими участниками.
- Факты, установленные по итогам **прошлой надзорной деятельности и мероприятий** (либо анализ на уровне отдельных субъектов, либо «горизонтальный»/тематический анализ).
- Информация, получаемая от **других надзорных органов** (национальных и зарубежных), например, факты, установленные органами пруденциального надзора в отношении более широкой системы корпоративного управления субъектов. Информация, получаемая от **регулируемых субъектов и касающаяся следующего**:
 - Оценки рисков, проводимых субъектами, а также степень готовности и желания субъектов идти на риск.
 - Ответы на информационные запросы/ответы, на анкеты-вопросники, например, ежегодные отчёты о выполнении установленных требований¹⁶, которые включают вопросы, касающиеся функционирования систем ПОД/ФТ и мер контроля, которые субъекты реализуют для выполнения законодательных обязательств. Дополнительные примеры приведены в разделе 7.1.1.
 - Финансовые и операционные данные, которые предоставляются надзорным органам в рамках регулярной камеральной отчётности (включая данные о соблюдении пруденциальных норм).
 - Информация о рисках, получаемая в рамках государственно-частных партнёрств и других консультационных механизмов.
 - Результаты независимых проверок/аудитов, которые предоставляются надзорным органам.

¹⁵Обращаем ваше внимание на то, что согласно Рекомендации 2 ФАТФ должно осуществляться сотрудничество и взаимодействие между соответствующими органами для обеспечения совместимости требований ПОД/ФТ и правил о защите данных и неприкосновенности частной жизни.

¹⁶В некоторых юрисдикциях, например, в Австралии, это требование установлено в законодательстве. См. www.austrac.gov.au/compliance-report-2019.

- Обратная связь, предоставляемая **ПФР** подотчётным субъектам относительно направляемых ими сообщений о подозрительных операциях. Например, сведения, касающиеся своевременности и качества направляемых сообщений, указания относительно слишком малого или слишком большого количества направляемых сообщений по сравнению с другими аналогичными субъектами, а также сведения о степени реагирования субъектов на информационные запросы ПФР. Эти сведения должны анализироваться с учётом общего количества операций, зафиксированных в секторе, к которому принадлежит субъект, и общего числа субъектов, осуществляющих деятельность в рассматриваемом секторе. Подразделение финансовой разведки также может выявлять случаи, когда сообщения о подозрительных операциях (СПО) должны были быть направлены, но не были отправлены, что может указывать на уровень эффективности систем внутреннего контроля субъектов. Повторяющиеся типологии, фигурирующие в СПО, могут указывать на подверженность конкретному риску или на недостатки мер по снижению рисков, реализуемых субъектом. Сюда также входит регулярный обмен информацией между надзорными органами и ПФР, касающийся проводимых ими оценок управления, функционирования и общей культуры восприятия и управления рисками в службах и отделах субъектов, отвечающих за вопросы ПОД/ФТ. Кроме того, ПФР может предоставлять информацию перед проведением инспекций/проверок или в иных случаях, например, при получении соответствующих сведений от информаторов и осведомителей.
- Информация, получаемая от других **компетентных органов** (например, от полиции, прокуратуры, разведывательных ведомств, а также от налоговых, таможенных и антикоррупционных органов и ведомств, отвечающих за контроль за соблюдением целевых финансовых санкций). Эта информация включает типологии ОД/ФТ и их выявление, а также восприятие секторов с точки зрения степени риска, который они представляют. Сюда также входят сведения об эффективности/полезности данных, получаемых по результатам реализации финансовыми учреждениями своих программ противодействия отмыванию денег, если такие сведения имеются. Соответствующие примеры приведены в разделе 5.6.
- Информация, получаемая из **открытых источников** (сведения из средств массовой информации, негативные публикации и т.д.). Во французском органе, отвечающем за надзор за финансовым сектором (Управление пруденциального надзора Франции), имеется специальное подразделение, занимающееся анализом сообщений в прессе, которое предоставляет регулярные обзоры новостных сообщений группам камерального надзора по их запросам. Регулярные обзоры прессы могут касаться конкретных вопросов (например, относительно «налоговых гаваней») или конкретных финансовых учреждений (включая сведения о судебных разбирательствах с участием финансовых учреждений в других юрисдикциях, негативную информацию об акционерах финансовых учреждений и т.д.). Помимо новостных средств массовой информации, сюда также входят отчёты и доклады, публикуемые третьими сторонами, например, доклады организации «Трансперенси Интернешнл» и Центра по исследованию коррупции и организованной преступности (OCCRP).

- Факты, устанавливаемые на основании информации, сообщаемой осведомителями и содержащейся в поступающих жалобах.
- Данные о группах населения, не имеющих доступ к финансовым услугам.
- Информация, публикуемая международными партнёрами, группами и организациями (Отчёты ФАТФ и РГТФ; Руководства по факторам риска, публикуемые Европейскими надзорными органами, и т.д.).

2.4. Как надзорные органы поддерживают свое понимание рисков в актуальном состоянии?

52. Эффективность надзора зависит от возможностей надзорных органов своевременно выявлять и определять области и учреждения, которые в первую очередь требуют повышенного внимания со стороны органов надзора. Надзорные органы, как правило, пересматривают и актуализируют свои оценки рисков в рамках установленных циклов, а также при возникновении событий, требующих такого пересмотра (особенно это касается оценок рисков на уровне отдельных субъектов, о чём идёт речь ниже). Помимо такой актуализации, также имеются возможности для использования имеющихся сведений и данных для перехода к более динамичной и своевременной оценке рисков (см. раздел 4.1).
53. Надзорные органы должны обеспечивать постоянное поддержание своих оценок рисков ОД/ФТ в актуальном состоянии, за счёт следующего:
- Надзорные органы должны **установить периодичность и определить соответствующие события, которые инициируют актуализацию секторальных оценок рисков и оценок рисков отдельных субъектов** в рамках методологии надзорной оценки рисков.
 - Надзорные органы должны **выявлять и оценивать появляющиеся риски и тенденции**¹⁷ среди своих поднадзорных субъектов и затем пересматривать оценки рисков на постоянной основе. Такое обновление и пересмотр должны осуществляться на постоянной основе с тем, чтобы надзорные органы могли проводить оценки рисков, принимая во внимание появляющиеся угрозы и типологии ОД/ФТ, наблюдаемые правоохранными органами, и рассматривать, как эти факторы могут повлиять на риски в поднадзорном секторе или среди поднадзорных субъектов. Соответствующие примеры приведены в разделах 7.1.4 и 7.5.4.
 - Надзорные органы должны **поддерживать регулярный диалог и обмен информацией с участниками государственного и частного сектора** для понимания самых свежих тенденций и рисков (дополнительная информация по этому вопросу содержится в разделах 3.9 и 4.2).

¹⁷Появляющиеся риски и тенденции могут выявляться с использованием разных источников, в том числе, путём анализа информации, поступающей от ПФР, правоохранительных органов и инспекционных групп, путём взаимодействия с органами пруденциального надзора и другими органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, а также путём изучения типологических отчётов, публикуемых ФАТФ или РГТФ, и т.д.

3. Риск-ориентированный подход в надзорной деятельности

54. Риск-ориентированный подход в надзорной деятельности позволяет надзорным органам распределять свои ресурсы и внимание, исходя из выявленных рисков. Надзорные органы должны разрабатывать и реализовывать детальные риск-ориентированные надзорные стратегии с использованием информации, получаемой в процессе оценки рисков. В такой стратегии должна быть обозначена чёткая связь между рисками ОД/ФТ (рисками, характерными для юрисдикции или сектора), а также должно быть указано, как предлагаемая стратегия и использование надзорных инструментов (обзор надзорных инструментов содержится в Приложении А) позволяют снизить эти риски. Риск-ориентированная надзорная стратегия обеспечивает то, что именно риски определяют *характер, частоту, глубину и основные направления* надзорной деятельности, а также определяют планы по взаимодействию с поднадзорными субъектами, представляющими весь спектр рисков, включая субъектов, характеризующихся повышенным и пониженным риском.

3.1. Что такое надзорная стратегия?

55. Надзорная стратегия определяет чёткие цели и задачи надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ, разъясняет, как надзорные органы будут снижать риски ОД/ФТ, которые они выявили в своём секторе (секторах), а также как они будут реагировать на появляющиеся риски¹⁸. В стратегии должно не только уделяться повышенное внимание субъектам или секторам, представляющим повышенные риски, но также должен быть обеспечен надлежащий охват надзорными мероприятиями (включая мониторинг в соответствующих случаях) всех субъектов или секторов, в том числе тех, которые характеризуются пониженными рисками ОД/ФТ. В надзорной стратегии должен быть определён подход, который будет использоваться надзорными органами при применении имеющихся в его распоряжении инструментов для снижения выявленных рисков. Стратегия и результаты оценки рисков используются для планирования надзорной деятельности (как правило, включая 12-месячный или 24-месячный план надзорных мероприятий или проверок). В некоторых случаях надзорные органы могут включить план проведения проверок в свою стратегию. Однако в надзорной стратегии должно быть определено, как надзорный орган будет снижать риски, отнесённые к каждой категории, в том числе то, как надзорные инструменты, не связанные с проведением проверок, будут применяться для снижения этих рисков. Важно отметить, что в надзорную стратегию также должны быть включены вопросы, касающиеся информации, содействия и руководящих указаний, которые надзорный орган планирует предоставить регулируемым субъектам для снижения выявленных рисков. Надзорная стратегия разрабатывается в соответствии с результатами надзорной оценки рисков и должна пересматриваться по мере необходимости.

¹⁸ При разработке таких стратегий надзорные органы должны убедиться в наличии понимания более широкого круга вопросов и аспектов надзорной деятельности, которые необходимо учитывать. Например, они должны регулярно обмениваться информацией и поддерживать связь с органами пруденциального надзора или другими соответствующими надзорными органами для обеспечения того, чтобы любые вопросы или области, вызывающие озабоченность, были учтены и включены в план надзорных мероприятий (при необходимости), и, чтобы все надзорные органы знали о соответствующих программах надзорных мероприятий своих коллег (запланированные инспекции документарные проверки и т.д.)

56. В соответствующих случаях при выборе надлежащих видов и форм надзорного вмешательства надзорным органам следует использовать соответствующие надзорные принципы, в том числе [Основные принципы эффективного надзора Базельского комитета по банковскому надзору](#). При разработке надзорной стратегии в области ПОД/ФТ надзорные органы должны убедиться в наличии понимания более широкого круга вопросов и аспектов надзорной деятельности, которые необходимо учитывать. Например, они должны регулярно обмениваться информацией и поддерживать связь с органами пруденциального надзора или другими соответствующими надзорными органами для обеспечения того, чтобы любые вызывающие озабоченность вопросы были учтены и включены в план надзорных мероприятий (при необходимости), и, чтобы все надзорные органы знали о соответствующих программах надзорных мероприятий своих коллег (запланированные инспекции, документарные проверки и т.д.).

3.2. Как надзорные стратегии могут способствовать снижению выявленных рисков?

57. В надзорных стратегиях должен быть установлен подход к дифференцированному применению надзорных инструментов в отношении всего круга поднадзорных субъектов/секторов, а характер, частота, глубина и основные направления надзорных мероприятий должны определяться, исходя из уровня риска ОД/ФТ (см. Разделы 3.3 и 3.4 и Приложение А «Обзор надзорных инструментов»).
58. В надзорной стратегии должно содержаться обоснование подходов к применению каждого конкретного надзорного инструмента в соответствии с рейтингами рисков ОД/ФТ, присвоенными сектору или конкретному субъекту (т.е. подробное описание предназначения инструментов с точки зрения достижения желаемого результата, а также причины и основания, касающиеся частоты их использования). Поскольку Стандарты ФАТФ направлены на достижение результата, а не на обеспечение самого процесса, для надзорных органов важно рассмотреть, способствует ли их деятельность достижению целей и результатов надзора (т.е. выявлению/снижению рисков ОД/ФТ), а не просто увеличению видов или количества надзорных вмешательств.
59. Применение этих инструментов должно определяться, исходя из понимания надзорными органами уровня и характера рисков ОД/ФТ как на уровне сектора, так и на уровне отдельных субъектов. Надзорные органы должны рассмотреть целесообразность разработки дополнительных специальных стратегий для работы с субъектами, представляющими самый высокий риск ОД/ФТ среди всех поднадзорных субъектов, что может предусматривать применение более интенсивных мер, нежели тех, которые определены для других субъектов сектора. Стратегии должны быть направлены на снижение рисков, характерных для юрисдикции или сектора, что включает не только определение и работу с субъектами, которые в большей степени подвержены этим рискам, но также возможность проведения тематического надзорного анализа определённых субъектов в случае наступления любых событий, связанных с рисками, или выявления приоритетных областей риска ОД/ФТ, которые требуют реагирования (см. Вставку 3.1).

60. Надзорные органы должны активно искать пути и способы для совершенствования или доработки подходов к осуществлению надзорных мероприятий в рамках установленных циклов за счет обеспечения более своевременного вмешательства в ответ на существенное изменение или повышение уровней рисков, которым подвержены регулируемые субъекты. Учитывая быстро меняющийся характер рисков ОД/ФТ, надзорные органы должны понимать ограниченность проведения надзорных проверок исключительно в рамках установленного цикла, при котором продолжительность такого цикла устанавливается периодически (например, раз в год) с использованием оценки уровней риска субъектов в конкретный момент времени (см. раздел 2.4, касающийся поддержания понимания рисков в актуальном состоянии).

Вставка 3.1. Использование тематических оценок для снижения рисков среди круга субъектов

Надзорные органы уделяют всё больше внимания снижению рисков ОД/ФТ, определённых в качестве первостепенных, используя для этого тематические проверки и другие надзорные мероприятия. Такие мероприятия могут быть выездными или камеральными, или может использоваться их сочетание. Они служат для содействия более комплексной оценке уровня осведомлённости участников отрасли о рисках, выявленных по результатам национальных (или секторальных) оценок рисков, а также для оценки мер, принимаемых субъектами для снижения этих рисков. В этой связи тематические проверки или надзорные мероприятия, как правило, проводятся в первую очередь в отношении тех субъектов, которые, по оценкам надзорных органов, в большей степени подвержены рискам, являющимся предметом запланированной тематической проверки, исходя из результатов оценки рисков на уровне отдельных субъектов и осуществляемого постоянного мониторинга. В число таких субъектов могут входить субъекты, которые во всех других отношениях характеризуются пониженным уровнем риска ОД/ФТ. В рамках таких тематических надзорных мероприятий надзорные органы имеют возможность повысить уровень осведомлённости поднадзорных субъектов о рисках ОД/ФТ, являющихся наиболее актуальными для финансовой системы, с тем, чтобы они могли сосредоточиться на эффективном снижении этих рисков.

Например, исходя из фактов, установленных в процессе надзорной деятельности, а также на основании информации, полученной в процессе национальной оценки рисков и межведомственного взаимодействия, Денежно-кредитное управление Сингапура в последние годы выявило и провело адресные тематические проверки эффективности финансовых учреждений в таких областях как противодействие финансированию распространению ОМУ, мониторинг операций и выявление случаев использования юридических лиц в противоправных целях.

Эти проверки предоставили хорошие возможности для расширения диалога с финансовыми учреждениями по вопросам, касающимся приоритетных областей риска, для углубления понимания рисков и определения последующих шагов в целях усиления мер, направленных на снижение рисков. Для обеспечения информированности более широкого круга участников отрасли об этих рисках Денежно-кредитное управление опубликовало руководства о выявленных фактах и передовой практике по итогам этих тематических проверок.

Источник: Сингапур

3.3. Как надзорные органы могут корректировать свой подход для изменения характера, частоты, глубины и основных направлений надзорной деятельности?

61. При выборе инструментов для осуществления надзорной деятельности надзорные органы должны помнить о четырёх принципах. Первые три принципа должны помочь надзорным органам в выборе инструментов для использования, исходя из их оценки рисков регулируемых субъектов, а также понять, как разные инструменты связаны друг с другом. Четвёртый принцип является важным с учётом быстро изменяющихся рисков и потребности надзорных органов в выявлении ключевых областей риска и в корректировке своих надзорных подходов/планов в целях снижения этих рисков.

1. **Ориентированность на результат:** надзорные органы должны чётко понимать цели надзора за сектором и за отдельными субъектами. Эти цели помогают надзорным органам выработать подход к выбору инструментов, которые они будут использовать.
2. **Соответствие рискам:** вид и интенсивность надзорных инструментов, используемых в отношении субъекта, должны соответствовать пониманию надзорным органом характера и уровня рисков этого субъекта, а также соответствовать действующей надзорной стратегии.
3. **Эффективность:** при выборе наиболее подходящего инструмента надзорные органы должны учитывать имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Надзорные органы должны обеспечить, чтобы выбранный ими инструмент являлся наиболее эффективным средством для достижения их целей¹⁹.
4. **Динамичность и реагирование:** надзорные органы должны быть готовы своевременно и оперативно реагировать на выявляемые появляющиеся риски, внося изменения в надзорную стратегию и планы для снижения этих рисков.

62. Примеры того, как надзорные органы могут корректировать свой подход, исходя из выявленных рисков, включают следующее:

- Корректировка **подхода** к осуществлению надзорной деятельности, например, путём изменения соотношения между выездными и камеральными надзорными мероприятиями.
- Корректировка **основных направлений** надзорной деятельности. Например, перенос основного внимания на управление повышенными рисками, связанными с конкретными продуктами или услугами, или на конкретные элементы процессов ПОД/ФТ, такие как идентификация клиентов, оценка рисков, постоянный мониторинг и направление сообщений. Это также может включать корректировку круга лиц для проведения собеседований и объектов для посещения (например, соотношение посещаемых головных офисов и филиалов).
- Корректировка **частоты и продолжительности** надзорных мероприятий.

¹⁹Например, могут подойти более короткие по времени, но более адресные проверки/встречи. Кроме того, следует максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Например, сократить проверку административных вопросов (если возможно); использовать более мелкие группы для проведения проверок с тем, чтобы обеспечить больший охват поднадзорных субъектов; передать некоторые функции и виды деятельности третьим сторонам, и т.д.

- Корректировка **глубины и уровня надзорных проверок**. Например, определение объема, охвата и глубины проверки операций, исходя из рисков.
- Корректировка **ресурсов** для обеспечения выделения сотрудников, обладающих необходимыми знаниями и умениями для оценки выявляемых рисков.

63. Надзорные органы используют всё более разнообразные надзорные инструменты. Поскольку каждый надзорный инструмент имеет своё конкретное предназначение, отличное от других инструментов, надзорные органы могут рассмотреть целесообразность использования одного или нескольких инструментов или их сочетание, а также возможность корректировки надзорного подхода таким образом, чтобы он соответствовал их целям и рискам, имеющимся у поднадзорных субъектов. Например, тематические проверки могут осуществляться для более эффективного снижения существенных рисков, которые, согласно оценке, носят системный характер. В случае рисков, имеющихся у конкретного субъекта, надзорные органы могут провести адресную проверку такого субъекта или использовать соответствующие инструменты мониторинга, в зависимости от оценки влияния этого риска. При рассмотрении и выборе наиболее подходящей модели для использования, также нужно учитывать зрелость регулятивной и надзорной системы. Например, надзорным органам может потребоваться обеспечить сбалансированное распределение ресурсов на обучение/повышение информированности, проведение проверок и определения ожиданий при внедрении новой регулятивной базы. Такой сбалансированный подход может также потребоваться в случае, когда новое ведомство назначено в качестве органа, отвечающего за надзор в целях ПОД/ФТ в определённом секторе, и требуется принять решение о выделении ресурсов для охвата большего процента поднадзорных субъектов в рамках более коротких/адресных проверок, а не проводить полномасштабные проверки в целях ПОД/ФТ. В примере 13, приведённом в [Руководстве ФАТФ по эффективному надзору и правоприменительной деятельности](#), описывается существующая в Канаде система мер для обеспечения выполнения установленных требований, включая применение диапазона мер, начиная с «малоинтенсивных мер широкого охвата» и заканчивая «жесткими мерами узкого охвата».

64. Надзорные инструменты, носящие наиболее интенсивный характер, предназначены для комплексной проверки мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющихся у поднадзорного субъекта. В отношении субъектов, характеризующихся повышенными рисками ОД/ФТ, следует проводить более частые и более глубокие проверки, нежели в отношении субъектов, имеющих пониженные уровни рисков ОД/ФТ. Например, в США во многих наиболее крупных финансовых учреждениях имеются инспекторы, прикомандированные к ним на постоянной основе, которые проводят постоянные проверки различных элементов крупных финансовых учреждений на предмет противодействия отмыванию денег (в США такие проверки называются изучением). В приведённой ниже Вставке описано, как надзорным органам следует учитывать риск ОД/ФТ при разработке планов проверок. См. примеры в разделах 7.1.6 и 7.1.2, в которых описывается планирование проверок с учётом выявленных и оцененных рисков.

Вставка 3.2.: Планирование проверок и связанных с этим ресурсов в соответствии с надзорной стратегией

Важным элементом реализации надзорной стратегии в части проведения проверок является разработка плана проверок.

В планах проведения проверок должны быть перечислены:

- Субъекты, в отношении которых будут проводиться запланированные проверки или документарный анализ в целях ПОД/ФТ в течение определённого периода времени (т.е. проверки, которые будут проводиться через один год или несколько лет, а также, возможно, проверки устранения выявленных недостатков по итогам предыдущих проверок);
- Вид и охват этих проверок или документарного анализа с учётом уровня риска, связанного с каждым субъектом;
- В соответствующих случаях, основные вопросы, которые будут исследоваться в ходе каждой проверки или документарного анализа, с учётом конкретных рисков, которые были выявлены, или конкретных задач, которые были согласованы (например, установление фактов с целью создания информационной базы для оценки рисков); и
- Ресурсы надзорных органов, требуемые для проведения каждой проверки или документарного анализа, а также сроки проведения каждой проверки или документарного анализа.

Планы проведения проверок должны:

- Включать подход, который будет применяться в отношении субъектов, в разной степени подверженных рискам, в соответствии с надзорной стратегией;
- Быть достаточно гибкими для включения в них внеплановых проверок в случае наступления событий, связанных с рисками, или новой информации, которую нельзя было предвидеть на момент согласования плана;
- Быть надлежащим образом документально оформлены и скорректированы в случае изменения степени подверженности риску субъекта, включённого в план, или в случае выявления нового риска в процессе осуществления выездного или камерального надзора; и
- Быть составленными в соответствии с внутренней политикой, в которой установлено и определено: на каком уровне должен быть согласован/утверждён план в надзорном подразделении; как отслеживать прогресс в реализации плана; порядок утверждения изменений в плане; и степень, в которой краткий обзор плана может быть опубликован (например, количество проверок на каждый присвоенный рейтинг риска).

Источник: По материалам Руководства Европейской службы банковского надзора и Международного валютного фонда

3.4. Как надзорные органы могут использовать сочетание выездных и камеральных надзорных инструментов для усиления своего риск-ориентированного подхода?

65. Как отмечено выше, имеется целый спектр надзорных инструментов, которые надзорные органы могут использовать по отдельности или в сочетании для достижения ожидаемых результатов надзорной деятельности. Эти инструменты, когда они используются в сочетании, взаимно дополняют и усиливают друг друга, что обеспечивает повышение эффективности надзорной деятельности.
66. Дистанционный мониторинг помогает надзорным органам получать актуальную информацию о существующих рисках ОД/ФТ, о характере присущих рисков, имеющих у регулируемых субъектов, и о возможных слабых местах в мерах контроля, реализуемых этими субъектами. Таким образом, результаты анализа, полученные после проведения дистанционного мониторинга, будут определять подход и основные вопросы, которые надзорные органы будут рассматривать в процессе выездных проверок. Например, результаты предварительных оценок²⁰ могут быть использованы для уточнения характера, частоты, глубины и основных направлений надзорных мероприятий, а также могут подсказать надзорному органу, как сфокусировать внимание на областях, представляющих повышенный риск. Эффективный дистанционный мониторинг помогает собирать и анализировать данные и сведения, позволяющие осуществлять постоянный мониторинг всего сектора, а не лишь одного или нескольких субъектов. Например, мониторинг рисков (т.е. осуществляемый надзорным органом мониторинг соответствующих данных и информации, включая информацию, содержащуюся в сообщениях о подозрительных операциях и в сообщениях об операциях с наличными деньгами, если имеется) может помочь выявить области в поднадзорном секторе, в которых появляются новые риски, а также определить признаки существенных недостатков в мерах контроля, реализуемых регулируемыми субъектами в целях ПОД/ФТ.
67. Если по результатам дистанционного мониторинга в поднадзорных субъектах выявлены существенные риски, вызывающие беспокойство, это может заставить надзорные органы внести коррективы в существующие планы выездных проверок для проведения немедленной обоснованной проверки соответствующего субъекта. В соответствии с риск-ориентированным подходом такие обоснованные проверки, вызванные соответствующими причинами, должны иметь приоритет над обычными проверками с учетом наступления события, которое привело к появлению существенного риска.
68. В целом выездные проверки дают надзорным органам возможность для более тщательного изучения мер контроля, имеющих у субъектов, путём проведения выборочного тестирования и осуществления дополнительного документального анализа. Выездные проверки также помогают подтвердить характер рисков, которым подвержен поднадзорный субъект, для корректировки уровня рисков в случае необходимости. В этой связи могут также проводиться дистанционные мероприятия (предварительный анализ), в рамках которых

²⁰В рамках оценок рисков, проводимых третьими сторонами, и независимых аудитов, на которые полагаются надзорные органы, должны надлежащим образом рассматриваться и проверяться все области, представляющие риск, в том числе продукты, услуги, клиентская база, каналы поставок и географические регионы, в которых финансовое учреждение или представитель УНФПП осуществляют свою деятельность. Результаты таких оценок/аудитов используются для установления порядка проведения инспекции, а также для определения всех видов проверок, которые должны быть проведены на местах.

повторно подтверждаются результаты оценки рисков, проведённой субъектом, перед началом выездной проверки. Взаимодействие и собеседования с членами совета директоров, руководителями и сотрудниками субъектов в процессе проведения проверок могут помочь надзорным органам оценить культуру восприятия и управления рисками поднадзорными субъектами.

69. Некоторые или все аспекты надзорных проверок, включая выборочное тестирование, могут также эффективно осуществляться в дистанционном режиме путём получения необходимой информации от субъекта и путем использования инструментов надзорных технологий. В случае если тестирование в реальных условиях не может быть проведено в дистанционном режиме, результаты предварительного стандартного выборочного тестирования могут послужить поводом для проведения дополнительного целенаправленного тестирования в реальных условиях при проведении выездной проверки. То есть при проведении пошагового анализа системы НПК на местах можно выбрать клиентов (путём случайной выборки или выборки на основании уровня риска и т.д.), и в рамках оценки «в реальных условиях» попросить сотрудника субъекта представить оценку риска клиентов, документы о проведении НПК и т.д.
70. По мере большей доступности технологий и их более широкого применения надзорные органы могут получить возможность для осуществления значительной части своей деятельности в дистанционном режиме (см. раздел 4.1). По мере того, как регулируемые субъекты преобразуют свою деятельность, а также функции службы контроля и обеспечения выполнения требований ПОД/ФТ, применяя новые технологии, границы между дистанционными и выездными надзорными мероприятиями всё больше стираются, поскольку субъекты хранят свои данные в электронном виде, и надзорные технологии становятся необходимыми для осуществления эффективного надзора. По мере расширения возможностей дистанционного мониторинга могут появиться дополнительные или альтернативные подходы, позволяющие надзорным органам более эффективно выявлять риски, осуществлять их мониторинг и принимать меры для их снижения. В соответствующих случаях надзорным органам следует оценить и рассмотреть целесообразность адаптации своих надзорных систем с учётом преимуществ и недостатков различных подходов.

3.5. Как надзорные органы должны относиться к секторам и субъектам, представляющим пониженный риск?

71. Хотя большая часть ресурсов надзорных органов должна выделяться для осуществления надзора **в областях, представляющих повышенный риск ОД/ФТ**, в надзорных стратегиях также должны быть определены подходы к осуществлению надзорной деятельности **в областях, представляющих пониженный риск ОД/ФТ**. В рамках риск-ориентированного надзора предполагается наличие областей или сегментов регулируемых субъектов, которые были оценены как представляющие пониженный риск ОД/ФТ. Как указано выше в данном Руководстве, надёжная оценка рисков на уровне сектора или суб-сектора необязательно требует проведения оценки каждого субъекта, осуществляющего деятельность в рассматриваемом секторе (см. раздел 2.1.1). Анализ рисков может проводиться с различной степенью детализации, в зависимости от вида риска

и целей оценки рисков, а также с учётом имеющейся информации, данных и ресурсов²¹ (например, принимая во внимание характер, размер и сложность соответствующих субъектов/секторов).

72. Однако должно иметься ясное и чёткое понимание того, что характеризующиеся пониженными рисками субъекты всё равно подлежат контролю со стороны надзорных органов в соответствии с уровнем и характером рисков, которые они представляют. В этом случае могут применяться надзорные инструменты, предусматривающие сочетание менее частых циклов надзорных проверок, проведение выборочных проверок и/или вмешательство по факту нарушений. При этом от надзорных органов не требуется включать всех представляющих пониженный риск ОД/ФТ субъектов в установленный по времени цикл проверок, особенно, если имеется большое количество субъектов, представляющих пониженный риск ОД/ФТ²².
73. В рамках мониторинга субъектов, представляющих пониженный риск, инструменты выездного надзора могут использоваться в ограниченном масштабе. Например, один из возможных подходов к осуществлению надзора за представляющими пониженный риск субъектами предполагает сосредоточение внимания на выявлении событий, связанных с появлением существенных рисков или с повышением уровня рисков среди субъектов, характеризующихся пониженным риском с тем, чтобы надзорные органы могли вмешаться для эффективного снижения рисков. В этих случаях характер материализовавшихся рисков и ожидаемые результаты надзорной деятельности будут определять выбор и применение соответствующего набора надзорных инструментов (либо выездные, либо камеральные надзорные мероприятия или их сочетание). Дополнительная информация по этому вопросу содержится в разделе 3.4.
74. Надзорные органы должны регулярно проверять правильность своего понимания и своих предположений относительно уровня рисков ОД/ФТ и достаточности мер контроля, имеющихся у субъекта/в секторе (см. раздел 2.4). Надзорные органы должны также иметь возможность проводить надзорные мероприятия в качестве реагирования на какие-либо события, например, в случае получения оперативной информации, требующей надзорного вмешательства. (Такая информация может включать, например, данные, содержащиеся в ответах на анкеты-вопросники; сведения, полученные от других надзорных органов; сообщения, опубликованные в средствах массовой информации или переданные осведомителями; или оперативные данные, полученные от правоохранительных органов или ПФР, или содержащиеся в СПО).
75. Надзорные органы должны обеспечить, чтобы обучение и информационно-разъяснительная работа также проводились в секторах, представляющих пониженный риск, с тем, чтобы субъекты этих секторов могли применять соразмерные риск-ориентированные меры, а также для оказания содействия этим субъектам в выявлении и направлении сообщений о лю-

²¹См. Руководство ФАТФ об охвате населения финансовыми услугами, в котором содержится дополнительная информация, касающаяся оценки рисков в целях проведения упрощённой надлежащей проверки и обоснования исключений.

²²Однако надзорные органы не должны устанавливать исключения общего характера, которые освобождают субъектов, представляющих низкий риск, или целые сектора, характеризующиеся пониженным риском, от выездных проверок. С точки зрения профилактики, для повышения уровня соблюдения установленных требований (даже если надзорные проверки могут проводиться лишь в отношении небольшой части регулируемых субъектов) в любом субъекте/секторе может быть проведена выездная проверка в определённый момент времени. Этого можно достичь путем минимизации числа (ежегодных) выборочных выездных проверок, и/или должна иметься политика, предписывающая, при каких обстоятельствах, связанных с рисками (например, при наличии определённых признаков риска), должна обязательно проводиться выездная проверка субъекта или сектора, который в остальном отношении представляет низкий риск.

бых рисках ОД/ФТ, которые могут возникнуть. Применительно к национальным целям, касающимся обеспечения охвата всего населения финансовыми услугами, надзорные органы могут также внести свой вклад в: (а) снижение требований в отношении представляющих пониженный риск субъектов, которые в недостаточной степени нейтрализуют риски, чтобы оправдать затраченные на них усилия; (б) заверение других регулируемых субъектов, которые оказывают финансовые услуги субъектам, представляющим пониженный риск, в том, что в отношении таких характеризующихся пониженным риском субъектов осуществляется надлежащий надзор. Соответствующие примеры приведены в разделах 7.6.1 и 7.6.3.

Вставка 3.3. Осуществление надзора за секторами и субъектами, представляющими пониженный риск, и содействие охвату населения финансовыми услугами

При осуществлении риск-ориентированного надзора важным аспектом является распределение надзорных ресурсов среди различных представляющих риск областей и секторов соразмерно существующим рискам. В частности, в стране могут иметься секторы, представляющие пониженный риск, в определённом секторе могут иметься сегменты, характеризующиеся пониженным риском, или в секторе могут иметься представляющие пониженный риск учреждения. Кроме того, у подотчётного учреждения могут иметься представляющие пониженный риск продукты, услуги, каналы поставок, клиенты или географические места деятельности. Однако пониженный риск не означает отсутствие риска, и в этой связи надзорные органы должны быть в состоянии эффективно выявлять любые новые вызывающие серьёзную озабоченность явления, связанные с рисками, в секторах и у субъектов, характеризующихся пониженным риском. Хотя надзорные органы могут выделять меньший объем ресурсов для осуществления надзорной деятельности в областях, представляющих пониженный риск, им всё равно следует выделять достаточное количество ресурсов для проверки, подтверждения и мониторинга понимания рисков, существующих в этих областях, а также выделять больший объем надзорных ресурсов для осуществления надзора за секторами, представляющими повышенный риск.

Регулятивные требования также должны соответствовать уровню и характеру рисков, имеющих в секторах и у субъектов. Положения Рекомендации 1 и Пояснительной записки к Рекомендации 1 позволяют юрисдикциям сделать исключения для определённых видов регулируемых субъектов в плане выполнения требований некоторых Рекомендаций ФАТФ при наличии подтверждённого низкого уровня риска. Однако такие исключения допускаются в строго ограниченных и обоснованных обстоятельствах. Кроме того, в рамках риск-ориентированного режима ПОД/ФТ требования, касающиеся проведения НПК, реализации мер внутреннего контроля, наличия комплаенс-службы, осуществления постоянного мониторинга и направления СПО и других сообщений, также должны соответствовать уровню рисков, существующих в секторах и у учреждений.

Риск-ориентированный надзор за секторами, представляющими пониженный риск, также важен с точки зрения обеспечения охвата населения финансовыми услугами. Несоразмерные законодательные или нормативные обязательства, чрезмерные ожидания надзорных органов и отсутствие руководящих указаний со стороны органов надзора могут привести к применению излишне запретительных мер НПК и других мер контроля в целях ПОД/ФТ. А это в свою очередь приведёт к повышению стоимости продуктов и услуг и,

в конечном итоге, подрывёт реализацию задач, связанных с охватом населения финансовыми услугами. В общей перспективе чрезмерные обязательства в сфере ПОД/ФТ могут привести к повышению общего уровня рисков ОД/ФТ вследствие:

- Вынуждения потенциальных пользователей переходить в нерегулируемые сектора по причине невозможности получения доступа к имеющимся финансовым услугам; или
- Повышения издержек на обеспечение соблюдения установленных требований до такой степени, что станет невыгодно предоставлять продукты и услуги лицам, не имеющим значительного дохода (например, некоммерческим организациям (НКО) (см. раздел 10.1)), и переноса осуществления этих операций через менее прозрачные каналы.

В США органы банковского надзора повторно подтвердили необходимость использования риск-ориентированного подхода в отношении НКО. В этой связи органы банковского надзора напомнили банкам, которые оказывают финансовые услуги участникам этого сектора, что они не должны рассматривать весь сектор благотворительных организаций, как представляющий одинаковый неприемлемо высокий риск ОД/ФТ²³. Органы банковского надзора выпустили рекомендательное руководство, касающееся факторов, которые необходимо учитывать при определении характера рисков ОД/ФТ, представляемых некоммерческими организациями.

Вставка 3.4. Роль надзорных органов в выявлении случаев отказа от обслуживания вследствие рисков или в содействии распространения практики, направленной на охват всего населения финансовыми услугами

Хотя риск-ориентированный подход требует от надзорных органов сосредоточить внимание на областях, представляющих повышенный риск, области, характеризующиеся пониженным риском, также требуют внимания, особенно если недоступность финансовых услуг является вызывающей озабоченность проблемой. Недоступность финансовых услуг для клиентов несёт в себе серьёзные риски ОД/ФТ, поскольку клиенты могут воспользоваться нерегулируемыми секторами экономики, в которых используются наличные деньги, или обратиться за услугами к провайдерам, у которых может не иметься надежных мер контроля рисков. Если надзорным органам становится известно о том, что учреждение массово и без разбора закрывает счета клиентов, отказывается в оказании услуг или не применяет упрощённые меры надлежащей проверки в ситуации, в которой риски, как правило, оцениваются как пониженные, надзорные органы должны разобраться в причинах таких решений, принимаемых этим учреждением.

Как указано в Руководстве ФАТФ, касающемся услуг перевода денег или ценностей (от 2016 года), хотя решение о применении упрощённых мер надлежащей проверки или об установлении или продолжении деловых отношений является для субъекта, в конечном итоге коммерческим, надзорные органы должны тщательно проверить и проанализировать эти решения для понимания того, могут ли эти решения указывать на необходимость предоставления разъяснений или на потребность внесения изменений в надзор-

²³<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1183>

ные требования, или свидетельствуют ли они об изменении рисков, или они обусловлены другими факторами, такими как соображения, касающиеся прибыльности. Если решение ограничить либо прекратить деловые отношения с клиентами связано с недостаточным пониманием гибкости риск-ориентированного подхода, надзорные органы могут предоставить соответствующие руководящие указания с разъяснением возможностей риск-ориентированного подхода²⁴.

Субъекты могут отказывать в обслуживании целых классов клиентов без какого-либо серьёзного и комплексного учёта уровня риска клиентов и существующих в конкретном секторе мер, направленных на снижение рисков отдельных клиентов. Это противоречит указаниям и рекомендациям ФАТФ²⁵.

3.6. Как надзорные органы могут разработать более надёжный и эффективный риск-ориентированный подход со временем?

76. **Надзорные органы должны обеспечить регулярный анализ и пересмотр своих надзорных стратегий.** В процессе реализации стратегии надзорные органы получают лучшее понимание качества мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющихся у поднадзорных субъектов, лучше поймут характер рисков ОД/ФТ, связанных с используемыми бизнес моделями, а также лучше осознают эффективность различных надзорных инструментов. Эти знания следует использовать для повышения общего уровня понимания рисков ОД/ФТ как на уровне сектора, так и на уровне отдельных субъектов, наряду с рассмотрением любых новых/ появляющихся рисков ОД/ФТ. Ключом для достижения этого является формирование и поддержание институциональной памяти.
77. Помимо этого, надзорные органы должны использовать опыт, накопленный в процессе выполнения надзорных задач, для повышения эффективности своих надзорных стратегий и для **постоянного совершенствования и усиления этих методов.** Кроме того, осуществляемая на постоянной основе оценка рисков (наряду с планированием надзорных мероприятий) должна проводиться не изолированно, а во взаимодействии с отделами пруденциального надзора и другими соответствующими отделами (или другими надзорными органами). Любые изменения в понимании рисков ОД/ФТ и/или предложения по усовершенствованию или усилению набора надзорных механизмов для применения в будущем должны рассматриваться в контексте анализа и пересмотра всей стратегии с целью продолжения совершенствования и укрепления подхода к надзорной деятельности для обеспечения того, чтобы он оставался эффективным.
78. Надзорным органам следует реализовать механизмы для обеспечения проведения глубоких и последовательных надзорных оценок, а также для обеспечения независимости в принятии решений в процессе осуществления риск-ориентированного надзора в целях ПОД/ФТ. Например, при определении рейтингов рисков сектора или отдельных субъектов решение

²⁴www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-money-value-transfer-services.pdf

²⁵www.fatf-gafi.org/documents/documents/rba-and-de-risking.html

должно основываться на документально оформленных результатах оценки (включая факты, установленные в ходе выездной и камеральной надзорной деятельности, и т.д.) и содержать обоснование, разъясняющее предлагаемый рейтинг риска.

79. Надзорные органы, особенно те, в компетенции которых находится большое количество более сложных поднадзорных субъектов, могут применять дополнительные меры для обеспечения последовательности и непротиворечивости оценок. Например, присвоенные рейтинги риска могут быть проанализированы/ оспорены другими сотрудниками подразделения, занимающегося надзором в целях ПОД/ФТ, которые не участвовали в проведении оценки²⁶. Другие методы, направленные на повышение объективности и целостности оценок (как на уровне секторов, так и на уровне отдельных субъектов), могут включать в себя формирование надзорных коллегий, которые будут выносить независимые суждения и обеспечивать последовательность и непротиворечивость оценок. В состав таких коллегий могут входить руководители, представители и специализированные сотрудники надзорных органов, которые не задействованы напрямую в осуществлении надзора за рассматриваемым субъектом/сектором. Сотрудники надзорных органов, непосредственно отвечающие за надзор за деятельностью субъектов, могут предоставлять надзорной коллегии свои выводы и рекомендации для проведения «горизонтального» анализа в целях обеспечения последовательности выносимых надзорных суждений. Со временем у надзорной коллегии выработается глубокое и комплексное понимание того, как в различных обстоятельствах решаются проблемные вопросы, возникающие в процессе осуществления надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ. После чего они смогут передать это понимание отдельным сотрудникам/группам сотрудников надзорных органов, чьё видение общей картины, очевидно, является более узким и ограничено только кругом субъектов, за деятельностью которых они осуществляют непосредственный надзор.
80. **Для поддержания эффективной системы риск-ориентированного надзора в целях ПОД/ФТ требуется проведение обучения.** Обучение требуется на всех уровнях, начиная от рядовых сотрудников, занимающихся надзорной деятельностью на местах, и заканчивая руководителями и членами коллегий надзорных органов. Учебные программы должны включать в том числе вопросы, касающиеся взаимодействия с поднадзорными субъектами, а также вопросы, касающиеся порядка принятия риск-ориентированных решений. Наглядное и активное участие высшего руководства в обучении посылает ясный сигнал об их приверженности процессу обучения.
81. В некоторых обстоятельствах **переход от нормативно-ориентированного подхода к риск-ориентированному подходу занимает определённое время.** Это может потребовать изменения культуры надзорной деятельности, а руководству надзорных органов необходимо чётко определить степень допустимого с их точки зрения риска. Также необходимо признать, что слабые места и недостатки в противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма в областях пониженного риска ОД/ФТ могут остаться незамеченными надзорными органами в процессе осуществления риск-ориентированного надзора. В этой связи меры реагирования на такие слабые места будут определяться в значительной степени тем, находятся ли они в пределах или выходят за рамки приемлемых результатов, обусловленных установленной степенью допустимого риска.

²⁶Предпочтительно, чтобы это всегда осуществлялось в случае изменения рейтингов рисков, присвоенных секторам. Однако это необязательно должно проводиться в отношении всех субъектов. Это может осуществляться ежегодно в отношении установленного количества субъектов, отобранных выборочным путём, в состав которых должны входить субъекты, которым присвоены все возможные рейтинги рисков.

82. Органы, отвечающие за надзор в разных секторах, и надзорные органы разных юрисдикций должны продвигать принципы коллегиальности и содействовать обмену передовой практикой, например, путём организации «визитов для обмена передовым опытом». Это особенно актуально для органов, имеющих менее развитые надзорные системы, поскольку это позволяет им учиться и перенимать опыт у органов, обладающих более устоявшимися/эффективными системами надзора в целях ПОД/ФТ. Кроме того, органы, имеющие более зрелые и эффективные надзорные системы, должны делиться своим передовым опытом и содействовать проведению образцово-показательных инспекций для обмена передовой практикой. Примеры сотрудничества между надзорными органами приведены в разделе 7.5.

3.7. Как должны применяться корректирующие меры и санкции в рамках осуществления риск-ориентированной надзорной деятельности?

83. В соответствии с требованиями Рекомендации 35, у юрисдикций должен иметься набор эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций, будь то уголовного, гражданско-правового или административного характера, для применения в отношении физических и юридических лиц, невыполняющих требования ПОД/ФТ. В [Руководстве ФАТФ по эффективной надзорной и правоприменительной деятельности](#) содержатся комплексные руководящие указания по применению корректирующих мер и санкций. Данный раздел посвящён рассмотрению связи между использованием риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности и применением корректирующих мер и санкций.
84. В распоряжении надзорных органов должен иметься набор корректирующих мер и санкций, которые могут применяться, исходя из степени и характера выявляемых недостатков или пробелов в мерах контроля в целях ПОД/ФТ, а также в системах управления рисками регулируемых субъектов. Это может включать в себя предупреждения, письменные указания о принятии мер, предписания, соглашения, административные санкции, штрафы, а также введение иных ограничений и условий для деятельности субъектов. Такие меры могут ужесточаться, вплоть до требований к субъектам устранить недостатки в области ПОД/ФТ или любые нарушения обязательств в сфере ПОД/ФТ или оплошности, касающиеся непринятия своевременных мер для снижения рисков.
85. При оценке и выборе соответствующих корректирующих мер и санкций для их применения в рамках риск-ориентированного подхода при осуществлении надзорной деятельности надзорные органы должны учитывать следующее:
- Характер установленных фактов – корректирующие меры или санкции (в зависимости от обстоятельств) могут применяться в первую очередь в отношении недостатков, связанных с областями повышенного риска, в том числе в отношении недостатков, выявленных в процессе национальной, секторальной или надзорной оценки рисков;
 - Влияние или вред, нанесённый выявленным недостатком или пробелом в части повышения степени подверженности субъекта, сектора или населения рискам ОД/ФТ. (Например, является ли это системным сбоем, единичным случаем или злостным нарушением, такими как не направление сообщений о крупномасштабной подозрительной деятельности или других сообщений, и длительный период времени, в течение которого выявленный недостаток в системе управления рисками регулируемого субъекта оставался не устранённым

или не исправленным. Надзорные органы могут принять во внимание масштаб недостатка в плане вероятности материализации рисков с учётом размера, характера, географического охвата и объемов деятельности субъекта);

- Использование полномочий для отзыва, ограничения или приостановления действия лицензии субъекта (или аналогичного разрешения в случае субъектов, подлежащих регистрации) в соответствующих случаях (например, если в ходе судебного разбирательства установлено, что субъект был замешан в преступной деятельности, связанной с ОД или ФТ, или в случае серьёзных и систематических нарушений мер ПОД/ФТ), или для применения аналогичных санкций или запретов в отношении директоров и старших руководителей;
- Опубликование результатов применения надзорных мер и обнародование информации о недостатках, выявленных у соответствующих субъектов, для содействия снижению и устранению рисков в секторе, поскольку другие субъекты принимают во внимание последствия подобных нарушений.

86. С учётом вышеуказанного, эффективное применение корректирующих мер и санкций должно быть направлено не только на недопущение повторного совершения ненадлежащих действий, допущенных в прошлом, и на устранение слабых мест в процессах, процедурах, системах и мерах контроля регулируемых субъектов. Эффективное использование корректирующих мер и санкций также должно **способствовать изменению поведения для развития и укрепления корпоративной культуры соблюдения установленных требований среди членов совета директоров, старших руководителей, групп комплаенс-контроля и других соответствующих сотрудников рассматриваемого субъекта**. В этой связи надзорные органы должны применять корректирующие меры и санкции соразмерно степени серьёзности допущенных нарушений в отношении совета директоров и руководства, осуществляющих контроль за владельцами, и других сотрудников регулируемых субъектов, в зависимости от степени их ответственности за совершённые нарушения, особенно если речь идёт об умышленных или серьёзных нарушениях. Надзорные органы должны также обеспечить, чтобы комплаенс-службы регулируемых субъектов имели достаточный статус, независимость, а также кадровое и ресурсное обеспечение, соответствующее характеру рисков, с которыми сталкивается субъект. Уверенность надзорного органа в продемонстрированном учреждением намерении, обязательствах и возможностях надлежащим образом устранить выявленные недостатки может повлиять на выбор и применение надзорным органом официальных или неофициальных корректирующих инструментов или методов. Например, если надзорный орган выявил существенный недостаток в мерах контроля, но полагает, что учреждение имеет удовлетворительную культуру соблюдения требований и существенные возможности для устранения этого недостатка, надзорный орган может выбрать более щадящий подход к применению корректирующих мер и методов.

87. **Надзорные органы также должны учитывать вопросы прозрачности, последовательности и соразмерности при применении корректирующих мер или санкций**, принимая во внимание особенности конкретного субъекта, характер и значимость случаев неприменения мер для снижения рисков, а также серьёзность выявленного нарушения или пробела. Следует рассмотреть необходимость разработки политики/ руководств для определения того, какие корректирующие меры и/или санкции являются наиболее подходящими для применения конкретных обстоятельств. Также следует рассмотреть целесообразность разработки методологии для расчёта сумм штрафов и для определения степени жёсткости предписаний и административных санкций, которые должны быть сдерживающими и соразмерными раз-

меру регулируемого субъекта и серьёзности допущенного нарушения. Такое прозрачное и последовательное применение корректирующих мер и санкций может повысить эффективность реализации мер ПОД/ФТ регулируемыми субъектами.

88. С другой стороны, надзорным органам следует избегать подхода, предусматривающего «абсолютную нетерпимость к недостаткам» или «недопущение никаких недостатков». Надзорным органам также, по возможности, не следует применять обязательные санкции в отношении субъектов в тех ситуациях, когда влияние риска является несущественным, или недостатки являются менее актуальными в плане снижения рисков, поскольку это может послужить неверным сигналом и побудительной причиной для возврата субъектов к использованию нормативно-ориентированного подхода. Следует признать, что в некоторых случаях применение санкций за невыполнение требований в областях, представляющих пониженный риск, может являться оправданным и обоснованным (например, в случае повторного, сознательного или намеренного невыполнения требований ПОД/ФТ). Тем не менее надзорным органам следует учитывать совокупность усилий и мер, принимаемых субъектом для снижения рисков, и использовать гибкий риск-ориентированный подход при осуществлении надзорных функций, стараясь по мере возможности не накладывать санкции на субъекты для того, чтобы заставить их сосредоточить усилия на областях повышенного риска.

3.8. Как надзорные органы должны оценивать эффективность своего риск-ориентированного подхода?

89. **Надзорные органы должны надлежащим образом документировать, отслеживать и анализировать свою надзорную деятельность и её результаты.** При разработке своих надзорных моделей надзорные органы должны обеспечить наличие базы данных для регистрации и хранения информации о надзорных мероприятиях (в идеале в цифровой форме), проводимых в отношении каждого субъекта, включая подробные сведения о выявленных проблемах, соответствующих планах действий и оценке рисков каждого субъекта. Надзорные органы должны иметь возможность извлекать данные и управленческую информацию для оценки своей деятельности относительно ключевых показателей рисков, выявленных проблемных вопросов и характера рисков каждого отдельного субъекта и сектора. При этом совокупные результаты оценки по этим показателям должны предоставляться для использования в процессе национальной оценки рисков.
90. **Надзорным органам рекомендуется использовать данные для определения и демонстрации воздействия, оказываемого их надзорной деятельностью.** Например, можно использовать систему для регистрации проводимых надзорных мероприятий, которая позволяет извлекать данные для демонстрации того, как надзорная деятельность повлияла на управления рисками и на уровень соблюдения установленных требований как на уровне отдельных субъектов, так и на уровне сектора. Данные могут помочь в выявлении изменяющихся со временем тенденций в части количества и степени серьёзности выявляемых проблемных вопросов, а также в отношении колебания рейтингов эффективности мер контроля. Это включает в себя анализ изменений качества управления рисками и характера рисков отдельных учреждений, а также общих тенденций в секторе, в том числе касающихся проблем, связанных с неоправданным отказом в обслуживании в связи с рисками, и с отсутствием у населения доступа к финансовым услугам.

91. Эта информация также должна использоваться для более выверенного использования надзорных ресурсов и надзорных инструментов и применяться для выработки подхода к осуществлению информационно-разъяснительной деятельности. Например, результаты анализа надзорных данных могут указывать на растущие проблемы, обусловленные потенциальной нехваткой возможностей у регулируемых субъектов для осуществления мониторинга операций, и в этом случае надзорный орган должен выпустить новое руководство или установить новые требования для устранения этой растущей тенденции. С другой стороны, данные также могут служить показателем того, являются ли усилия надзорных органов успешными в плане их воздействия на совершенствование мер ПОД/ФТ, реализуемых субъектом или в секторе. Например, факты, устанавливаемые в ходе проверок, переходят со временем из категории существенных пробелов в категорию замечаний менее серьёзного характера, требующих лишь уточнений или усовершенствований. Повышение качества оценок рисков, проводимых субъектами, может служить ещё одним мерилом эффективности.
92. Ещё одним способом, который может помочь надзорным органам в оценке воздействия их надзорной деятельности на эффективность управления рисками регулируемыми субъектами, является **рассмотрение ключевых результатов функционирования систем ПОД/ФТ, например, качества направляемых сообщений о подозрительных операциях**. Для этого надзорным органам следует запрашивать у ПФР информацию о количестве, качестве и своевременности сообщений, которые оно получает от секторов и субъектов, поскольку улучшения в этой области могут также служить показателем успешных результатов надзорной деятельности. Некоторые из соответствующих факторов, которые могут быть рассмотрены надзорными органами, включают в себя следующее:
- Количество преступлений ОД/ФТ, совершённых с использованием инфраструктуры сектора, и любые существенные изменения в тенденциях;
 - Изменения количества и качества СПО, направляемых субъектами сектора, и своевременность направления таких сообщений;
 - Количество нарушений или недостатков, в том числе повторных нарушений, совершённых субъектами, и серьёзность этих недостатков;
 - Жалобы и претензии, полученные от заинтересованных лиц; и
 - Свидетельства того, что субъекты отказываются от чисто формального подхода «для галочки» и демонстрируют приверженность задачам и целям риск-ориентированного противодействия ОД/ФТ, включая применение соразмерных мер реагирования на весь спектр рисков (в том числе в областях повышенного и пониженного риска).
93. Оценка результатов реализуемых надзорных мер и получение обратной связи о ключевых показателях и результатах функционирования систем ПОД/ФТ может помочь избежать ошибок, связанных с предвзятостью и необъективностью восприятия. Если такая обратная связь расходится с пониманием рисков надзорными органами, это должно служить поводом для пересмотра надзорными органами своих предположений. Надзорные органы должны принять меры для повторного рассмотрения и анализа своих моделей рисков или оценок рисков, проведя консультации с правоохранительными органами, ПФР и зарубежными партнёрами, или проведя специальные или выборочные проверки, или используя сообщения осведомителей или негативные сообщения в средствах массовой информации.

94. **Должны иметься механизмы для повышения ответственности и прозрачности** в целях обеспечения эффективности используемого надзорными органами риск-ориентированного подхода. Это должно включать, по крайней мере, один из следующих механизмов: (i) контроль со стороны руководства надзорного органа; (ii) контроль со стороны надзорного органа за деятельностью СРО (при использовании децентрализованной модели); (iii) анализ со стороны государственного управления аудита или аналогичного государственного органа; и (iv) при необходимости, опубликование информации, касающейся надзорной стратегии, планов проверок и результатов надзорных мероприятий. Например, без ущерба для оперативной независимости надзорного органа:

- Коллегия надзорного органа, государственное управление аудита и национальный координационный орган могут определить ключевые показатели деятельности, по которым они будут периодически оценивать эффективность деятельности надзорного органа;
- Могут проводиться отраслевые опросы для периодической оценки деятельности надзорного органа; и/или
- Надзорный орган и ПФР могут периодически сообщать о количестве и качестве сообщений, поступающих из сектора, что часто рассматривается в качестве хорошего показателя для оценки уровня эффективности реализации предупредительных мер поднадзорными субъектами.

Вставка 3.5. Меры, применяемые Управлением по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях Великобритании для проверки эффективности риск-ориентированного подхода, используемого органами и организациями, отвечающими за надзор за УНФПП

Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях (OPBAS) Великобритании осуществляет надзор за саморегулируемыми организациями (СРО), на которых в соответствии с нормативно-правовыми актами Великобритании возложены функции по надзору за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями (УНФПП). В рамках своей надзорной деятельности одна саморегулируемая организация, отвечающая за надзор за сектором, который определён как представляющий высокий риск в отчёте о национальной оценке рисков Великобритании, выявила 103 субъекта, представляющих самый высокий риск. По требованию Управления эта саморегулируемая организация провела углублённые выездные проверки данных субъектов и выявила высокий уровень несоблюдения установленных требований и слабые системы и меры контроля у этих субъектов. Установленные факты и последующие консультации с Управлением заставили эту саморегулируемую организацию выделить соответствующие ресурсы для реализации постоянной программы более интенсивного надзора за указанными субъектами. Саморегулируемая организация будет также осуществлять выборочные посещения некоторых субъектов, определённых как представляющих высокий, средний и низкий риск, для оценки того, является ли расширенная надзорная стратегия достаточной для этих целей, или она нуждается в дополнительной оценке и уточнении.

Если органы, отвечающие за надзор за УНФПП, особенно саморегулируемые организации, осуществляют сразу несколько функций (например, защищают интересы своих членов

и одновременно осуществляют надзор за выполнением своими членами требований ПОД/ФТ), необходимо обеспечить возможность надлежащего разрешения потенциальных конфликтов интересов. В Великобритании Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях обращает особое внимание на эти вопросы при оценке организаций, которые осуществляют надзор за своими членами в целях противодействия отмыванию денег, а также одновременно защищают и отстаивают интересы своих членов. Надлежащая жёсткая система управления в надзорных организациях помогает снизить этот риск.

Источник: Великобритания

3.9. Сотрудничество на национальном уровне, в том числе между органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, и органами пруденциального надзора

95. Сотрудничество и обмен информацией между органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ, другими надзорными органами, ПФР и другими компетентными органами, в том числе налоговыми и правоохранительными органами, является важным для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны и участники хорошо понимали риски ОД/ФТ и могли принимать меры для их снижения. Взаимодействие с правоохранительными органами и ПФР может помочь проводить оценки эффективности/ полезности результатов реализации субъектами своих программ в области ПОД/ФТ и посылать согласованные сигналы относительно рисков, которые необходимо снижать в первую очередь.
96. Органы пруденциального надзора и органы, осуществляющие надзор в целях ПОД/ФТ, должны создать эффективный механизм сотрудничества (независимо от того, входят ли они в состав одного и того же ведомства или разных ведомств) для обеспечения надлежащего надзора и контроля за рисками ОД/ФТ (определёнными в процессе национальной оценки рисков) внутри страны и на международном уровне в интересах обоих видов надзорной деятельности. Даже если орган пруденциального надзора не входит в состав одного и того же единого надзорного органа, в который входит орган, отвечающий за надзор в целях ПОД/ФТ, или такой единый надзорный орган не отвечает непосредственно за надзор или мониторинг соблюдения требований в сфере ПОД/ФТ, такой орган часто отвечает, помимо всего прочего, за выдачу лицензий и осуществляет мониторинг систем и мер контроля с точки зрения пруденциальных норм, что может являться актуальным для целей ПОД/ФТ. Дополнительная информация по этому вопросу содержится в Приложении 5 «[Взаимодействие и сотрудничество между органами пруденциального надзора и органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ](#)» Руководства Базельского комитета по банковскому надзору «Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма»²⁷. Соответствующие примеры приведены в разделе 7.5.
97. Помимо содействия пониманию рисков, механизмы внутреннего сотрудничества (особенно в рамках проведения национальной оценки рисков) должны также позволить выделять и распределять ресурсы для осуществления надзора в целях ПОД/ФТ, исходя из существующих

²⁷https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/935606/Opinion%20on%20how%20to%20take%20into%20account%20MLTF%20risks%20in%20SREP.pdf

рисков ОД/ФТ (см. раздел 2.1.2). На практике степень внимания, уделяемого надзорным органом разным секторам, может зависеть от имеющихся в его распоряжении ресурсов. Например, имеющий хорошее ресурсное обеспечение надзорный орган, отвечающий за надзор за сектором, представляющим пониженный риск, может использовать несоразмерно большое количество ресурсов для мониторинга соблюдения требований ПОД/ФТ, поскольку у него имеются достаточные источники финансирования. И наоборот, имеющий плохое ресурсное обеспечение надзорный орган, осуществляющий надзор за сектором, представляющим повышенный риск, может быть не в состоянии использовать необходимую часть своих ресурсов для осуществления надзора в целях ПОД/ФТ, поскольку имеющиеся в его распоряжении ресурсы являются недостаточными. Процессы национальной оценки рисков и взаимодействия между надзорными органами должны быть направлены на содействие выделению и распределению ресурсов, исходя из степени имеющихся рисков.

3.10. Международное сотрудничество для обеспечения реализации риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности

98. Многие регулируемые субъекты регулярно осуществляют трансграничную деятельность, и поэтому надзор за их деятельностью в целях ПОД/ФТ осуществляется сразу несколькими надзорными органами в нескольких разных юрисдикциях. В этом случае риски ОД/ФТ часто носят трансграничный характер, и недостатки систем и мер контроля одного субъекта, входящего в группу, могут повториться у любых других членов этой группы. Для использования риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности требуется международное сотрудничество, особенно если речь идёт о группах, осуществляющих свою деятельность в нескольких разных юрисдикциях. Сотрудничество между надзорными органами является важным для снижения этих рисков, и требования, касающиеся такого сотрудничества, установлены в Рекомендации 40²⁸.
99. Международное сотрудничество повышает эффективность риск-ориентированного подхода за счёт:
 - Повышения уровня понимания рисков – в том числе понимания подходов, используемых группами, и понимания рисков самими группами. Также может осуществляться обмен более широким кругом информации для повышения осведомлённости среди надзорных органов о появляющихся рисках или для выработки единого понимания рисков, связанных с определёнными инициативами, секторами или видами деятельности (например, обмен информацией о рисках, связанных с «коридорами» перевода денег или ценностей в целях обеспечения охвата населения финансовыми услугами). Обмен информацией об оценке рисков и мер контроля между надзорными органами повысит уровень их коллективного понимания характера рисков групп и влияния этих рисков на субъекты, деятельность которых они регулируют;
 - Использования синергетического эффекта при осуществлении надзорной деятельности – для координации надзорных вмешательств и последующего мониторинга, а также для поиска возможностей и повышения эффективности за счёт сплочённых действий в реализации приоритетных направлений, стратегий и программ надзорной

²⁸Пояснительная записка к Рекомендации 40, пункты 10-13

деятельности. Надзорные органы могут наводить справки от лица своих зарубежных коллег, либо позволить зарубежным партнёрам самостоятельно наводить справки в стране или содействовать им в этом для обеспечения эффективного надзора за деятельностью групп;

- Обеспечения эффективного снижения рисков – для оценки реализации предупредительных мер и укрепления мер контроля и служб аудита на уровне группы.

100. Однако также имеются сложности и препятствия для осуществления международного сотрудничества между органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ, что в свою очередь может ограничить эффективность надзора. Такие проблемы включают в том числе отсутствие единого понимания того, какой информацией по вопросам ПОД/ФТ следует обмениваться, или возможные законодательные препятствия для трансграничного обмена информацией с органами, являющимися партнёрами, и органами, которые не являются прямыми партнёрами. Нормативно-правовые положения, касающиеся защиты данных и неприкосновенности частной жизни, часто препятствуют обмену соответствующими персональными данными для проведения проверок на предмет профессиональной пригодности и добросовестности. В некоторых случаях информация, касающаяся дел, находящихся в разработке надзорных органов, не передаётся зарубежным партнёрам из-за опасений того, что это может привести к предупреждению фигурантов расследований, или послужить нежелательным тревожным сигналом. Трансграничные контакты между органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ, могут осуществляться от случая к случаю, а не на постоянной основе, даже если речь идёт о перманентных трансграничных рисках.

101. Органы, осуществляющие надзор за представляющими повышенный риск субъектами, которые осуществляют свою деятельность в составе групп, должны активно поддерживать связь с другими соответствующими надзорными органами. Также должны иметься официальные каналы для сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за группами субъектов, представляющих повышенный риск, в том числе для инициативного обмена информацией, которая может быть актуальной для других надзорных органов. В [Руководстве Базельского комитета по банковскому надзору «Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма»](#) содержатся указания, касающиеся функций и обязанностей надзорных органов стран нахождения и стран происхождения финансовых учреждений. В нём также содержатся руководящие указания для надзора за мерами ПОД/ФТ, реализуемыми на уровне финансовых групп. В Европейском союзе сотрудничество надзорных органов может осуществляться в рамках коллегий по ПОД/ФТ в отношении субъектов, осуществляющих свою деятельность сразу в нескольких странах, входящих в ЕС (см. Вставку ниже). Хотя сотрудничество между органами, отвечающими за надзор за секторами УНФПП, развито в меньшей степени, всё же прилагаются усилия для расширения и укрепления международного сотрудничества в сфере надзора за УНФПП. Например, органы, осуществляющие надзор за УНФПП, участвуют в «Международном форуме надзорных органов», членами которого являются надзорные органы из Австралии, Канады, Новой Зеландии, Великобритании и Соединённых Штатов Америки.

Вставка 3.6. Коллегии надзорных органов по ПОД/ФТ в Европейском союзе

В законодательстве Европейского союза в сфере ПОД/ФТ и пруденциальных норм содержатся требования, обязывающие надзорные органы сотрудничать и обмениваться информацией, но не изложено подробно, каким образом это должно осуществляться. При отсутствии единой системы сотрудничество и обмен информацией между органами пруденциального надзора и надзорными органами по ПОД/ФТ в целях осуществления надзора в сфере ПОД/ФТ может быть затруднено в ряде случаев.

Для решения этой проблемы Европейские надзорные органы выпустили в декабре 2019 года Руководство по сотрудничеству и обмену информацией между надзорными органами. В этом Руководстве установлены правила, регулирующие создание и работу надзорных коллегий по ПОД/ФТ.

Так же, как и в случае коллегий пруденциальных органов, коллегии надзорных органов по ПОД/ФТ служат площадкой для сотрудничества и обмена информацией. Они содействуют выработке всеми надзорными органами единого понимания рисков ОД/ФТ, связанных с банками или финансовыми учреждениями, и определяют направления осуществления надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ за такими банками или финансовыми учреждениями. Например, в Руководстве изложено, как органы, отвечающие за надзор в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, могут использовать коллегии по ПОД/ФТ для выработки единого подхода и для согласования скоординированных мер.

В Руководстве установлено, что надзорные коллегии по ПОД/ФТ должны создаваться для всех банков и финансовых учреждений, которые осуществляют свою деятельность, по крайней мере, в трёх странах-членах ЕС. Все органы ЕС, отвечающие за надзор в сфере ПОД/ФТ, которые участвуют в надзоре за банком или финансовым учреждением, в отношении которого учреждена коллегия, являются постоянными членами этой коллегии.

Органы пруденциального надзора ЕС и органы, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ, из стран, которые не входят в ЕС, но на территории которых учреждение осуществляет свою деятельность, приглашаются для участия в работе коллегии по ПОД/ФТ в качестве наблюдателей. Органы пруденциального надзора из стран, не входящих в ЕС, и ПФР государства-члена ЕС, в котором находится ведущий надзорный орган, также могут приглашаться для участия в работе коллегии в качестве наблюдателей при необходимости.

На всех наблюдателей распространяются правила о соблюдении конфиденциальности, аналогичные тем, которые действуют в ЕС. От наблюдателей ожидается активное участие в работе коллегии по ПОД/ФТ, в том числе в части обмена информацией. Кроме того, ожидается, что наблюдатели, являющиеся органами пруденциального надзора, примут меры для доведения информации по итогам заседания коллегии по ПОД/ФТ до сведения своих коллег из органов пруденциального надзора, а также осуществят необходимые действия на основании этой информации.

Подразделения финансовой разведки из других юрисдикций, а также другие соответствующие лица могут быть приглашены на заседание коллегии по ПОД/ФТ в соответствующих случаях при необходимости.

4. Сквозные вопросы

4.1. Использование технологий надзорными органами (надзорные технологии)

102. Целью этого раздела является ознакомление с опытом того, как надзорные органы используют технологии в своей надзорной деятельности, и какую выгоду они получили от применения таких инструментов при осуществлении риск-ориентированного надзора. При этом авторы не настаивают на обязательном применении каких-либо конкретных технологических инструментов в надзорной деятельности.
103. Новые источники данных и современные аналитические инструменты могут помочь надзорным органам более эффективно и результативно выявлять и снижать риски ОД/ФТ. Также имеются новые технологии для осуществления надзорной деятельности, в частности, для сбора, хранения, анализа и преобразования надзорных данных в целях улучшения качества оценок рисков и совершенствования процесса надзорной деятельности.
104. Используя преимущества новых технологий в соответствующих случаях, надзорные органы могут обеспечить более эффективное и результативное достижение своих надзорных целей.
- Технологии могут позволить автоматизировать рутинные процедуры и высвободить за счёт этого ценные надзорные ресурсы, что позволит надзорным органам сконцентрироваться на задачах, требующих знаний и опыта для вынесения экспертных суждений и оценок.
 - Расширение возможностей обработки данных, методы сетевого анализа, роботизированная автоматизация процессов, машинное обучение и искусственный интеллект в целом дают надзорным органам возможность получать дополнительные полезные сведения для осуществления надзора и выявлять тенденции рисков в секторах и группах поднадзорных субъектов. Некоторые надзорные органы имеют доступ к гораздо большему объёму информации, чем любые отдельные субъекты. И хотя надзорные органы не должны выполнять функции ПФР, технологии, позволяющие проводить анализ системных рисков, должны передаваться другим ведомствам и, при необходимости, частному сектору для коллективного управления рисками и защиты целостности финансовой системы.
 - Возможности для использования новых технологий в целях повышения эффективности надзора имеются почти во всех областях надзорной деятельности. Некоторые примеры использования таких технологий включают следующее:
 - Оценка рисков регулируемых субъектов: технологии могут обеспечить проведение надзорными органами более глубокой и качественной оценки рисков, имеющих у регулируемых субъектов, и рисков, существующих в секторе.
 - Системный мониторинг рисков: технологии могут расширить возможности для общего мониторинга рисков, содействуя осуществлению надзора, ориентированного на конкретную деятельность, для расширения надзора за субъектами в целях более эффективного выявления и снижения появляющихся рисков.

- Анализ, проводимый надзорными органами: технологии могут повысить эффективность выездного/ камерального анализа, проводимого надзорными органами, позволяя дополнить ручной анализ, осуществляемый сотрудниками надзорных органов, машинным анализом больших объёмов данных.
- Технологии могут также обеспечить более тесное и глубокое сотрудничество, в том числе путём укрепления связей и взаимодействия с регулируемыми субъектами. Технологии могут обеспечить более эффективные каналы для обмена информацией между регулирующими органами, правоохранительными органами и регулируемыми субъектами, а также укрепить совместные меры защиты от финансовых преступлений. Независимо от того, используют ли регулируемые субъекты технологии для содействия выполнению своих функций в сфере ПОД/ФТ или предоставляют основанные на новых технологиях услуги, для эффективного мониторинга необходимо понимание того, каким образом эти субъекты используют технологии, и какое влияние они, в конечном итоге, оказывают.
- Надзорные органы также должны учитывать потенциальные риски, связанные с применением новых технологий, в том числе возможное возрастание киберрисков (вследствие более серьёзных последствий кибератак и операционных сбоев, нежели при использовании традиционных процедур), чрезмерную зависимость от технологических моделей и репутационные риски (ввод неправильных алгоритмов в технологическое программное обеспечение может привести к неверным оценкам и действиям со стороны надзорных органов). Могут также иметься некоторые ограничения практического характера, такие как соображения экономической рентабельности и отсутствие данных для принятия решений. Кроме того, необходимо периодически анализировать эффективность технологических решений и совершенствовать их при необходимости с тем, чтобы они оставались выверенными и актуальными. В рамках децентрализованных моделей размер надзорных органов и организаций, а также масштабы их деятельности, могут оказаться недостаточными для того, чтобы дать им возможность использовать надзорные технологии. Следует также проводить оценку реализуемых мер по снижению потенциальных рисков, таких как, например, применение новых технологий параллельно с использованием существующего процесса в течение достаточно продолжительного периода времени для того, чтобы убедиться в том, что итоговый уровень остаточных рисков позволяет эффективно управлять этими рисками.
- ФАТФ исследует и изучает риски и возможности, связанные с применением новых технологий, в рамках текущего проекта по цифровой трансформации. Практические примеры, касающиеся использования технологий для присвоения рейтингов рисков поднадзорным субъектам, осуществления постоянного мониторинга и обеспечения более выверенного распределения надзорных ресурсов, приведены в разделе 7.2.

4.2. Взаимодействие с частным сектором

105. Для развития хорошего понимания рисков, с которыми сталкиваются поднадзорные субъекты, надзорным органам необходимо поддерживать постоянное взаимодействие с частным сектором. Методы и способы ОД/ФТ быстро изменяются, и участники частного сектора могут быть в состоянии выявлять такие изменения и сообщать о них надзорным органам. Вероятно, что участники частного сектора обнаружат такие изменения раньше надзорных органов, поскольку они непосредственно контактируют и ведут дела с клиентами. Постоянная коор-

динация между надзорными органами и другими государственными органами в процессе их взаимодействия с частным сектором даёт чёткий сигнал об их ожиданиях в части управления рисками. В тех секторах, в которых режим регулирования был введён относительно недавно, взаимодействие с участниками таких секторов и отраслей со стороны надзорных органов должно включать меры, направленные на повышение уровня образованности и информированности. Некоторые характеристики хорошо организованной системы межведомственного взаимодействия с частным сектором могут включать следующее:

- Поддержание регулярного диалога между рядом государственных органов (например, надзорными органами, правоохранительными органами и ПФР) и определённым кругом представителей частного сектора. В некоторых юрисдикциях такой диалог организован в форме постоянных консультационных форумов, конференций или комитетов. Это даёт возможность для обсуждения рисков, а также указаний надзорных органов или иных событий. Хотя предоставление обратной связи относительно степени выполнения конкретными субъектами установленных требований не является основной целью этих мероприятий, они могут способствовать повышению уровня информированности об общих проблемах и мерах реагирования.
- Регулярный обмен информацией, повышение уровня образованности и проведение информационно-разъяснительной работы в частном секторе и среди его участников в целях обеспечения более глубокого понимания рисков, в том числе в рамках государственно-частных партнёрств. Это может помочь надзорным и другим государственным органам получить более комплексное и актуальное понимание рисков, с которыми сталкивается частный сектор. Это также может помочь субъектам развить собственное понимание рисков (см. пример в разделе 7.4.2).
- Получение комментариев и мнений участников частного сектора по конкретным вопросам. Например, получение от представителей частного сектора обратной связи относительно основных результатов проверочного цикла или тематического анализа, или определение вопросов и областей, в которых руководящие указания регулирующих органов наиболее востребованы, или предоставление разъяснений, относительно упрощённых мер, которые могут применяться в отношении клиентов/продуктов с доказанным и подтверждённым низким риском.
- Расширение диалога и информационно-разъяснительной деятельности за рамки регулируемых субъектов для охвата более широкой аудитории. Например, в Японии информационно-разъяснительная работа, проводимая в секторах, включает в себя взаимодействие с торговыми объединениями и ассоциациями владельцев судов для обмена информацией о рисках с регулируемыми субъектами и представителями государственного сектора. Это осуществляется в целях повышения информированности о свойственных рисках ОД для сектора, а также о необходимости проведения надлежащей проверки операций и наведения справок о клиентах со стороны регулируемых субъектов.

4.3. Использование третьих сторон

106. Надзорные органы могут использовать третьи стороны (например, сторонних консультантов или аудиторов) для содействия в реализации ими своих функций в сфере ПОД/ФТ. Хотя эта деятельность может обеспечить полезные экспертные услуги и сберечь ключевые ресурсы для

осуществления наиболее важных функций, конечная ответственность за обеспечение выполнения субъектами надзорных обязательств лежит на надзорных органах. В данном разделе рассматриваются некоторые возможности и риски, о которых надзорным органам необходимо помнить в этой связи.

107. Очень важно обеспечить правильный баланс между расширением внутренних возможностей и использованием третьих сторон. При этом приоритетом должно являться наращивание и расширение внутренних возможностей надзорных органов для эффективного и независимого выполнения своих функций. Это включает наличие достаточного числа кадровых сотрудников, обладающих необходимым спектром знаний, умений и квалификаций. Привлечение третьих сторон для выполнения задач в целях ПОД/ФТ может принести определённую пользу. Однако, если надзорные органы будут чрезмерно полагаться на или зависеть от третьих сторон, это может препятствовать развитию их возможностей и внутренней компетентности.
108. Использование третьих сторон становится всё более актуальным, особенно по мере повышения сложности деятельности финансового сектора, связанного с внедрением инновационных финансовых продуктов и услуг (например, финансовых технологий или «Финтех»), бизнес-моделей, а также ввиду расширяющихся возможностей в сфере информационных технологий. В этой связи использование экспертных знаний финансовых инженеров, специалистов в области финансовых технологий, специалистов в области обработки данных и других профессионалов при осуществлении надзорной деятельности становится важным и необходимым для обеспечения эффективного надзора.
 - Некоторые финансовые продукты включают элементы финансового инжиниринга, которые могут использоваться в схемах даже отдельных операций или договоров (так называемые «экзотические финансовые продукты»). Хотя надзорные органы должны развивать собственное понимание таких продуктов и связанных с ними рисков, в некоторых случаях использование знаний, навыков и опыта сторонних специалистов может помочь в получении необходимого понимания.
 - Быстрые изменения в технологиях обработки, анализа и хранения информации, а также инновации, такие как технология распределённого реестра и искусственный интеллект, повышают важность надзора и контроля за используемыми технологиями при выполнении надзорных функций в сфере ПОД/ФТ.
 - Надзор за банковским сектором и за другими крупными финансовыми учреждениями в целях ПОД/ФТ невозможно осуществлять без тщательного изучения и глубокого понимания используемых ими ИТ-систем (так называемых управляющих информационных систем), в том числе их систем мониторинга, параметров, а также используемых технологических решений и схем обеспечения соблюдения установленных требований в сфере ПОД/ФТ с привлечением третьих сторон.
109. Использование третьих сторон для оказания содействия в мониторинге секторов или субъектов, представляющих пониженный риск, также может помочь надзорным органам сфокусировать свое внимание на секторах и субъектах, в которых присутствуют повышенные риски. В Руководстве ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для сектора УПДЦ подчёркивается, что привлечение третьих сторон для оказания содействия в проведении периодического анализа провайдеров УПДЦ, подверженных пониженному риску, может помочь надзорным органам сосредоточить основные усилия на провайдерах УПДЦ, представляющих повышенный риск, и избежать перегруженности вследствие отсутствия необходимости уделять повышенное внимание более широкому кругу поднадзорных субъектов.

110. Привлечение третьих сторон может также помочь надзорным органам в осуществлении мониторинга мер, принимаемых субъектами для устранения недостатков и нарушений. Например, в Великобритании Управление по финансовому регулированию и надзору (FCA) может потребовать от поднадзорного субъекта использовать услуги «квалифицированного специалиста» для проведения анализа и предоставления отчёта Управлению²⁹. Такой квалифицированный специалист может проверить системы и меры контроля, имеющиеся у компании, выявить слабые места и в некоторых случаях устранить обнаруженные недостатки.
111. Практика найма специалистов надзорными органами должна быть достаточно гибкой для обеспечения того, чтобы надзорные органы могли получать доступ к услугам квалифицированных технических специалистов, необходимых для выполнения установленных нормативных требований в сфере регулирования. Прикомандирование сотрудников надзорных органов к сторонним организациям также может помочь этим сотрудникам расширить и углубить свои знания и опыт. В случае привлечения третьей стороны надзорный орган должен:
- Иметь процедуры для оценки и найма сторонних кандидатов (например, для проверки уровня их компетентности, полномочий, опыта работы в областях, представляющих риск, возможных конфликтов интересов и т.д.);
 - Иметь соответствующие нормы и правила, касающиеся защиты данных;
 - Иметь меры контроля для обеспечения того, чтобы третьи стороны выполняли возложенные на них задачи эффективно, результативно и независимым образом в соответствии с поставленными задачами и указаниями, отдаваемыми надзорным органом;
 - Обеспечить надлежащий порядок передачи информации о выявленных проблемах;
 - Иметь процедуры для контроля и мониторинга качества выполняемой работы;
 - Обеспечить, чтобы третья сторона запрашивала разрешение на получение контролируемого доступа к конфиденциальной информации, имеющейся у надзорного органа, и потребовать у третьей стороны соблюдения чётких требований, руководств и электронных процедур для защиты чувствительной информации, в том числе для соблюдения соответствующих правил защиты данных.
112. Вышеперечисленные меры являются важными для того, чтобы надзорные органы могли убедиться в том, что оказываемые экспертные услуги являются высококачественными и обеспечивают достижение ожидаемых результатов, и что надзорные органы получают всю информацию о недостатках, выявляемых в системах и мерах контроля поднадзорных субъектов.
113. Ещё одна растущая тенденция касается использования третьих сторон подотчётными субъектами для выполнения некоторых функций в сфере ПОД/ФТ (таких как хранение записей и документов, выполнение некоторых элементов надлежащей проверки клиентов, осуществление мониторинга террористов, включённых в перечни в рамках соответствующих Резолюций СБ ООН, и мониторинг публичных должностных лиц). В этих случаях правовую ответственность за выполнение обязательств в сфере ПОД/ФТ несут подотчётные субъекты. Однако надзорные органы должны иметь полномочия (по крайней мере через подотчётные субъекты) для проверки возможностей и эффективности таких третьих сторон в выполнении задач ПОД/ФТ, возложенных на них в рамках заключённых договоров.

²⁹ www.fca.org.uk/about/supervision/skilled-persons-reviews

Приложение А: Обзор надзорных инструментов

Понимание и определение характера рисков

Ответы на информационные запросы, касающиеся ПОД/ФТ	Регулярные или ситуативные запросы, направляемые поднадзорным субъектам для получения от них количественных и качественных данных и сведений, касающихся ключевых признаков рисков ОД/ФТ (например, направлений деятельности, сегментов бизнеса, видов клиентов), а также общей информации о субъектах, а также о характере и масштабах их деятельности. Совокупность ответов субъектов на регулярные информационные запросы, касающиеся ПОД/ФТ, может быть оформлена в виде автоматизированной базы данных и предназначена для оказания содействия надзорным органам в лучшем понимании рисков ОД/ФТ, которым подвержены их секторы, а также для содействия в определении характера рисков поднадзорных субъектов.
Взаимодействие с советами директоров и старшим руководством	Регулярное взаимодействие и встречи с членами совета директоров и старшими руководителями поднадзорных субъектов, особенно системно значимых субъектов, могут позволить надзорным органам получать своевременную информацию о возможных изменениях в бизнес-стратегии или об основных направлениях деятельности, которые могут повлиять на присущие риски ОД/ФТ субъектов.
Постоянное отслеживание появляющихся рисков и тенденций	Меры, принимаемые надзорными органами для выявления ключевых тенденций и системных рисков, с использованием таких механизмов, как взаимодействие с другими регулируемыми органами, системный поиск данных, касающихся рисков, собеседования с представителями регулируемых субъектов и постоянный мониторинг рисков. Это поможет проводить более динамичные и своевременные оценки рисков регулируемых субъектов. Результаты такого отслеживания будут также оказывать прямое влияние на выбор подходящих мер надзорного реагирования (например, проведение тематических проверок для устранения системных недостатков, или конкретные области углублённых проверок в отношении отдельных субъектов).

Оценка систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ

Использование анкет-вопросников, касающихся мер контроля за управлением рисками ОД/ФТ	Такие анкеты-вопросники, которые, как правило, обновляются на регулярной основе, позволяют надзорным органам заранее сформировать представление о достаточности мер контроля, реализуемых субъектами в целях снижения рисков ОД/ФТ, и составлять планы целенаправленных надзорных мероприятий. Такие анкеты-вопросники могут охватывать различные аспекты мер контроля, применяемых субъектами для управления рисками ОД/ФТ, в том числе имеющиеся системы управления, изменения и дополнения в соответствующих политиках и процедурах, надёжность применения мер контроля и т.д. Факты, отмечаемые субъектами в своих ответах (например, отмечаемые общие слабые места), могут служить в качестве обратной связи для определения надзорными органами необходимости проведения тематических анализов для лучшего понимания рисков, существующих в отрасли/ секторе.
Анализ достаточности информации, получаемой советами директоров и руководителями, и достаточности контроля с их стороны	Надзорные органы могут проводить оценку надёжности структуры и системы управления субъектов, а также достаточности информации по вопросам ПОД/ФТ, получаемой советами директоров и руководителями, в качестве показателей культуры восприятия и управления рисками субъектов. Такой анализ может проводиться на местах или в дистанционном режиме.
Анализ полноценности и качества политики и процедур	Такой анализ позволяет надзорным органам оценивать достаточность и эффективность имеющейся у субъектов политики и процедур, направленных на снижение рисков ОД/ФТ. Это также может дать возможность надзорным органам подтвердить выводы и результаты оценки рисков ОД/ФТ, проведённой субъектом. Такой анализ может проводиться на местах или в дистанционном режиме.

Анализ отчётов по результатам внутреннего и внешнего аудита	Эти отчёты могут помочь надзорным органам определить потенциальные слабые места регулируемых субъектов для проведения последующих надзорных мероприятий. Такой анализ может проводиться на местах или в дистанционном режиме.
Собеседования с сотрудниками различных отделов и различного уровня, в том числе с членами советов директоров и старшими руководителями	Такие встречи и собеседования позволяют надзорным органам оценить уровень понимания и способности сотрудников регулируемых субъектов эффективно выявлять и снижать риски ОД/ФТ путём реализации мер контроля. Собеседования с членами совета директоров и старшими руководителями субъекта позволяют надзорным органам оценить их уровень компетентности, осведомлённости о рисках ОД/ФТ и готовности идти на такие риски, а также получить представление о «тоне, задаваемом с позиций высшего руководства». Собеседования с сотрудниками, отвечающими за реализацию мер контроля, которые, как правило, проводятся в ходе проверок, позволяют надзорным органам оценить «реакцию снизу» для того, чтобы убедиться в том, что культура восприятия и управления рисками на рабочем (низовом) уровне соответствует «тону», задаваемому сверху советом директоров и руководством.
Проверки/анализ конкретных субъектов	Проверки/анализ конкретных субъектов могут проводиться на местах или в дистанционном режиме, в зависимости от требуемой глубины надзора в рамках риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности. В секторах с большим количеством поднадзорных субъектов, представляющих пониженный риск, проведение камеральных проверок и собеседований в дистанционном режиме может быть эффективным. Запланированные выездные или камеральные проверки/анализ организуются в соответствии с риск-ориентированным подходом и обычно включают в себя проверку и анализ существующих систем, политик и процедур, о которых говорилось выше. Глубина и охват анализа могут варьироваться в зависимости от цели проверки или анализа. В ходе выездных проверок часто проводится выборочное тестирование для подтверждения эффективности реализации мер контроля. Такое тестирование обычно не проводится в процессе камерального (документарного) анализа. Адресные выездные или камеральные проверки/анализ являются более целенаправленными и вызваны конкретными событиями, такими как получение информации от осведомителей, публичные обвинения в противоправных действиях (как, например, в случае скандала, связанного с «панамскими документами»), появление новых типологий (способов) ОД/ФТ и факты, установленные в процессе других надзорных мероприятий, например, в процессе оценки более широкого спектра мер внутреннего контроля, или факты, установленные по результатам анкетирования по вопросам ПОД/ФТ.
Тематические проверки/анализ	Так же, как и в случае проверок/анализа конкретных субъектов, тематические проверки или анализ могут проводиться на местах или в дистанционном режиме. Тематический анализ проводится в отношении ряда субъектов, часто из одного и того же сектора, и направлен на изучение одного или нескольких конкретных элементов систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ, имеющих у субъектов, таких как мониторинг операций, осуществляемых публичными должностными лицами, или конкретных рисков, таких как риски, связанные с финансированием терроризма, финансированием распространения ОМУ или отмыванием денег через торговлю. Тематический анализ часто помогает надзорным органам получить лучшее понимание того, как осуществляется управление конкретными рисками ОД/ФТ в секторе или определённым видом субъектов.
Мониторинг устранения недостатков, выявленных в ходе предыдущих проверок	Это позволяет надзорным органам осуществлять контроль за надлежащим и своевременным устранением ранее выявленных недостатков и слабых мест, а также определять необходимость принятия дополнительных надзорных мер.
Информационно-разъяснительная работа в отрасли	Надзорные органы также могут проводить информационно-разъяснительную работу для доведения до сведения субъектов ожиданий надзорных органов и для информирования субъектов о возникающих проблемах, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма, которые касаются всего сектора. Это может включать проведение семинаров, обучающих мероприятий или периодических встреч с представителями отраслевых объединений и ассоциаций.

Часть 2:

СТРАТЕГИИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ РАСПРОСТРАНЁННЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО НАДЗОРА И ПРИМЕРЫ УСТРАНЕНИЯ ЭТИХ ПРОБЛЕМ В ЮРИСДИКЦИЯХ**Цели и предмет**

114. В данной Части рассматриваются распространённые трудности и проблемы, возникающие при осуществлении риск-ориентированного надзора, и предложены возможные стратегии для устранения таких проблем. При этом государственные органы не обязаны принимать любые конкретные меры, описанные в данном разделе. Данную Часть следует использовать совместно со Стандартами ФАТФ и Руководством, содержащимся в Части 1 настоящего документа.
115. Примеры, приведённые в данной Части и в Части 3, следует рассматривать с учётом надзорных моделей, используемых в этих юрисдикциях, и поэтому рассматриваемые стратегии могут подходить не для всех случаев. Примеры, включённые в данный документ, приведены исключительно для наглядности и не отражают мнение ФАТФ об эффективности надзорных систем стран в целях взаимных оценок ФАТФ или в иных целях. Читателям рекомендуется помнить об этом, ссылаясь на эти примеры.

Обзор проблем, выявленных в процессе взаимных оценок

116. Хотя результаты взаимных оценок говорят о некотором прогрессе в применении риск-ориентированного подхода при осуществлении надзорной деятельности, в каждом третьем из четырёх отчётов о взаимной оценке отмечена необходимость значительных и фундаментальных улучшений. Большинство из 102 стран, прошедших взаимную оценку с использованием Методологии ФАТФ от 2013 года, получили рейтинг «умеренный уровень эффективности» в достижении Непосредственного результата 3. Последовательный анализ Основных вопросов показывает, что основные пробелы и недостатки, не позволяющие достичь «значительного уровня эффективности», касаются реализации риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности (Основной вопрос 3.2) и применения санкций за несоблюдение требований и обязательств (Основной вопрос 3.4). Анализ выборки из 59 оценок говорит о том, что только 24% органов, отвечающих за надзор за финансовыми учреждениями, и 7% органов, отвечающих за надзор за УНФПП, провели обновленную оценку рисков. По результатам анализа Основного вопроса 3.2 в этих отчётах выяснилось, что возможность осуществления надзора, исходя из степени существующих рисков, необязательно обусловлена конкретными поднадзорными секторами, а зависит в большей степени от общего качества надзора (т.е. от средств и инструментов, имеющихся у надзорных органов). Надзорные органы, имеющие лучшее ресурсное обеспечение и обладающие большим количеством инструментов, смогли минимизировать (хотя и не полностью ликвидировать) этот пробел, и обеспечить надлежащий уровень надзора как за сектором финансовых учреждений, так и за сектором УНФПП.

117. Страны в целом показывают хороший уровень технического соответствия требованиям, касающимся надзорной деятельности, и получили рейтинги «соответствие» по большинству соответствующих Рекомендаций. Однако некоторые слабые места и недочёты продолжают оставаться у 44% стран, которые получили рейтинги «несоответствие» по Рекомендации 28, касающейся надзора за УНФПП.
118. Результаты взаимных оценок показывают, что надзорные органы уделяют разное внимание и выделяют разные объёмы ресурсов для надзора за сектором финансовых учреждений и сектором УНФПП. В целом риск-ориентированный надзор получил большее распространение в секторе финансовых учреждений, нежели в секторе УНФПП. Во многих случаях режим регулирования в секторах УНФПП был введен относительно недавно, и поэтому надзорные органы и участники этих секторов сталкиваются с трудностями и проблемами. Участники секторов УНФПП часто имеют недостаточное понимание своих обязательств, а оценки рисков на уровне секторов и на уровне отдельных субъектов, если такие оценки проводились, являются менее комплексными и глубокими. Кроме того, ведомства, отвечающие за надзор или мониторинг УНФПП, часто обладают ограниченными возможностями (т.е. у них отсутствуют достаточные возможности/навыки и ресурсы для надзора за большими секторами; они могут быть недавно назначены в качестве надзорных органов; может иметь место дублирование обязанностей и т.д.). Помимо этого, в таких секторах нередко присутствует большое количество субъектов, значительно отличающихся друг от друга по размеру, характеру и степени сложности, которые осуществляют широкий спектр разнообразных видов деятельности, что создаёт трудности при проведении оценки рисков и при осуществлении риск-ориентированного надзора. Проблемы и трудности, возникающие при осуществлении надзора за деятельностью провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА), могут быть аналогичны проблемам, с которыми надзорные органы сталкиваются в других секторах. Однако в секторе ПУВА могут также возникать трудности особого характера, обусловленные рядом факторов, которые включают в себя, в том числе относительную новизну этого сектора, глобальный характер деятельности участников этого сектора и скорость, с которой могут осуществляться операции в этом секторе.

5. Стратегии для устранения проблем, возникающих при оценке рисков ОД/ФТ

5.1. Нестыковки или расхождения с национальной оценкой рисков

119. Национальные оценки рисков (НОР) предназначены для содействия разработке национальной политики и стратегий по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, а также для реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении регулирования и надзора в целях ПОД/ФТ. Национальная оценка рисков позволяет получить картину рисков ОД/ФТ, с которыми страна сталкивается в определённый момент времени. Поэтому национальные оценки рисков должны регулярно пересматриваться и обновляться. Если риски ОД/ФТ на национальном или секторальном уровне оценены не в полном объёме, или если имеются нестыковки или расхождения между результатами НОР и имеющейся системой надзора в целях ПОД/ФТ, то надзорная деятельность в целях ПОД/ФТ не может эффективно осуществляться на риск-ориентированной основе. Напри-

мер, при разработке систем риск-ориентированного надзора в целях ПОД/ФТ некоторые юрисдикции заметили пробелы и недостатки в своих национальных оценках рисков, поскольку в отчётах о НОР не были выявлены все риски в полном объёме, или отсутствовал необходимый анализ и информация о рисках. Это вынудило указанные юрисдикции пересмотреть свои национальные оценки рисков для включения в них дополнительного анализа, особенно в части секторальных рисков. Еще один пример возможных недочётов и упущений при проведении национальной оценки рисков касается того, что в отчётах о НОР может отсутствовать или содержаться недостаточная информация об областях/секторах, представляющих средний и низкий риск, а также о рисках ОД/ФТ, существующих в секторах УНФПП. А эта информация является чрезвычайно важной и необходимой для применения эффективного риск-ориентированного подхода при осуществлении надзора в целях ПОД/ФТ. Результаты национальной оценки рисков и секторальных оценок рисков не должны полностью совпадать в части присвоенных баллов или рейтингов рисков и т.д., но должна иметься общая согласованность и соответствие установленных фактов и выводов по результатам обеих оценок.

120. Стратегии для решения этой проблемы:

- Надзорные органы должны участвовать в проведении национальной оценки рисков, а также обсуждать и делиться своим пониманием секторальных рисков с другими участниками этого процесса. Надзорные органы должны иметь доступ к отчёту о НОР и к содержащимся в нём фактам и выводам, а также должны учитывать их при разработке собственных надзорных стратегий. Если национальная оценка рисков является недостаточно полной или глубокой для разработки системы риск-ориентированного надзора, она должна быть пересмотрена и дополнена.
- Власти должны обеспечить двустороннюю связь с надзорными органами по результатам НОР для того, чтобы быть уверенными в том, что выявленные риски продолжают оставаться актуальными, а также для понимания появляющихся рисков, которые необходимо отразить в последующих национальных оценках рисков.

5.2. Новые сферы ответственности надзорных органов – определение субъектов, подлежащих регулированию

121. В случае включения в сферу полномочий и ответственности надзорного органа нового сектора, в котором до этого не осуществлялся надзор в целях ПОД/ФТ, первым шагом должно стать определение субъектов, подлежащих регулированию, и начало развития понимания условий, обуславливающих возникновение рисков в этом секторе. Это является особенно важным, поскольку на этом будет основываться целый ряд решений, в том числе касающихся того, какие ресурсы, навыки и опыт необходимы для осуществления эффективного надзора в этом секторе. Данная задача часто бывает достаточно простой в случае расширения полномочий надзорного органа на деятельность, осуществляемую субъектами, в отношении которых уже осуществляется регулирование в иных целях (трудность может заключаться лишь в поиске и обмене информацией между соответствующими органами). Однако определение подлежащих надзору субъектов является более трудной задачей, если в их число входят субъекты, в отношении которых до этого не осуществлялся надзор в иных целях (например, провайдеры услуг в сфере виртуаль-

ных активов в большинстве юрисдикций). Например, может оказаться проблематичным точно предсказать число подлежащих надзору субъектов, прежде чем начнётся процесс их регистрации/лицензирования. В одной юрисдикции, которая одной из первых ввела режим регулирования в целях ПОД/ФТ в отношении провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА), надзорный орган изначально предполагал, что примерно 50 ПУВА зарегистрируются в качестве подотчётных субъектов. Однако после того, как режим регулирования вступил в силу, поступило порядка 350 заявлений на регистрацию. Эта проблема может стать более острой в случае отсутствия торговых объединений или отраслевых организаций в секторе и наличия большого числа более мелких операторов. Дополнительные трудности могут возникнуть в случаях, когда субъекты физически находятся за пределами юрисдикции, но имеют возможность осуществлять свою деятельность на территории юрисдикции (например, онлайн казино или ПУВА).

122. Даже если речь идёт не о новой сфере ответственности, всё равно могут иметься колебания и изменения в количестве регулируемых субъектов, или надзорные органы могут оказаться не в состоянии точно установить всех субъектов, подлежащих регулированию. Например, в Великобритании Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях (OPBAS) выяснило в конце первого года своей деятельности, что 18% соответствующих организаций, отвечающих за надзор за УНФПП, не полностью установили количество своих поднадзорных субъектов. После ряда семинаров, проведённых в июне 2019 года, этот недостаток был устранён к концу года.

123. Стратегии для решения этой проблемы:

- Некоторые другие национальные и зарубежные органы или организации могут иметь соответствующую информацию в своём распоряжении. К числу таких органов относятся, например, налоговые или фискальные органы, органы, отвечающие за регистрацию, а также торговые или профессиональные объединения и ассоциации. Субъекты, в отношении которых уже осуществляется надзор, могут также стать источником информации (например, у банков имеется информация о деятельности их клиентов).
- Открытые источники информации (например, поиск в сети Интернет или отраслевые справочники и каталоги с контактной информацией) могут также оказаться полезными в этом отношении. Кроме того, информационно-разъяснительные мероприятия и семинары могут помочь надзорным органам не только лучше понять риски, но и установить подлежащих надзору/регулированию субъектов (например, информационно-разъяснительная работа среди представительных органов секторов УНФПП или ПУВА).
- Надзорные органы должны продолжать принимать меры для периодического определения и проверки числа своих регулируемых субъектов для регистрации изменений их количества и переоценки надзорных стратегий и ресурсов, требуемых для их реализации. Там, где действуют режимы регулирования деятельности «в местах потребления продуктов и услуг», надзорные органы должны организовать каналы связи с юрисдикциями, в которых находится большое количество регулируемых субъектов, которые не предоставляют свои услуги на территории этих юрисдикций (например, юрисдикции, в которых зарегистрировано большое число онлайн казино, услугами которых пользуются в основном клиенты, находящиеся в других юрисдикциях).
- Примеры, касающиеся сектора ПУВА, приведены в разделе 9.1.

5.3. Новые сферы ответственности надзорных органов – выявление и понимание рисков

124. В случае включения в сферу полномочий и ответственности надзорных органов новых видов деятельности, в отношении которых до этого не осуществлялся надзор в целях ПОД/ФТ, у надзорных органов может отсутствовать хорошее понимание рисков, существующих в данном секторе, или степени достаточности и эффективности мер, принимаемых для снижения рисков. Надзорным органам может также потребоваться определить наилучшие способы включения субъектов, осуществляющих такую деятельность, в свои надзорные модели рисков.

125. Стратегии для решения этой проблемы:

- В качестве исходного пункта надзорные органы должны сосредоточиться на определении потенциального уровня риска ОД/ФТ в секторе (т.е. на определении присущих рисков). После этого надзорным органам следует сформировать начальное понимание присущих рисков, которые могут представлять эти новые виды деятельности, и расширить это понимание путём взаимодействия с правоохранительными органами и другими надзорными органами, которые уже занимаются надзором и лицензированием/регистрацией этих субъектов, а также путём взаимодействия непосредственно с этими субъектами. (Например, это может включать разработку и рассылку анкет-вопросников по вопросам ПОД/ФТ, а также проведение встреч и собеседований с представителями сектора или конкретных субъектов в рамках процедуры регистрации или лицензирования)³⁰. Для того, чтобы эти мероприятия не привели к отвлечению ресурсов от секторов, представляющих повышенный риск, может потребоваться поиск дополнительных ресурсов. Такие вопросы, касающиеся ресурсного обеспечения, должны рассматриваться в процессе планирования и введения режима регулирования в новых секторах. Надзорные органы также могут перенимать опыт других юрисдикций, в которых уже осуществляется надзор за такими видами деятельности (т.е. в которых режим регулирования был установлен их зарубежными партнёрами).
- Разработка и использование динамичного процесса оценки рисков, которая пересматривается и актуализируется по мере углубления понимания сектора (включая пересмотр рейтингов риска секторов и субъектов в соответствующих случаях), может способствовать концентрации и сосредоточению ресурсов на областях, представляющих самый высокий риск. См. указания, касающиеся обновления/актуализации оценок рисков, в разделе 2.4, включая использование результатов надзорной деятельности и других источников информации.
- В некоторых случаях имеющаяся информация, полученная от регулируемых субъектов, может помочь надзорным органам получить сведения о новых субъектах, подлежащих регулированию.
- В случае, если значительное количество субъектов одновременно выходит на рынок или обращается за получением лицензий или за регистрацией (например, ПУВА), для надзорных органов может оказаться целесообразным и полезным предусмотреть достаточную гибкость используемого ими подхода для того, чтобы имелась возможность определить приоритетность рассмотрения поступающих заявлений. Это может включать опреде-

³⁰Взаимодействие с органами, отвечающими за лицензирование и регистрацию субъектов, может помочь в понимании рисков ОД/ФТ на уровне отдельных субъектов. При этом для любого обмена информацией необходима законодательная основа и/или наличие меморандумов о взаимопонимании для содействия такому обмену.

ление субъектов, осуществляющих деятельность, представляющую наивысший риск, для их регистрации в первоочередном порядке, осуществление мониторинга ключевых показателей риска, более интенсивное проведение выездного и камерального анализа и регулярное взаимодействие с отраслевыми организациями.

5.4. Трудности в оценке рисков на уровне отдельных субъектов

126. В определённых ситуациях субъект может ещё не провести оценку своих рисков, или проведённая им оценка рисков может быть слишком поверхностной и не включать достаточно подробную информацию или анализ.
127. В некоторых секторах имеется большое количество (в основном небольших) действующих учреждений, и в этой связи затруднительно разработать комплексные профили риска каждого отдельного субъекта. В случае недавно созданных учреждений или секторов, в которых режим регулирования был введён относительно недавно, может отсутствовать глубокое понимание рисков, представляемых бизнес моделями и деятельностью таких отдельных субъектов. При этом результаты аудитов и других надзорных мероприятий, проводимых надзорными органами, могут быть ещё не получены.
128. Стратегии для решения этой проблемы:
- В качестве первого шага нужно провести секторальные оценки рисков. Анализ существующих в секторе рисков обеспечивает в первую очередь хороший обзор рисков, которым подвержено учреждение в связи с осуществлением коммерческой деятельности в этом секторе, что даёт возможность получения важных сведений для составления профиля риска отдельного учреждения. Это также позволяет временно присвоить по умолчанию секторальные рейтинги риска недавно созданным учреждениям или учреждениям, в отношении которых режим регулирования был введён относительно недавно.
 - С учётом особенностей регулируемых субъектов следует определить группы субъектов, имеющих общие характеристики, при которых риски ОД/ФТ, влияющие на включённых в группу субъектов, являются очень схожими.
 - Следует рекомендовать поднадзорным субъектам использовать секторальную оценку рисков, проведённую надзорными органами, в качестве отправной точки или модели для проведения собственных оценок рисков в дальнейшем. Надзорные органы могут также рассмотреть целесообразность введения требования, согласно которому подготовка отчёта об оценке рисков регулируемыми субъектами станет одним из обязательных условий для подачи заявления о регистрации/лицензировании (т.е. такой отчёт будет анализироваться при рассмотрении заявлений).
 - Чем более масштабной, сложной и рискованной является коммерческая деятельность субъектов, тем более подробная оценка рисков должна проводиться при определении профилей риска субъектов. С другой стороны, это означает, что для небольших субъектов с очень ограниченным масштабом деятельности профили рисков могут определяться на основании секторального анализа с учётом ключевых финансовых показателей субъектов (т.е. показателей оборота, объёма операций, доли трансграничных операций в общем объёме деятельности).

- Следует принимать меры для повышения качества оценок рисков, проводимых субъектами, а также определять проблемные вопросы или недостатки, для решения которых может потребоваться предоставление руководящих указаний и обратной связи. Следует также обеспечить наличие нескольких каналов связи для информирования субъектов о результатах национальной оценки рисков или надзорных оценок рисков. Например, недавно в Джерси был подготовлен видеоролик, в котором содержится разъяснение ключевых рисков ОД/ФТ, которым подвержены субъекты, находящиеся в этой юрисдикции. В других юрисдикциях были подготовлены обобщённые материалы для представления общей картины рисков и т.д.
- Нужно давать чёткие указания субъектам относительно проведения ими своих институциональных оценок рисков. Следует рассмотреть целесообразность разработки готовых к использованию шаблонов, которые субъекты могут использовать в качестве руководства при проведении своих институциональных оценок рисков. Если у субъектов отсутствуют возможности для проведения анализа, такие шаблоны могут разрабатываться в целях сбора информации о низких рисках (например, объёмы определённых продуктов или услуг; количество клиентов, не являющихся резидентами), которая может послужить основой для проведения оценки рисков надзорным органом.

5.5. Расширение и углубление понимания рисков со временем

129. Разработка методологии проведения надзорной оценки рисков в первый раз или обновление такой методологии для проведения более детальной оценки рисков может являться чрезвычайно сложной задачей.
130. Стратегии для решения этой проблемы:
 - Надзорным органам следует сформировать исходное понимание присущих рисков, имеющих в их поднадзорных секторах, а также общей ситуации в стране, используя в этих целях результаты национальных оценок рисков, привлекая экспертов из секторов и взаимодействуя с другими соответствующими государственными органами. Это обеспечит адаптацию оцениваемых факторов риска для целей ПОД/ФТ.
 - Надзорные органы должны прилагать усилия для поиска и использования количественных и качественных данных при начале проведения оценок рисков или при их обновлении. В идеале оценки рисков должны проводиться с использованием набора самых свежих, точных, актуальных и непротиворечивых данных. Такие данные могут быть получены путём рассылки анкет-вопросников или посредством получения ответов на информационные запросы от поднадзорных субъектов. В ответах на анкеты и информационные запросы могут содержаться такие сведения, как данные о количестве тревожных сигналов, связанных с ОД/ФТ, выданных системами мониторинга; данные о направлении СПО; данные о проведении обучения сотрудников (помимо других количественных данных), а также информация о финансово-хозяйственной деятельности субъекта.
 - Уровень понимания рисков надзорными органами будет расширяться и углубляться со временем по мере накопления опыта и знаний в процессе осуществления надзорной деятельности, взаимодействия с правоохранительными органами и другими надзорными ведомствами, а также регулярного участия в национальных и международных форумах, по-

свящённых оперативной деятельности, а также выработке и реализации политики в сфере ПОД/ФТ. Такое углублённое понимание должно использоваться при проведении надзорными органами оценок рисков, и у надзорных органов должны иметься процедуры, обеспечивающие регулярный анализ, пересмотр и обновление таких оценок. Процедуры, разрабатываемые надзорными органами, должны быть направлены на проведение оценок рисков на уровне отдельных субъектов при использовании надзорных инструментов, и такие оценки рисков отдельных субъектов должны включаться в секторальные оценки рисков.

- Надзорные органы должны совершенствовать свои модели, используемые для понимания рисков, путём дополнения качественного подхода к пониманию рисков количественной информацией. Надзорные органы, которые используют надзорные инструменты в рамках своих надзорных моделей, с помощью которых они регулярно осуществляют сбор данных у поднадзорных субъектов, или которые имеют доступ к данным из других источников, должны обеспечить, чтобы соответствующие данные были включены и использовались в процессе оценки рисков. Надзорным органам также следует рассмотреть возможность уточнения данных, запрашиваемых у подотчётных субъектов в рамках анкетирования или направления информационных запросов, для устранения последних и актуальных рисков. См. пример в разделе 7.1.2.
- При разработке методологии оценки рисков надзорные органы должны отдавать предпочтение моделям, которые позволяют получать результаты на разных уровнях (например, получать сводную картину или выявлять годовые тенденции в рамках одной категории рисков для одного или нескольких субъектов). Методология должна давать надзорным органам возможность сформировать представление об уровнях риска, которому подвержены субъекты, имеющие схожий размер и занимающиеся схожей деятельностью, или субъекты из одного и того же сектора. Надзорные органы должны иметь возможность получать от субъектов информацию или составлять отчёты об изменениях рисков и качества мер контроля от одного цикла оценки рисков к другому циклу.
- По мере совершенствования модели рисков она может быть приспособлена для более диверсифицированной оценки соответствующих рисков, которым подвержены субъекты из одного или нескольких секторов (например, в неё могут быть добавлены более конкретные категории рейтингов риска). Надзорным органам следует периодически анализировать свой подход к присвоению рейтингов риска для оценки того, продолжает ли он оставаться достаточным и соответствующим количеству и особенностям регулируемых субъектов.
- Методология и результаты оценки рисков должны быть подкреплены чётким обоснованием и пониманием того, как осуществляется выявление рисков и присвоение им удельного веса. Методология и результаты оценок должны регулярно пересматриваться по мере изменения рисков.

5.6. Взаимодействие с другими органами в целях подкрепления и дополнения оценки рисков

131. У других органов имеется важная информация, которая должна учитываться и использоваться при проведении надзорных оценок рисков. Например, регулируемые субъекты направляют в ПФР сообщения о подозрительной деятельности, которые затем рассма-

триваются и изучаются другими органами, и надзорным органам необходимо получать обратную связь, касающуюся таких сообщений и типологий, для лучшего понимания рисков, с которыми сталкиваются их поднадзорные субъекты. Аналогичным образом, органы пруденциального надзора или другие зарубежные органы могут иметь информацию о новых видах деятельности, осуществляемой регулируемым субъектом, о которых могут не знать надзорные органы, и которые могут способствовать появлению новых рисков ОД/ФТ.

132. Стратегии для решения этой проблемы:

- Надзорные органы должны диверсифицировать источники, из которых они получают информацию для оценки рисков, путём взаимодействия с другими заинтересованными сторонами, особенно с другими органами, осуществляющими надзор в целях ПОД/ФТ, или с органами пруденциального надзора, ПФР, правоохранительными органами и с соответствующими зарубежными органами. Некоторые из возможных вариантов содействия такому взаимодействию включают прикомандирование сотрудников и назначение контактных лиц для поддержания соответствующей связи, проведения совместных заседаний или разработка руководств для регулируемых субъектов. В некоторых юрисдикциях подразделения финансовой разведки представляют регулярные отчёты о количестве и качестве СПО, направляемых регулируемыми субъектами, и/или специальные письма-предупреждения о недостатках или слабых местах, выявленных в системах внутреннего контроля некоторых регулируемых субъектов. См. раздел 3.9 и примеры в разделе 7.5.
- Развитие тесного сотрудничества с органами пруденциального надзора и другими органами, отвечающими за регулирование в поднадзорных секторах. Если один и тот же орган отвечает за надзор за рисками ОД/ФТ и за пруденциальными рисками финансовых учреждений, может иметься значительный синергетический эффект при осуществлении надзора в целях ПОД/ФТ за счёт объединения этих двух функций. Однако обмен информацией и сотрудничество по-прежнему играют важную роль, например, в случаях, когда эти функции осуществляются разными органами. Синергетический эффект также может быть обеспечен в части понимания слабых мест и недостатков в бизнес-моделях, системах внутреннего управления и системах внутреннего контроля финансовых учреждений.
- Развитие тесного сотрудничества с зарубежными органами. Этого можно достичь путём неофициального и инициативного обмена информацией, создания международных надзорных коллегий и официальных каналов связи, участия в форумах надзорных органов и проведения регулярных встреч с другими органами. Дополнительная информация по этому вопросу приведена в разделе 3.10.
- Сотрудничество в рамках государственно-частных партнёрств. Например, в Великобритании был обнародован План борьбы с экономическими преступлениями, в котором определены меры, принимаемые участниками государственного и частного сектора для недопущения незаконного использования финансовой системы Великобритании в целях совершения экономических преступлений. Поступающие предложения и результаты реализации плана рассматриваются на министерском и рабочем уровне для обеспечения выявления, информирования и снижения актуальных рисков в секторе финансовых учреждений и в секторах УНФПП.

5.7. Проблемы и трудности при сборе данных

133. Сбор данных является важным способом, посредством которого надзорные органы выявляют и осуществляют мониторинг рисков. Однако этот процесс может занимать много времени и быть обременительным для регулируемых субъектов и надзорных органов, если сбор данных осуществляется неэффективным образом. Субъекты могут сталкиваться с трудностями при сборе данных, запрашиваемых надзорными органами, или при передаче данных, если их системы несовместимы с системами, используемыми надзорными органами. Надзорные органы могут также испытывать затруднения при обработке данных, особенно больших массивов данных. Некоторые общие проблемы и трудности, связанные со сбором данных, включают следующее:

- Отсутствие соответствующих количественных данных за прошедшие периоды, или ситуация, когда запрашиваемые данные не хранятся у субъектов в той форме, в которой они запрошены надзорным органом;
- Отсутствие требуемой информации в цифровом виде, или требуемая информация хранится в нескольких базах данных;
- Большие объёмы информации;
- Непоследовательные и противоречивые определения могут повлиять на качество собираемой информации, или могут иметь место проблемы, связанные с сопоставимостью данных, поступающих из разных учреждений;
- Запрашиваемая информация требует фильтрации данных перед их использованием; и
- Затраты, связанные со сбором, проверкой, хранением, обработкой и рассылкой данных.

134. При формировании или повторном анализе совокупности данных, собранных у регулируемых субъектов, может возникнуть ряд трудностей и проблем. Например, субъекты могут не понимать требования или неправильно истолковывать их, что ведёт к возникновению проблем, связанных с противоречивостью и несопоставимостью данных, что, в конечном итоге, приводит к получению неточных результатов по причине плохого качества данных. Надзорные органы всё более широко используют технологии, и им необходимо вводить данные в свои автоматизированные инструменты. Однако надзорным органам следует учитывать, что любой запрос нового набора данных может потребовать от поднадзорных субъектов адаптации своих информационных систем с тем, чтобы они могли передать надлежащие и надёжные данные. В этой связи при запросе новых данных необходимо направлять предварительное уведомление о таком запросе.

135. Стратегии для решения этих проблем:

- Осуществление эффективного взаимодействия и обмена информацией внутри надзорного ведомства для обеспечения того, чтобы один отдел не запрашивал информацию, которая уже получена другим отделом. Например, в Великобритании в Управлении по финансовому регулированию и надзору (FCA) создан комитет по информационным потокам, который следит за тем, чтобы единые запросы данных были обоснованными и отвечали определённым критериям, в том числе за тем, чтобы не было случаев запроса данных, которые уже собраны или получены. Также це-

лесообразно консультироваться с другими соответствующими органами, такими как ПФР, которые могут запрашивать или иметь соответствующие данные, полученные от регулируемых субъектов.

- При разработке инструментов для сбора данных необходимо проводить предварительные консультации с регулируемыми субъектами. Во Франции проводятся консультации с финансовыми учреждениями перед составлением и рассылкой ежегодной анкеты-вопросника по вопросам ПОД/ФТ. Представление новых вопросов или обоснований любых изменений в анкете-вопроснике (т.е., касающихся количественных и качественных данных) даёт возможность проинформировать регулируемых субъектов о приоритетах, если такие изменения обусловлены повышенным вниманием к определённому риску. Это помогает поднадзорным субъектам понять цель любого нового или изменённого вопроса и дать точный и конкретный ответ на этот вопрос. Это также даёт возможность регулируемым субъектам сообщить о любых затруднениях, с которыми они могут сталкиваться при ответах на анкету-вопросник (затруднения при выполнении новых нормативных требований, доступность запрашиваемых данных, которые могут потребовать развитие IT-решений, и т.д.). Такие предварительные консультации способствуют сбору более качественных данных.
- Поэтапное расширение спектра и видов запрашиваемых данных, начиная от уже собранной информации с постепенным переходом к информации, которая ещё не собиралась. Это даст субъектам время на начало сбора необходимых данных. Следует также рассмотреть возможность автоматического сбора данных. Необходимо тщательно оценить и определить, какая минимальная информация требуется для проведения обоснованной оценки рисков ОД/ФТ с учётом того, что использование большего объёма информации необязательно приводит к лучшей оценке рисков. Следует достаточно заблаговременно направлять предварительные уведомления регулируемым субъектам с тем, чтобы они смогли адаптировать свои информационные системы и обеспечить качество и надёжность передаваемых данных, а также для того, чтобы дать субъектам время для адаптации к новым или пересмотренным требованиям.
- В случае субъектов, которые предоставляют значительные объёмы данных, надзорные органы могут связаться с провайдерами, поставляющими технологические решения таким субъектам, с тем, чтобы они могли встроить «выходные» требования надзорных органов в «входные» порталы для сбора данных.
- В случае секторов, в которых происходит быстрое развитие и изменение технологий или изменения ситуации на рынке (например, в секторе ПУВА), надзорные органы могут взаимодействовать с отраслевыми организациями или с саморегулируемыми организациями для того, чтобы разобраться и понять используемые технологии и соответствующим образом адаптировать и приспособить свои методы сбора данных.

5.8. Вопросы, требующие отдельного внимания органов, осуществляющих надзор за УНФПП

136. В некоторых секторах, особенно в секторах УНФПП, имеется очень большое количество субъектов, что затрудняет понимание рисков ОД/ФТ каждого субъекта, поскольку у надзорных органов может не иметься данных или иметься очень ограниченная информация о деятельности каждого отдельного субъекта. Кроме того, разные размеры субъектов (начи-

ная от индивидуальных торговцев и заканчивая группами, осуществляющими деятельность в разных юрисдикциях), а также разнообразие видов деятельности, осуществляемой УНФПП, часто затрудняет понимание и оценку рисков ОД/ФТ во всех суб-секторах при отсутствии у надзорных органов узкоспециализированных специалистов, обладающих опытом и хорошо разбирающихся в конкретной деятельности, осуществляемой всеми видами УНФПП.

137. На более практическом уровне, сбор информации из секторов УНФПП может быть затруднён по следующим причинам:

- В суб-секторах имеются ограниченные возможности или вообще не имеется возможностей для составления или предоставления тех видов полных и надёжных данных, которые требуются надзорным органам для оценки рисков, по причине недостаточного понимания субъектами предъявляемых требований;
- Отсутствие правовых полномочий для сбора данных (особенно в случае саморегулируемых организаций (СРО));
- Трудности в установлении подотчётных субъектов или в определении того, является ли лицо/компания подотчётным субъектом, особенно в тех секторах, в которых отсутствует прямое регулирование или лицензирование со стороны любого лицензирующего органа или со стороны саморегулируемой организации (СРО);
- Отсутствие данных об уровне соблюдения установленных требований отдельными субъектами (например, в секторах, представляющих пониженный риск, или в новых регулируемых суб-секторах, в которых ранее отсутствовало взаимодействие с надзорными или регулирующими органами). Это означает, что на практике оценка эффективности систем контроля и, следовательно, остаточных рисков, имеющихся у некоторых УНФПП, является затруднительной.

138. Стратегии для решения этих проблем:

- Органы, отвечающие за надзор за этими секторами, могут выделить суб-секторы, сегменты рынка или группы внутри сектора и сформировать понимание их особенностей или характеристик с тем, чтобы можно было определить профили риска на уровне суб-секторов или сегментов рынка.
- Надзорные органы могут разработать матрицу для проведения упрощённой оценки рисков менее сложных субъектов, которые характеризуются более низкой подверженностью рискам отмыwania денег, финансирования терроризма и другой незаконной финансовой деятельности. Такие матрицы могут использоваться для сбора у учреждений информации об их деятельности и операциях, продуктах и услугах, характеристиках клиентов и т.д. Надзорные органы могут сформировать общее суждение о рисках на основании таких данных.
- Кроме того, надзорные органы могут взаимодействовать и поддерживать связь с лицензирующими органами/организациями и отраслевыми объединениями/ассоциациями для получения сведений о субъектах, имеющихся в секторе, при наличии правовой базы, позволяющей осуществлять обмен информацией между надзорным органом и этими организациями. Лицензирующие органы/организации и отраслевые объединения/ассоциации могут помочь устанавливать субъектов, подлежащих усиленному надзору, на основании критериев, разработанных надзорным органом.

- Надзорные органы могут установить требования, обязывающие субъектов предоставлять информацию о своих рисках и деятельности (например, предоставлять ежегодные отчёты или аналогичные документы), и жёстко обеспечивать выполнение этих требований. Такие обязательства должны быть подкреплены законодательными положениями, предусматривающими применение санкций в случае не предоставления указанной информации.
- В случае секторов, о которых имеется ограниченная информация, надзорные органы могут вначале использовать относительно простую риск-ориентированную надзорную стратегию (в основе которой могут лежать, например, общие показатели присущего риска). По мере поступления более полных и качественных данных и проведения большего количества надзорных мероприятий, этот подход может становиться более комплексным, позволяя эффективно рассматривать и оценивать системы контроля и остаточные риски. См. также разделы 5.4 и 6.3.
- Надзорные органы могут проводить выездные проверки случайной выборки секторов, в отношении которых имеются неполные данные (например, представляющие пониженный риск суб-секторы, не включённые в цикл регулярных проверок). Такие выездные проверки могут быть нацелены не только на оценку имеющихся систем контроля, но также на подтверждение понимания надзорными органами рисков и/или на подтверждение достоверности и точности предоставляемой информации о рисках.

5.9 Другие руководящие указания

- Надзорные органы должны быть укомплектованы квалифицированными и проверенными сотрудниками, которые могут проводить оценки рисков и понимать риски. При наборе сотрудников должны проводиться, в том числе, проверки на профессиональную пригодность и добросовестность или проверки на благонадёжность. Это также требует от надзорных органов поддержание высоких профессиональных стандартов при приёме на работу для обеспечения того, чтобы их сотрудники обладали необходимой квалификацией и опытом для выполнения этой работы, что должно соответствовать сложности деятельности поднадзорных субъектов и профилям их рисков, а также отвечать стандартам, касающимся добросовестности и благонадёжности сотрудников.
- Необходимо найти оптимальный баланс между задействованием в течение нескольких лет сотрудников, специализирующихся на конкретных секторах или субъектах, для накопления знаний/опыта, и регулярной ротацией сотрудников или использованием других механизмов, обеспечивающих объективность и обмен знаниями и опытом в рамках надзорных групп. Прикомандирование отраслевых специалистов также является хорошим способом для дополнительного повышения уровня знаний и компетентности.

6. Осуществление риск-ориентированного надзора

6.1. Последовательность внедрения риск-ориентированного надзора

139. В случае расширения обязанностей надзорных органов или введения режима надзора в целях ПОД/ФТ в новых секторах, может оказаться трудным обеспечить эффективный риск-ориентированный надзор в течение короткого периода времени.
140. Стратегии для решения этой проблемы:
- Следует рассмотреть целесообразность использования пошагового подхода в рамках надзорной стратегии для перехода к риск-ориентированному надзору. Например, ниже описан процесс, используемый Подразделением по обеспечению соблюдения требований ПОД Министерства юстиции Ирландии, которое осуществляет надзор за некоторыми секторами УНФПП.

Вставка 6.1: Пошаговый подход к внедрению и осуществлению риск-ориентированного надзора

- Разработка законодательной базы и определение охвата режима регулирования и надзора (например, какие виды деятельности или виды субъектов подлежат регулированию). Рассмотрение полномочий, требуемых для осуществления регулирования и надзора за конкретным сектором, исходя из рисков, которые он представляет. Например, специальные полномочия, позволяющие входить в помещения, изымать документы и т.д.
- Формирование предварительного понимания сектора, в том числе оценка субъектов в разрезе их размера, объёма деятельности и т.д.
- Создание надзорного органа и разработка его штатного расписания (рассмотрение потребностей, например, пробелов в знаниях и квалификации, использование дополнительных технологий и т.д.).
- Разработка программы обучения сотрудников. (Кто должен проводить обучение? Кого следует привлекать? Какие имеются курсы и программы обучения?)
- Разработка порядка и процедур проведения проверок с учётом обязательств, установленных в законодательстве, и передовой международной практики (например, ФАТФ/ ЕС).
- Рассмотрение периодичности проведения проверок (например, более частые проверки в областях повышенного риска) и определение основных вопросов, подлежащих рассмотрению в ходе проверок (например, конкретные распространённые проблемы и недостатки, имеющиеся у множества субъектов).
- Изучение поднадзорных субъектов – выявление присущих рисков путём развития понимания конкретных угроз и уязвимостей, существующих в каждом секторе. Проведение анализа любой имеющейся информации (например, национальной оценки рисков или оценок, проведённых другими органами) или международных документов, касающихся сектора и рисков, с которыми он сталкивается, например, документов ФАТФ, ЕС и т.д. (см. раздел, посвящённый оценке рисков) и определение недостающей информации.

- Нахождение оптимального соотношения между камеральным анализом и выездными проверками. Иногда бывает трудно установить остаточные риски в определённых секторах или сегментах без проведения выездных проверок.
- Определение остаточных рисков после реализации мер ПОД/ФТ.
- Проведение информационно-разъяснительной работы в секторе перед началом проверок, например, рассылка информационных буклетов, предоставление матриц оценки рисков и т.д.
- Рассмотрение целесообразности проведения проверок для расширения возможностей и наращивания потенциала как поднадзорных субъектов, так и надзорных органов.
- Осуществление обмена информацией с органами, осуществляющими надзор в целях ПОД. Например, проведение внутренних совещаний групп каждые две недели для обмена выводами, для обсуждения возникающих проблем, анализа руководств ФАТФ/ЕС, тенденций и сообщений в средствах массовой информации, а также для выработки стратегий с целью совершенствования надзорной деятельности и т.д.

Источник: Министерство юстиции Ирландии

Примечание: В реальной жизни многие из этих шагов могут осуществляться в другой последовательности или одновременно.

6.2. Недостаточное ресурсное обеспечение или неопытные сотрудники

141. Может иметься нехватка сотрудников или иметься недостаточно подготовленные сотрудники для осуществления полноценного риск-ориентированного надзора. Группы, осуществляющие надзор в целях ПОД/ФТ, могут состоять из недавно назначенных сотрудников, или им может быть поручено осуществлять надзор за новыми секторами, или на существующие органы регулирования могут быть возложены новые обязанности в сфере ПОД/ФТ. Также могут отсутствовать надзорные инструменты и технологии.
142. Стратегии для решения этой проблемы:
 - Следует эффективно распределять имеющиеся ограниченные надзорные ресурсы, исходя из рисков, представляемых секторами/субъектами. При распределении ресурсов с использованием подхода, ориентированного на достижение результата (см. раздел 3.4), надзорным органам следует учитывать не только количество имеющихся сотрудников, занимающихся вопросами ПОД/ФТ, но также их возможности и уровень подготовки.
 - Следует обеспечить требуемую поддержку со стороны старшего руководства и непосредственную вовлеченность старших руководителей надзорного органа в обеспечении необходимыми ресурсами. Следует использовать результаты оценок рисков для обеспечения выделения дополнительных ресурсов, демонстрируя риски, которые остаются не сниженными. В случае если надзорный орган входит в состав более крупного ведомства, следует рассмотреть необходимость выделения конкретных ресурсов на цели ПОД/ФТ для накопления знаний и опыта, а также для оказания

содействия другим сотрудникам, выполняющим надзорные функции. Если у сотрудников отсутствуют знания и опыт в сфере ПОД/ФТ или экспертные знания в отношении конкретного сектора, необходимо разработать стратегию для повышения их экспертного потенциала, а также рассмотреть возможность использования других экспертов в соответствующих случаях. Также следует рассмотреть целесообразность прикомандирования сотрудников других надзорных органов, обладающих большим опытом в вопросах ПОД/ФТ, для передачи знаний и опыта. Можно также рассмотреть возможность привлечения третьих сторон или консультантов в соответствующих случаях в качестве временной меры (дополнительная информация по этому вопросу приведена в разделе 4.3).

- При разработке надзорного подхода и при определении целевой рабочей модели необходимо провести подробный анализ потребностей в обучении и выделить ресурсы на проведение такого обучения. В случае, когда надзорному органу поручено осуществлять надзор в новом регулируемом секторе, маловероятно, что у такого органа будут иметься сотрудники, обладающие техническими знаниями сектора и опытом осуществления риск-ориентированного надзора. Также маловероятно, что этот орган сможет легко и просто найти и взять на работу лиц, отвечающих этим критериям. Проведение специализированного обучения и создание смешанных групп, состоящих из сотрудников различной квалификации, осуществляющих надзорные функции, и технических экспертов, является одним из подходов для решения этой проблемы.
- Необходимо проводить учебные курсы по вопросам ПОД/ФТ для сотрудников надзорных органов или предоставлять им возможности для обучения в сфере ПОД/ФТ, а также выделять бюджетные средства и время для образования и повышения профессионального уровня сотрудников. Одновременно с этим следует искать возможности для изучения передовой практики более опытных органов, осуществляющих надзор в целях ПОД/ФТ. Это может включать, например, создание учебно-методического центра, в котором имеются рабочие инструкции, шаблоны и другие инструменты, которые могут помочь менее опытным сотрудникам в случае срочной необходимости. Это также может включать разработку доступных для сотрудников курсов обучения по вопросам, касающимся финансовых преступлений, или иных интерактивных или предварительно записанных учебных материалов, а также участие в международных или региональных учебных мероприятиях или обмен опытом с надзорными органами из других юрисдикций.

6.3. Осуществление надзора за секторами, в которых имеется большое количество субъектов и ограниченная информация о рисках

143. Стратегии для решения этой проблемы:

- См. рекомендации по совершенствованию оценки рисков в предыдущих разделах. При наличии достаточной информации можно использовать более широкую шкалу рейтингов рисков (которая включает, например, высокий, умеренно высокий, средний, умеренно низкий и низкий риск). Применение такой шкалы может обеспечить более подробное различие и классификацию соответствующих рисков субъектов в отдельном секторе и в разных секторах, в которых имеется большое количество

поднадзорных субъектов, нежели при использовании более узкой шкалы, в которой имеется, например, только три возможных рейтинга риска. При таком более подробном различии и детальной классификации рисков надзорные органы могут дополнительно выверять и корректировать свои подходы к осуществлению надзора.

- Следует определить ключевых участников сектора, например, субъектов, на долю которых приходится большая доля рынка, или субъектов, входящих в суб-сектор, представляющий повышенный риск. Также может иметься возможность привлечь сторонних лиц, предоставляющих услуги по обеспечению соблюдения установленных требований ПОД/ФТ, для выполнения этих функций в отношении большего количества субъектов, имеющих в секторе, то есть передать функции мониторинга операций или проведения надлежащей проверки клиентов третьим сторонам. Также может иметься возможность сэкономить ресурсы путём проведения проверки одного субъекта, а затем сделать предположения в отношении других субъектов, использующих того же самого провайдера услуг, с учётом любой специфики или улучшений, внесённых отдельными субъектами, а также любых различий в использовании продукта или услуги.
- Следует определять суб-секторы или группы субъектов, которые могут быть объединены на основании аналогичных характеристик фактических присущих рисков, таких как услуги, предлагаемые в определённом месте, например, составление актов передачи прав на недвижимость в Лондоне. Надзорные органы могут осуществлять надзор за такими суб-секторами путём выбора субъектов с использованием методологии риск-ориентированной выборки для последующего проведения выездных или камеральных надзорных мероприятий. Однако в случае существенных расхождений таких оценок суб-сектор может являться недостаточно однородным и не подходить для объединения в группу в надзорных целях³¹. В случае получения схожих результатов можно отслеживать тенденции и разрабатывать надзорные стратегии, охватывающие весь суб-сектор. Это позволит надзорным органам эффективно распределять и концентрировать имеющиеся ресурсы наиболее рациональным образом.
- Следует определять и взаимодействовать с должностными лицами субъектов, отвечающими за обеспечение соблюдения требований ПОД/ФТ, для повышения уровня информированности о рисках и регулятивных требованиях.
- Необходимо направлять указания и руководства для информирования субъектов об ожиданиях надзорных органов и для предоставления обратной связи о надлежащей и ненадлежащей практике. В этих целях можно задействовать ряд каналов и механизмов, включая проведение информационно-разъяснительной работы, опубликование результатов тематических анализов, а также направление извещений о принудительном выполнении требований с указанием конкретных недостатков. Это может позволить поднадзорным организациям и предприятиям, с которыми надзорные органы в меньшей степени взаимодействуют напрямую, самостоятельно проводить анализ пробелов и слабых мест в своих системах и мерах контроля для обеспечения соответствия надлежащей практике.

³¹ Эффективность мер контроля и мер по снижению рисков может обеспечить большее разнообразие рейтингов рисков, несмотря на то, что присущие риски остаются постоянными, и может помочь надзорным органам более подробно ранжировать субъекты.

6.4. Некачественные независимые аудиты субъектов

144. Многие органы, осуществляющие надзор за финансовыми учреждениями, используют результаты внутренних и внешних аудитов финансовых учреждений в качестве важного источника информации о мерах контроля, применяемых финансовыми учреждениями в целях ПОД/ФТ (однако у многих более мелких УНФПП отсутствуют службы внутреннего аудита). В этой связи независимые аудиты с недостаточным охватом рассматриваемых вопросов или некачественные независимые аудиты могут представлять проблему для надзорных органов. В рамках некоторых систем надзорные органы могут в значительной степени полагаться на полученную в ходе аудитов информацию о конкретных рисках субъектов для понимания того, как осуществляется контроль и управление этими рисками, а также для понимания хода реализации программ по обеспечению соблюдения установленных требований. В этой связи, если независимый аудит субъекта проведён ненадлежащим образом, установленные факты и выводы по результатам такого аудита не могут быть использованы для определения конкретных областей, в которых надзорный орган должен проводить анализ, а также для выделения ресурсов, необходимых для оценки реализуемой субъектом программы по обеспечению соблюдения установленных требований. Кроме того, некачественный аудиторский отчёт (отчёты) и подтверждающие документы могут затруднить надзорным органам понимание вопросов и тем, рассмотренных в ходе аудита, а также качества и количества проверок операций, проведённых в процессе независимого аудита. Без таких знаний возможности надзорных органов по выявлению рисков и определению областей, требующих более (или менее) глубокого анализа, могут быть ограничены.

145. Стратегии для решения этой проблемы:

- Для недопущения возникновения этой проблемы надзорным органам необходимо оценить, имеются ли у субъектов процедуры для обеспечения надлежащего объёма и глубины аудита. Кроме того, надзорным органам следует также оценить, проводятся ли аудиты компетентными, квалифицированными и обладающими хорошей репутацией независимыми аудиторами, и убедиться в достаточном уровне качества осуществляемых аудитов, проведя для того, например, выборочные проверки результатов аудита. Помимо этого, надзорным органам следует проверить и убедиться в том, что планы независимых аудитов финансовых учреждений или УНФПП предусматривают оценку эффективности мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых в процессе деятельности отдельных субъектов или групп.
- Следует проводить перекрёстное сравнение фактов, выявляемых в процессе надзорной деятельности, и фактов, устанавливаемых по результатам проведения независимых аудитов, так как это помогает выявлять недостатки независимых аудитов и аудиторов.

6.5. Вопросы, требующие отдельного внимания органов, осуществляющих надзор за УНФПП

146. Проблемы и трудности, связанные со сбором данных и оценкой рисков, подробно рассмотрены в разделе 1.9 выше. Однако дополнительные трудности, возникающие при осуществлении риск-ориентированного надзора за УНФПП, включают следующее:

- Трудности в обеспечении надлежащего уровня надзора за УНФПП (поскольку основное внимание в рамках моделей рисков/программ надзорной деятельности обычно уделяется более крупным финансовым учреждениям, таким как банки). Этот вопрос рассматривается в Части А в контексте осуществления мониторинга, но является особенно актуальным в контексте надзора за УНФПП, осуществляемого единым надзорным органом.
- Следует подчеркнуть, что для обеспечения «статистической значимости» результатов необходимо осуществлять соразмерное количество надзорных мероприятий (как выездных, так и камеральных) пропорционально числу поднадзорных субъектов. Однако, если в секторах УНФПП имеется очень большое количество субъектов, обеспечение «статистической значимости» может оказаться невозможным. В этих случаях надзорный орган может в качестве альтернативы сосредоточить свое внимание на тех подгруппах или группах субъектов, которые представляют самый высокий риск.
- Трудности в обеспечении необходимого уровня квалификации и/или обучения, опыта и знаний сотрудников надзорных органов с учётом широкого спектра разнообразных видов деятельности, осуществляемых поднадзорными субъектами.
- Органы, осуществляющие надзор за УНФПП, особенно саморегулируемые организации, могут не иметь достаточных полномочий для осуществления надзора за всеми субъектами, имеющимися в секторе.

147. Стратегии для решения этих проблем:

- Проведение активной информационно-разъяснительной работы и осуществление взаимодействия как с отраслевыми объединениями/ассоциациями (которые необязательно являются саморегулируемыми органами), так и через них, включая предоставление конкретных типологий, выявленных в секторах УНФПП.
- Проведение комплексного обучения сотрудников надзорных органов по вопросам, касающимся бизнес-моделей и деятельности, осуществляемой в разных суб-секторах УНФПП.
- Проведение выборочных надзорных мероприятий, реализация мер реагирования и осуществление проверок в случае инцидентов позволяет обеспечить достаточный охват суб-секторов УНФПП, которые не включены в программы циклических выездных проверок.
- Разработка стратегий надзорной деятельности, скорректированных с учётом особенностей секторов и степени риска, представляемого поднадзорными субъектами.
- Как указано в разделе 5.8, надзорные органы могут вначале использовать относительно простую риск-ориентированную надзорную стратегию (в основе которой могут лежать, например, общие показатели присущего риска в суб-секторе). По мере поступления бо-

более полных и качественных данных и расширения надзорных мероприятий этот подход может становиться более комплексным, позволяя эффективно рассматривать и оценивать системы контроля и остаточные риски отдельных субъектов.

6.6. Роль саморегулируемых организаций в осуществлении надзора за УНФПП

148. В соответствии со Стандартами ФАТФ, юрисдикции могут принять решение о передаче всех или части надзорных функций и обязанностей саморегулируемым организациям (СРО) установленных нефинансовых предприятий и профессий (за исключением казино). Однако при принятии такого решения необходимо учитывать ситуацию в юрисдикции, и такой механизм может не являться оптимальным для всех юрисдикций. В общем случае у саморегулируемых организаций может не иметься полномочий и инструментов, которыми обладают государственные надзорные органы, особенно полномочий для применения санкций. Также могут иметься проблемы, обусловленные возможным конфликтом интересов и недостаточной независимостью (особенно, если деятельность СРО зависит от доходов, поступающих в качестве членских взносов). Кроме того, многие СРО имеют кадровые и иные ограничения, сужающие их возможности, или не уделяют достаточного внимания вопросам ПОД/ФТ, или не имеют достаточной подготовки/опыта для осуществления надзора в целях ПОД/ФТ.

149. Стратегии для решения этой проблемы:

- При назначении соответствующих органов, отвечающих за надзор в целях ПОД/ФТ, следует тщательно проанализировать вышеуказанные факторы перед принятием решения о возможной роли СРО в осуществлении надзора. По результатам такого анализа власти юрисдикции могут решить, что роль СРО может носить дополняющий характер, и ограничиваться, например, содействием в реализации мер контроля перед вхождением на рынок, в повышении информированности поднадзорных субъектов, в проведении обучения и разработке руководств.
- Если саморегулируемая организация выбрана и назначена в качестве надзорного органа, необходимо разработать или внести изменения в законы и нормативные акты для обеспечения того, чтобы у такой СРО имелись необходимые полномочия и инструменты. Такие законы и нормативные акты должны также предусматривать недопущение конфликта интересов.
- Должен быть предусмотрен определённый контроль/надзор со стороны государственного надзорного органа за надзорной деятельностью, осуществляемой саморегулируемыми организациями в сфере ПОД/ФТ. В Великобритании в соответствии с нормативно-правовыми актами в сфере противодействия отмыванию денег было создано Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях (OPBAS), которое осуществляет надзор за саморегулируемыми организациями, которым поручен надзор за УНФПП. Задача этого Управления состоит в обеспечении единого и последовательного подхода при осуществлении надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ во всех соответствующих секторах УНФПП и оценка эффективности выполнения ими своих обязательств, установленных в законодательстве. Хотя и остается место для дальнейшего совершенствования надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ, в этом направлении был достигнут значительный прогресс. Управление продолжает надзорную работу в рамках второго этапа, и ожидается, что оно опубликует свой третий доклад в 2021 году.

6.7. Отсутствие чёткого разделения надзорных функций и обязанностей

150. Во многих юрисдикциях отсутствует чёткое разделение функций и обязанностей между органами, осуществляющими надзор в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. В частности, отсутствует чёткое разграничение полномочий и обязанностей между ПФР и другими надзорными органами, а также между органами пруденциального надзора и органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, или органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ за определёнными аспектами деятельности тех же самых субъектов. В этих случаях не всегда понятно, какое ведомство играет главную роль и несёт основную ответственность за осуществление надзора в целях ПОД/ФТ.

151. Стратегии для решения этой проблемы:

- В идеале, в законодательстве должно быть чётко определено, на какое ведомство возложены главные обязанности по осуществлению надзора за сектором в целях ПОД/ФТ. В этих целях в законодательстве не должно содержаться расплывчатых и двусмысленных положений, и любые накладки и противоречия между законами о противодействии ОД/ФТ и секторальными законами, касающимися осуществления надзорной деятельности, должны быть проанализированы и устранены в случае необходимости. Кроме того, в соответствующих случаях использование меморандумов о взаимопонимании может помочь в определении соответствующих функций органов, а также принципов взаимодействия и обмена информацией между ними. Такие механизмы и чёткое разделение функций и обязанностей в сфере надзора в целях ПОД/ФТ являются особенно актуальными в случаях, когда обязанности по надзору в целях ПОД/ФТ за национальными или местными субъектами возложены на межгосударственный и/или федеральный орган.
- Следует создать механизмы для обеспечения взаимодействия и последовательности в подходах, используемых такими органами, а также обеспечить беспрепятственную и своевременную передачу информации.

6.8. Абсолютная нетерпимость к недостаткам или недопущение никаких недостатков

152. Подход, предусматривающий абсолютную нетерпимость к нарушениям, который не допускает никаких недостатков, особенно в областях, представляющих пониженный риск, может являться контрпродуктивным для эффективной системы ПОД/ФТ и для риск-ориентированной надзорной деятельности. Это касается как подходов, применяемых надзорными органами, так и подходов, используемых поднадзорными субъектами для выполнения своих обязательств. В определённых случаях может оказаться затруднительным обеспечить институциональную поддержку применению риск-ориентированного подхода вследствие опасений упустить из виду невыполнение установленных требований и обязательств в областях, рассматриваемых, как представляющие пониженный риск. Это также требует от надзорных органов глубокого понимания секторов и провайдеров услуг, критического мышления и вынесения субъективных оценок и суждений. Как указано в разделе 3.7, могут иметься обоснованные причины для применения надзорными органами корректирующих или иных мер во всех областях риска. Это может являться оправданным и обоснованным, например, в случае, если недостаток обусловлен повторным, сознатель-

ным или намеренным невыполнением требований в сфере ПОД/ФТ. На уровне отдельных субъектов подход, предусматривающий недопустимость никаких сбоев и недостатков, может привести к огульному отказу от обслуживания целых категорий клиентов без глубокого и комплексного учёта уровня их рисков и мер, реализуемых в целях снижения рисков отдельных клиентов в конкретном секторе.

153. Стратегии для решения этой проблемы:

- Особенно на начальных этапах внедрения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ надзорным органам необходимо растолковать суть этого подхода своим поднадзорным субъектам и дать чёткие разъяснения и указания относительно того, как он будет применяться. При обосновании своего подхода надзорным органам нужно заручиться поддержкой высшего руководства в части своей надзорной стратегии, объяснив целесообразность и преимущества такого подхода.
- Подготовка надзорными органами заявлений о рисках и системах снижения рисков и получение письменного одобрения со стороны высшего руководства также может являться подходящей стратегией.
- Надзорным органам следует постепенно внедрять риск-ориентированный подход с тем, чтобы у субъектов сектора была определённая гибкость для адаптации к новому подходу по мере повышения уровня их компетенции и возможностей по оценке рисков.
- Надзорным органам следует чётко указать на недопустимость огульного отказа от обслуживания или на неприемлемость ограничений обслуживания целых категорий клиентов без глубокого и комплексного учёта уровня их рисков и мер, реализуемых в целях снижения рисков отдельных клиентов в конкретном секторе.

6.9. Интегрированный и отдельный надзор в целях ПОД/ФТ

154. Хотя в некоторых надзорных ведомствах имеются специальные программы и группы, занимающиеся надзором в целях ПОД/ФТ, другие надзорные ведомства осуществляют надзор в целях ПОД/ФТ в рамках общей надзорной программы или в контексте программы пруденциального надзора. Оба подхода имеют свои преимущества и недостатки. Например, в рамках интегрированной надзорной системы планы выездных проверок могут в значительной степени зависеть от пруденциальных рисков. А это приводит к тому, что субъекты, характеризующиеся высоким уровнем выполнения пруденциальных норм, но представляющие повышенные риски ОД/ФТ, не включаются в план проверок, что не соответствует риск-ориентированному подходу в надзорной деятельности. С другой стороны, при осуществлении отдельного надзора в целях ПОД/ФТ взаимодействие и сотрудничество с органами пруденциального надзора, а также осуществление иных аспектов надзорной деятельности часто бывает затруднительным.

155. Стратегии для решения этой проблемы:

- При выборе одного из этих подходов или их сочетания надзорным органам следует тщательно рассмотреть и проанализировать их преимущества и недостатки. Дополнительная полезная информация по этому вопросу приведена в Таблице ниже, а также содержится в Руководстве Базельского комитета по банковскому надзору, посвященному взаимосвязи между надзором в целях ПОД/ФТ и пруденциальным надзором.

Таблица 6.1: Сравнение интегрированных (комплексных) и отдельных проверок, проведённое Всемирным банком

	Проводимая органом общего или пруденциального надзора	Проводимая специальным органом, отвечающим за надзор в целях под/фТ
ПРОВЕРКА В ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ В РАМКАХ ИНТЕГРИРОВАННОЙ (КОМПЛЕКСНОЙ) ПРОВЕРКИ	Все надзорные органы участвуют или могут участвовать в проверках в целях ПОД/ФТ в качестве дополнения к проверкам соблюдения пруденциальных норм. Преимущества: Все надзорные органы получают опыт в сфере ПОД/ФТ и участвуют в рассмотрении вопросов, касающихся ПОД/ФТ. Обеспечивается более чёткая координация между проверками соблюдения пруденциальных норм и проверками выполнения требований ПОД/ФТ. Недостатки: Пруденциальные риски определяют план проведения проверок. Однако риски ОД/ФТ не всегда могут совпадать с пруденциальными рисками. Надзорные органы могут рассматривать вопросы ПОД/ФТ в качестве второстепенных по отношению к пруденциальным рискам. Квалификация в проведении проверок в целях ПОД/ФТ и глубина таких проверок могут оставаться ограниченными.	Сотрудники специального органа, отвечающего за надзор в целях ПОД/ФТ, присоединяются к группе инспекторов в ходе проведения проверки соблюдения пруденциальных норм и проводят проверку выполнения требований ПОД/ФТ. Преимущества: Группа экспертов, обладающая знаниями и опытом в сфере ПОД/ФТ, обеспечивает более глубокую и качественную проверку выполнения требований ПОД/ФТ. Обеспечивается более чёткая координация между проверками соблюдения пруденциальных норм и проверками выполнения требований ПОД/ФТ. Недостатки: Пруденциальные риски определяют план проведения проверок. Однако риски ОД/ФТ не всегда могут совпадать с пруденциальными рисками.
ОТДЕЛЬНАЯ ПРОВЕРКА В ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ	Отдельные проверки в целях ПОД/ФТ, проводимые органами общего или пруденциального надзора (такие проверки возможны, но проводятся нечасто). Преимущества: Все надзорные органы получают опыт в сфере ПОД/ФТ и участвуют в рассмотрении вопросов, касающихся ПОД/ФТ. Имеется отдельный план проверки в целях ПОД/ФТ, независимый от пруденциальных соображений, что позволяет лучше сфокусироваться в ходе надзорной проверки на рисках ОД/ФТ. Недостатки: Квалификация в проведении проверок в целях ПОД/ФТ и глубина таких проверок могут оставаться ограниченными. Могут потребоваться большие усилия для обеспечения чёткой координации между проверками соблюдения пруденциальных норм и проверками выполнения требований ПОД/ФТ.	Проверки в целях ПОД/ФТ проводятся специальным надзорным органом независимо от проверок соблюдения пруденциальных норм. Преимущества: Группа экспертов, обладающая знаниями и опытом в сфере ПОД/ФТ, обеспечивает более глубокую и качественную проверку выполнения требований ПОД/ФТ. Имеется отдельный план проверки в целях ПОД/ФТ, независимый от пруденциальных соображений, что позволяет лучше сфокусироваться в ходе надзорной проверки на рисках ОД/ФТ. Недостатки: Могут потребоваться большие усилия для обеспечения чёткой координации между проверками соблюдения пруденциальных норм и проверками выполнения требований ПОД/ФТ.

*Примечание: *Является составной частью пруденциального надзора. Проверки в целях ПОД/ФТ проводятся в качестве одного из элементов планов и мероприятий пруденциального надзора.*

Источник: Всемирный банк

- Группы инспекторов, занимающиеся отдельной надзорной деятельностью и проверками в целях ПОД/ФТ, должны искать информацию, касающуюся других сфер и областей надзорной деятельности, при проведении оценки рисков в секторах, а также при определении конкретных рисков и областей повышенного внимания для оценки конкретных субъектов. Например, при рассмотрении рисков ОД/ФТ группы, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ, могут поинтересоваться, имеются ли какие-либо вызывающие озабоченность проблемы, касающиеся кибербезопасности или активов клиентов, поскольку это может указывать на уязвимость, которой могут воспользоваться финансовые преступники. Группы, осуществляющие надзор в целях ПОД, должны также обеспечить передачу фактов, установленных в процессе как выездных, так и камеральных надзорных мероприятий, органам пруденциального надзора, поскольку серьёзные недостатки в сфере ПОД/ФТ могут указывать на проблемы в соблюдении пруденциальных требований или привести к возникновению таких проблем.
- Хотя информация о пруденциальных рисках и рисках, связанных с деловой активностью, может способствовать пониманию надзорными органами рисков ОД/ФТ, надзор в целях ПОД/ФТ должен осуществляться, исходя из рисков ПОД/ФТ, а не рисков, касающихся невыполнения пруденциальных норм, а также связанных с деловой активностью банка.
- В тех юрисдикциях, в которых созданы отдельные специальные группы, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ, надзорные ресурсы могут быть разделены на категории групп/надзорных органов/сфер ответственности для: (1) осуществления надзора в областях повышенного риска; (2) осуществления надзора в областях среднего риска; (3) осуществления надзора в областях низкого риска; (4) принятия надзорных мер реагирования; (5) анализа, сбора данных и «горизонтальных» проверок; или такие категории могут быть установлены по виду надзорных вмешательств (например, выездные и камеральные). Определение соответствующих подкатегорий надзорными органами будет зависеть от размера, характеристик и рисков, представляемых поднадзорными субъектами.

6.10. Актуальность и гибкость стратегий риск-ориентированного надзора

156. Благодаря развитию в сфере финансов и технологий в настоящее время риски могут изменяться быстрее, чем раньше. Устаревшие оценки рисков могут подорвать эффективность риск-ориентированного надзора. Как отмечено в разделе 2.4, важно пересматривать и актуализировать оценки рисков с тем, чтобы надзорные ресурсы могли направляться на осуществление надзора и контроля за областями, представляющими самый высокий риск.

157. Стратегии для решения этой проблемы:

- Надзорные органы должны проявлять сообразительность и оперативность в понимании рисков и, по возможности, использовать надзорные технологии при осуществлении мониторинга рисков в режиме реального времени/на постоянной основе. Они должны также обладать достаточной гибкостью для внесения изменений и корректировок в свои надзорные подходы и планы в целях оперативного реагирования на появляющиеся риски ОД/ФТ. См. раздел, посвящённый «использованию технологий».

6.11. Логистические трудности при проведении выездных проверок

158. В юрисдикциях, где разрешается субъектам, расположенным за границей, осуществлять свою деятельность в рамках своего регуляторного периметра (например, предоставление услуг через Интернет), или, если определённые бизнес-структуры субъекта расположены в разных местах (например, если организация осуществляет деятельность в качестве группы компаний), проведение выездных проверок является трудным и ресурсозатратным делом. Внешние факторы (нынешняя глобальная пандемия) также могут затруднить проведение выездных проверок.

159. Стратегии для решения этой проблемы:

- Следует использовать инструменты, такие как системы видеоконференцсвязи для моделирования видов проверок и тестирования, которые проводятся в ходе выездных проверок, обеспечивая при этом достаточную глубину и спонтанность. Например, Комиссия по азартным играм Великобритании, отвечающая за надзор за деятельностью онлайн казино, которые предлагают свои услуги на территории Великобритании, использует разные инструменты для осуществления эффективного надзора. Это включает в себя, помимо всего прочего, использование платформы «Microsoft Teams» для оценки данных за несколько дней с участием ключевых лиц, возможность просматривать данные в режиме реального времени, а также запрашивать и получать данные из их систем. Перед проведением оценки на платформе «Microsoft Teams» осуществляется запрос, сбор и анализ материалов (в том числе, информации об оценке рисков, а также о политике, процедурах и мерах контроля, имеющихся у субъекта), а предварительные выводы по итогам такого анализа определяют основные направления оценки. И только при проведении проверок на местах операторам сообщают, счета каких клиентов будут оцениваться и проверяться. Кроме того, Комиссия по азартным играм требует подачи ежегодных заявлений о гарантии качества принимаемых мер от ведущих операторов, на долю которых приходится примерно 90% рынка, и просит субъектов присылать ответы на информационные запросы.

6.12 Полезные дополнительные материалы

Материалы, касающиеся надзорной деятельности

- [Руководство ФАТФ по эффективной надзорной и правоприменительной деятельности органов, осуществляющих надзор за финансовым сектором в целях ПОД/ФТ, и правоохранительных органов](#) (октябрь 2015 г.)
- Всемирный банк: Практическое Руководство для органов банковского надзора по предупреждению рисков отмывания денег и финансирования терроризма (2009 г., ожидается, что новая редакция Руководства будет опубликована в 2021 году)
- Базельский комитет по банковскому надзору: [Руководство по эффективному управлению рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма](#) (пересмотрено в июле 2020 года)
- Институт финансовой стабильности: [«Замыкая круг: Надзор за корреспондентскими банковскими отношениями в целях ПОД/ФТ»](#) (сентябрь 2020 г.)
- Совместный форум: Принципы надзора за финансовыми конгломератами – Основные принципы (Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация комиссий по ценным бумагам и Международная ассоциация страховых надзоров)

- Совместное Руководство Европейских надзорных органов по риск-ориентированному надзору (ноябрь 2016 г., в настоящее время проводится пересмотр Руководства)
- Совместное заявление надзорных органов США по риск-ориентированному надзору в целях ПОД/ФТ (июль 2019 г.)³²

Материалы, касающиеся риск-ориентированных мер

- Руководства ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для секторов:
 - [Банковского сектора](#)
 - [Сектора страхования жизни](#)
 - [Сектора ценных бумаг](#)
 - [Сектора услуг перевода денег или ценностей](#)
 - [Сектора виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов](#) (а также [настораживающие признаки, связанные с виртуальными активами](#))
 - [Представителей юридических профессий](#)
 - [Бухгалтеров](#)
 - [Провайдеров услуг трастов и компаний](#)
 - [Предоплаченных карт, мобильных платежей и онлайн платежей](#)
 - [Казино](#)
 - [Торговцев драгоценными металлами и камнями](#)
 - [Агентов по операциям с недвижимостью \(риелторов\)](#)
- ФАТФ: [Руководство по мерам в целях ПОД/ФТ и охвату населения финансовыми услугами, с дополнением, касающимся надлежащей проверки клиентов](#)
- Европейские надзорные органы: [Совместное Руководство по факторам риска](#) (январь 2018 г. – [доступно на всех языках ЕС](#))
- Базельский комитет по банковскому надзору: [Руководство по эффективному управлению рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма](#) (пересмотрено в июле 2020 года)
- Банк международных расчётов, Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре: [«Корреспондентские банковские отношения» - итоговый доклад](#) (июль 2016 г.)
- Соответствующие публикации и инициативы организаций частного сектора, занимающихся вопросами ПОД/ФТ, включая, но не только:
 - Вольфсбергская группа: [Анкета по вопросам надлежащей проверки при установлении банками корреспондентских отношений](#) (октябрь 2020 г.)
 - Вольфсбергская группа, Международная торговая палата и Ассоциация банкиров по финансам и торговле: [Принципы торгового финансирования](#) (2019 г, с изменениями)
 - Ассоциация операторов мобильной связи (Ассоциация GSMA): [Соразмерные риск-ориентированные режимы ПОД/ФТ для мобильных денег](#) и [Сертификация мобильных денег](#)

³² Заявление США о риск-ориентированном надзоре, опубликованное Федеральными органами банковского регулирования и подразделением финансовой разведки США www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1911.htm; www.fdic.gov/news/press-releases/2019/pr19065a.pdf; www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2019/nr-ia-2019-81a.pdf; www.fincen.gov/news/news-releases/joint-statement-risk-focused-bank-secrecy-actanti-money-laundering-supervision

Часть 3: ПРИМЕРЫ СТРАН

Цели и предмет

161. Данную Часть следует использовать совместно со Стандартами ФАТФ и Руководством, содержащимся в Части 1 настоящего документа. Примеры стран, приведённые в данной Части, следует рассматривать с учётом надзорных моделей, используемых в этих юрисдикциях, и поэтому рассматриваемые стратегии могут подходить не для всех случаев. Примеры, включённые в данный документ, приведены исключительно для наглядности и не отражают мнение ФАТФ об эффективности надзорных систем стран в целях взаимных оценок ФАТФ или в иных целях. Читателям рекомендуется помнить об этом, ссылаясь на эти примеры.

7. Надзор за финансовыми учреждениями

7.1. Оценка рисков и осуществление риск-ориентированного надзора

7.1.1. Бельгия

162. В Бельгии Национальный банк Бельгии (НББ) является органом, осуществляющим надзор в целях ПОД/ФТ за банками, компаниями по страхованию жизни, за инвестиционными компаниями, платежными учреждениями, а также за учреждениями-эмитентами электронных денег. Национальный банк Бельгии использует три инструмента, в основе которых лежит информация, получаемая из ответов регулируемых субъектов на ежегодно рассылаемую анкету-вопросник по вопросам ПОД/ФТ.
163. Периодически рассылаемая анкета-вопросник по вопросам ПОД/ФТ
164. Национальный банк Бельгии использует анкету по вопросам ПОД/ФТ для понимания рисков ОД/ФТ каждого субъекта (в том числе присущие риски ОД/ФТ, имеющиеся у субъекта, степень его уязвимости к этим рискам, включая полноту и эффективность принимаемых им мер для снижения рисков). Для того, чтобы эта анкета-вопросник учитывала особенности каждого суб-сектора финансовых учреждений, в отношении которых Национальный банк Бельгии осуществляет надзор (банковский сектор, сектор ценных бумаг, сектор страхования и сектор платёжных учреждений), были разработаны четыре отдельные анкеты. Однако при этом была обеспечена последовательность и сопоставимость этих четырёх вариантов анкеты-вопросника. Указанные четыре анкеты размещены на [сайте Национального банка Бельгии](#) в сети Интернет.
165. Автоматизированная система анализа ответов с использованием библиотеки QLB (система «FRA»).
166. Группа, отвечающая за надзор в целях ПОД/ФТ, в составе Национального банка Бельгии разработала внутреннюю систему для автоматического анализа получаемых ответов на анкету-вопросник, а также для присвоения им баллов. Этот инструмент получил название -

Автоматизированная система анализа ответов с использованием библиотеки QLB (система «FRA»). Эта система присваивает один из следующих профилей риска каждому финансовому учреждению: высокий, умеренно высокий, умеренно низкий или низкий. Система «FRA» также позволяет визуализировать и сравнивать ответы на анкету-вопросник, присылаемые всеми финансовыми учреждениями или группой финансовых учреждений. В будущем она также позволит проводить сравнения в разрезе разных промежутков времени.

167. Система «FRA» была изначально разработана для систематического автоматизированного предварительного анализа ответов на периодически рассылаемую анкету-вопросник. Однако эта система также используется сотрудниками, занимающимися надзором в целях ПОД/ФТ, для проведения специального анализа отдельных учреждений. Используя методы визуализации, сотрудники, занимающиеся надзором в целях ПОД/ФТ, могут быстро определять риски, исходящие от деятельности финансового учреждения. Они также могут выявлять любые недостатки во внутренних процедурах финансового учреждения на основании ответов на вопросы, которые содержатся во второй части анкеты и касаются слабых мест в системах и мерах контроля в сфере ПОД/ФТ, имеющихся у финансового учреждения.
168. Инструмент для уточнения результатов анализа риска отдельных учреждений (система «балльных оценок»)
169. Профили риска, присваиваемые автоматически системой «FRA» (см. выше), основаны исключительно на ответах каждого финансового учреждения на анкету по вопросам ПОД/ФТ. В этой связи качество получаемых ответов влияет на присваиваемые профили риска.
170. Заложенные в систему «FRA» возможности являются ограниченными, так как в неё не включена следующая информация:
 - Другая актуальная информация, передаваемая Национальному банку Бельгии теми же самыми финансовыми учреждениями. Это включает, в частности, информацию, содержащуюся в их отчётах об общей оценке рисков, в ежегодном отчёте должностного лица, отвечающего за обеспечение выполнения требований ПОД/ФТ (руководителя комплаенс-службы), и во внутренних аудиторских отчётах, которые могут быть запрошены Национальным банком Бельгии;
 - Информация о результатах предыдущих камеральных надзорных мероприятий и выездных проверок;
 - Информация о финансовом учреждении или группе, в состав которой оно входит, которая может поступить от других национальных или зарубежных органов, осуществляющих надзор в целях ПОД/ФТ;
 - Актуальная информация о соблюдении пруденциальных норм, полученная сотрудниками, занимающимися надзором в целях ПОД/ФТ;
 - Информация, предоставляемая подразделением финансовой разведки (Подразделением по обработке финансовой информации) Бельгии, особенно касающаяся объёма и качества сообщений, направляемых отдельными финансовыми учреждениями;
 - Информация, предоставляемая правоохранительными и судебными органами, о расследованиях и уголовных процессах по делам, в которых может быть замешано финансовое учреждение; и
 - Любая актуальная и надёжная информация, имеющаяся в открытом доступе.

171. Кроме того, более субъективные факторы, такие как, например, оценка компетентности, прозрачности и надёжности начальника комплаенс-службы или руководителей финансового учреждения, а также оценка общего видения ситуации («суждения надзорного органа») не учитываются в профилях риска, присваиваемых системой «FRA».
172. Для того, чтобы имелась возможность последовательно включить всю указанную выше информацию в отдельные оценки рисков, связанных с каждым финансовым учреждением, и таким образом, уточнить или скорректировать профиль риска, автоматически присвоенный системой «FRA», Национальный банк Бельгии разработал дополнительный инструмент, получивший название система «балльных оценок». Результаты анализа, проведённого с использованием системы «FRA», передаются в эту систему «балльных оценок», с помощью которой сотрудники, занимающиеся надзором в целях ПОД/ФТ, могут, в случае необходимости, внести требуемые изменения для правильной оценки рисков.
173. Система «балльных оценок» заработает в полную силу в 2020 году после разработки определённых IT-решений, а также после того, как профили рисков, автоматически присвоенные системой «FRA» на основании ответов на очередную анкету, поступивших в Национальный банк Бельгии к 30 июня 2019 года, будут дополнены внешней информацией, а также результатами анализа и знаниями сотрудников НББ.

7.1.2. Франция

174. Во Франции орган, отвечающий за надзор за финансовым сектором (Управление пруденциального надзора Франции (ACPR)), рассылает своим поднадзорным субъектам анкету-вопросник для заполнения. Получаемые ответы используются при оценке присущих рисков субъектов (ответы на вопросы, касающиеся характера деятельности, видов клиентов и уровня клиентского риска, видов каналов поставок и т.д.), а также при оценке мер, реализуемых для снижения рисков (ответы на вопросы, касающиеся систем мер внутреннего контроля, мониторинга операций, замораживания активов и т.д.). Используемая в этих целях анкета-вопросник изменялась и уточнялась из года в год. Например, в 2015 году Управление пруденциального надзора включило в эту анкету дополнительные вопросы, касающиеся инструментов, используемых субъектами для проверки клиентов по санкционным перечням, а также относительно проведения ими оценки рисков ФТ в связи с повышением террористических угроз. Также были уточнены вопросы для получения актуальной информации, касающейся выполнения субъектами обновлённых регулятивных требований ЕС. Кроме того, в анкету для субъектов были добавлены вопросы, касающиеся сбора количественных данных (например, данных об обучении сотрудников, о направлении СПО, о количестве тревожных сигналов, выдаваемых системами мониторинга операций, о времени, требуемом для обработки таких сигналов, и т.д.).

7.1.3. Германия (Федеральное управление финансового надзора): Присвоение субъектам рейтингов риска

175. Федеральное управление финансового надзора Германии разработало систему классификации рисков для осуществления надзора в целях ПОД/ФТ. В рамках этой системы каждому поднадзорному субъекту присваивается соответствующий «класс» (рейтинг) риска. При классификации рисков, с одной стороны, учитываются абстрактные риски соответствующего финансового учреждения, а с другой стороны, принимаются во внимание меры и механизмы контроля в целях ПОД/ФТ, имеющиеся у этого финансового учреждения.

176. Для оценки качества мер контроля в области ПОД/ФТ, имеющих у учреждения, проводится оценка выполнения сотрудниками своих обязанностей под разными углами с присвоением соответствующих рейтингов и баллов. Для определения общего рейтинга проводится проверка качества по ряду отдельных критериев, специально разработанных для финансового сектора.
177. В системе присвоения баллов используются разные коэффициенты для различных видов предупредительных мер, в результате чего при определении рейтинга существенным недостаткам присваивается гораздо больший удельный вес, нежели средним или незначительным недостаткам. (в результате, чем больше недостаток снижает эффективность мер контроля, тем более низкий рейтинг присваивается системе предупредительных мер учреждения).
178. И, наконец, пробелы и неясности в ежегодных отчётах об аудите приводят к неопределённости при оценке качества системы управления рисками. В этой связи такие пробелы и неясности в ежегодных отчётах об аудите учитываются при определении рейтингов.
179. Для классификации итогового риска присвоенные рейтинги потенциальных угроз ОД/ФТ и качества предупредительных мер в сфере ПОД/ФТ сводятся в матрицу (таблицу), после чего каждому субъекту присваивается «класс» риска для определения глубины и объема надзора за отдельными субъектами.

7.1.4. Ирландия: Модель рисков ОД/ФТ и надзорная стратегия в области ПОД/ФТ

180. Центральный банк Ирландии использует модель оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма (оценки рисков ОД/ФТ) в финансовом секторе. Эта модель применяется для выявления и оценки рисков ОД/ФТ с надзорной точки зрения для обеспечения применения Центральным банком риск-ориентированного подхода при осуществлении надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ.
181. Организацией и проведением оценки рисков ОД/ФТ занимается специальная группа по оценке рисков в составе Отдела по противодействию отмыванию денег (Отдела ПОД) Центрального банка. Оценка рисков ОД/ФТ проводится циклично с учётом изменяющегося характера рисков ОД и ФТ в финансовом секторе, за которым Центральный банк осуществляет надзор.
182. Отдел ПОД (во взаимодействии с другими надзорными отделами Центрального банка) отвечает за анализ и определение рисков ОД/ФТ своих поднадзорных субъектов. В составе Отдела ПОД имеется специальная группа по оценке рисков, сотрудники которой работают совместно с группами, занимающимися надзором в целях ПОД/ФТ, а также группа по выработке политики, которая занимается анализом рисков. Все сотрудники Отдела проводят регулярные совещания для обсуждения рисков и политики. Сотрудники групп по оценке рисков, надзору и выработке политики также регулярно (не реже одного раза в квартал) проводят встречи с представителями органов пруденциального надзора и органов, отвечающих за надзор за деловой активностью банка.
183. В рамках проведения надзорных мероприятий, осуществления информационно-разъяснительной деятельности и взаимодействия, помимо всего прочего, с правоохранительными органами, национальными и зарубежными органами, занимающимися выработкой политики, а также с другими (национальными и международными) регулирующими органами Отдел по противодействию отмыванию денег получает информацию о событиях и тенденциях, которые могут повлиять на рейтинги рисков ОД/ФТ, и включает такие тенденции и события в оценку рисков ОД/ФТ. Отдел ПОД также под-

держивает связь и обменивается информацией с органами пруденциального надзора для обеспечения того, чтобы профили рисков ОД/ФТ финансовых учреждений, используемые для оценки рисков ОД/ФТ, оставались актуальными.

Модель оценки рисков и анализ рисков

184. Центральный банк Ирландии был назначен в качестве компетентного органа, отвечающего за надзор за финансовыми учреждениями в целях ПОД/ФТ, в июле 2010 года. При разработке порядка и процедур осуществления надзора в целях ПОД/ФТ руководство Центрального банка выяснило, что рейтинги пруденциальных рисков, присваиваемые в рамках существующей системы оценки пруденциальных рисков (системы оценки вероятности рисков и их влияния), не подходят в качестве показателей для оценки рисков ОД/ФТ. Это было обусловлено тем, что параметры, используемые для присвоения рейтингов в рамках системы оценки вероятности и влияния рисков, были основаны на оценке влияния нарушений и недостатков финансовых учреждений на общую финансовую стабильность. Стало очевидно различие между основными задачами и направлениями пруденциального надзора и надзора в целях ПОД/ФТ, поскольку финансовое учреждение может характеризоваться пониженным риском с пруденциальной (системной) точки зрения, но в то же самое время представлять повышенный риск с точки зрения ПОД/ФТ. Например, компания, оказывающая услуги денежных переводов, может не рассматриваться, как оказывающая значительное влияние, исходя из рейтинга пруденциального риска. Однако обширный охват юрисдикций услугами, предоставляемыми провайдерами услуг денежных переводов, означает, что они могут представлять высокий риск с точки зрения ПОД/ФТ.
185. В этой связи Центральный банк разработал отдельную модель оценки рисков в целях оценки финансовых учреждений, исходя из их рисков ОД/ФТ, для выработки надзорной стратегии в области ПОД/ФТ. В оценке рисков ОД/ФТ отражено понимание Центральным банком присущих рисков ОД/ФТ и общего уровня мер контроля, а также мер, направленных на снижение рисков, в каждом секторе. Хотя в рамках оценки рисков ОД/ФТ осуществляется анализ рисков в каждом секторе в соответствии с установленными категориями, этот процесс не является механическим. Необходимо рассмотреть не только уязвимость секторов с точки зрения ОД/ФТ, но также учитывать общую картину понимания Центральным банком, полученную в результате взаимодействия с другими ведомствами, например, в результате получения оперативных данных от правоохранительных органов и налоговой комиссии, касающихся соответствующих секторов, угроз и уязвимостей ОД/ФТ. Присваиваемые итоговые рейтинги отражают полную оценку Центральным банком рисков ОД/ФТ с учётом установленных им фактов, полученной информации и оперативных данных в отношении ОД/ФТ.
186. Установлены четыре категории риска ОД/ФТ (высокий, умеренно высокий, умеренно низкий и низкий), присваиваемые секторам. В целях разработки своей стратегии проведения проверок Отдел ПОД включил в категорию «высокого риска» дополнительную подкатегорию «очень высокий риск». При определении рейтингов риска в рамках надзорной модели рисков учитываются как присущие, так и остаточные риски. Высокий рейтинг присущего риска, как правило, указывает на необходимость повышенного внимания со стороны надзорного органа с тем, чтобы он мог оценить меры, принимаемые субъектом для снижения этого риска, и вмешаться для усиления этих мер в случае необходимости. Рейтинги остаточного риска влияют на глубину/объём надзорной деятельности и, при необходимости, могут использоваться для определения тех субъектов, которым необхо-

димо уделять приоритетное внимание. В рамках используемой Центральным банком Ирландии модели рисков ОД/ФТ удельный вес присущего риска составляет 80% от общего балла рисков, и поэтому присущий риск является основным фактором, определяющим рейтинг риска.

Надзорная стратегия и модель осуществления надзорных мероприятий в целях противодействия отмыванию денег

187. Отдел по противодействию отмыванию денег разрабатывает ежегодную надзорную стратегию и распределяет свои надзорные ресурсы в соответствии с выявленными рисками для обеспечения максимально возможного охвата поднадзорных субъектов. Надзорная стратегия этого Отдела направлена на обеспечение выполнения поднадзорными субъектами установленных требований и на информирование субъектов об их обязательствах в сфере ПОД/ФТ и о рисках ОД/ФТ.
188. Отдел ПОД использует выверенный подход к осуществлению надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ, в рамках которого основными инструментами, используемыми для мониторинга соблюдения установленных требований и обязательств, являются выездные мероприятия, которые включают проверки (в том числе мониторинг устранения выявленных недостатков) и встречи для проведения анализа. Однако Отдел ПОД также использует дистанционные мероприятия, которые включают направление информационных запросов по вопросам ПОД/ФТ, проведение анализа перед выдачей разрешений и другие виды документального анализа. Он также реализует обширную программу по проведению информационно-разъяснительной работы и по повышению уровня информированности для максимального охвата широкого спектра финансовых учреждений разных типов, а также для обеспечения надлежащего уровня осведомлённости о рисках ОД/ФТ и об обязательствах в сфере ПОД/ФТ и соблюдения этих обязательств.
189. Надзорная деятельность, осуществляемая Центральным банком Ирландии в целях ПОД/ФТ, основана на оценке рисков, и Центральный банк разработал модель проведения надзорных мероприятий, исходя из оценки рисков ОД/ФТ, как показано в нижеприведённой Таблице:

	Очень высокий риск	Высокий риск	Умеренно высокий риск	Умеренно низкий риск	Низкий риск
Цикл проведения проверок (лет)	1	3	5	Выборочно и по фактам происшествий	Выборочно и по фактам происшествий
Встречи для анализа вопросов ПОД/ФТ (лет)	ежегодно	Ежегодно	5	Выборочно и по фактам происшествий	Нет
Анкетирование по вопросам ПОД/ФТ (лет) ³³	ежегодно	Ежегодно	2	3	Выборочно и по фактам происшествий
Прикомандирование сотрудника по связям	да	Нет	Нет	Нет	Нет

³³ После автоматизации процесса анкетирования Центральный банк Ирландии планирует перейти к обязательному ежегодному анкетированию по вопросам ПОД/ФТ всех компаний, независимо от уровня и профиля их рисков.

190. Хотя установлены четыре категории риска ОД/ФТ (высокий, умеренно высокий, умеренно низкий и низкий), присваиваемые секторам, Отдел по противодействию отмыванию денег включил в категорию «высокого риска» дополнительную подкатегорию «очень высокий риск» в целях разработки своей стратегии проведения проверок. Финансовым учреждениям, отнесённым к категории очень высокого риска, уделяется самое приоритетное внимание в рамках стратегии проведения надзорных мероприятий. К таким финансовым учреждениям прикомандировываются сотрудники по связям, которые выступают в качестве контактных лиц между финансовыми учреждениями и Отделом по противодействию отмыванию денег для содействия своевременному обмену информацией между Отделом и финансовым учреждением.

7.1.5. Россия: Оценка рисков на уровне субъектов

191. В 2013 году надзорные обязанности и полномочия Банка России были распространены на ряд некредитных финансовых организаций³⁴. Банк России был вынужден в короткие сроки организовать и реализовать механизм надзора за этими субъектами в целях ПОД/ФТ в условиях ограниченных ресурсов, отсутствия информации и недостаточной регулятивной базы для устранения недостатков.

192. При этом Банк России понимал, что некредитные финансовые организации всегда являются клиентами банков, которые обязаны по закону соблюдать обязательства в области ПОД/ФТ, и что информация об операциях, осуществляемых некредитными финансовыми организациями через такие банковские счета, является доступной в рамках платёжной системы Банка России. Был осуществлён анализ этой информации для восполнения пробелов в данных и для понимания рисков, связанных с некредитными финансовыми организациями. Такой подход послужил своего рода стратегическим «мостом» для начала и последующей разработки механизма надзора за некредитными финансовыми организациями в целях ПОД/ФТ.

193. Банк России использует следующие критерии для оценки рисков на уровне отдельных субъектов:

- Степень, в которой субъект участвует в операциях, имеющих запутанный или необычный характер, которые не имеют очевидного экономического смысла или очевидной экономической цели.
- Уровень технического соответствия субъекта требованиям законодательства в сфере ПОД/ФТ.
- Эффективность и действенность системы ПОД/ФТ субъекта.

194. Помимо вышеперечисленных основных критериев, Банк России также использует следующие дополнительные критерии для проведения оценки:

- Информация, предоставляемая Банку России подразделением финансовой разведки (Росфинмониторингом), правоохранительными и налоговыми органами;
- Пруденциальная информация (нарушения соответствующего законодательства, недостаточная прозрачность бизнес модели и/или конкретных операций, проводимых субъектом, недостаточная финансовая устойчивость субъекта и повышенные риски для его кредиторов и вкладчиков);

³⁴ Профессиональные участники рынка ценных бумаг, управляющие компании, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы и ломбарды.

- Информация и запросы, получаемые от зарубежных органов банковского надзора или регуляторов финансового рынка в рамках международного сотрудничества.

7.1.6. Королевство Саудовская Аравия

195. Управление ПОД/ФТ в составе Центрального банка Саудовской Аравии использует инструмент под названием «Матрица рисков» в целях содействия применению риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности. Этот инструмент используется для определения и оценки каждого финансового учреждения на предмет его рисков ОД/ФТ, которые классифицируются как «очень высокие», «высокие», «выше среднего», «ниже среднего» и «низкие». Такая оценка проводится на основании остаточного риска, определённого по матрице рисков, после оценки мер внутреннего контроля финансового учреждения (качество которых оценивается, исходя из присущих рисков), а также оценки влияния финансового учреждения на финансовый сектор Саудовской Аравии.

196. Инструмент под названием «Матрица рисков» включает четыре основных элемента:

- Первый элемент состоит в оценке присущих рисков финансового учреждения путём проведения количественного анализа, т.е. сбора данных. На этом этапе проводится анализ «структурной» информации. Например, анализируется количество отделений, количество сотрудников, количество клиентов, объём операций и факторы риска, связанные с коммерческой деятельностью, т.е. представляющие высокий риск клиенты, продукты и услуги, географические риски и каналы оказания услуг. Каждому критерию присваивается удельный вес в соответствии с его значимостью для расчёта степени присущего риска.
- Второй элемент состоит в оценке мер внутреннего контроля, применяемых финансовым учреждением для снижения рисков ОД/ФТ. По результатам оценки этих мер контроля определяется удельный вес каждого критерия для определения эффективности реализуемых мер контроля.
- Третий элемент, после расчёта степени присущих рисков и уровня эффективности мер внутреннего контроля, состоит в определении остаточного риска. Остаточный риск определяется путём вычитания коэффициента эффективности мер внутреннего контроля из степени присущего риска, и на основании этого даётся оценка остаточного риска.
- Четвёртый элемент состоит в определении степени влияния финансового учреждения на финансовый сектор и, таким образом, на общий риск ОД/ФТ в секторе. Степень влияния определяется на основании двух факторов, а именно: размера активов финансового учреждения и его репутации в финансовом секторе.

197. Профили риска финансовых учреждений уточняются и пересматриваются на основании результатов оценок, проводимых с использованием «Матрицы рисков», осуществляемых проверочных мероприятий, отчётов о степени соблюдения установленных требований, сообщений в средствах массовой информации и любых иных существенных событий, требующих пересмотра риска, таких как изменение размера компании, слияния или поглощения, смена собственника, предложение нового продукта или услуги. Таким образом, это обеспечивает:

- Планирование выездных проверок с учётом оценки рисков;
- Определение частоты, глубины и объёма проверок;

- Осуществление камерального надзора на основании оценки рисков;
- Определение подходящего механизма для проведения проверок.

Планирование выездных проверок с учётом оценки рисков

198. Для обеспечения эффективного использования риск-ориентированного подхода при осуществлении надзора в целях ПОД/ФТ, а также для надлежащего распределения надзорных ресурсов Центральный банк Саудовской Аравии разработал систему для определения приоритетности надзорных мероприятий. Эта система позволяет организовывать выездные проверки и последующие выездные мероприятия, исходя из оценки степени рисков, а также с учётом имеющихся в наличии ресурсов и любых существенных событий, например, предоставление финансовыми учреждениями новых продуктов/услуг, изменения в структуре владения/собственности учреждений или слияния и поглощения.
199. Эта система определяет приоритетность проведения выездных проверок и последующих выездных мероприятий путём расчёта баллов, присваиваемых каждому финансовому учреждению. Этот балл рассчитывается, исходя из даты последней выездной проверки, результатов оценки рисков конкретного финансового учреждения и уровня рисков в секторе в целом. Таким образом, чем выше балл, тем выше будут приоритетность и глубина выездной проверки.
200. Для секторов, характеризующихся повышенными рисками ОД/ФТ, имеется отдельный специальный план проведения выездных проверок в целях ПОД/ФТ, который составляется без учёта надзорной деятельности в пруденциальных целях. Выездные проверки проводятся сотрудниками, занимающимися надзором в целях ПОД/ФТ, с участием сотрудников, отвечающих за пруденциальный надзор. Это делается для стимулирования взаимодействия и обмена информацией между сотрудниками разных надзорных отделов, но при этом основное внимание уделяется рискам ОД/ФТ. И, наоборот, в секторах, характеризующихся пониженным риском, выездные проверки проводятся сотрудниками, занимающимися пруденциальным надзором, при участии сотрудников, отвечающих за надзор в целях ПОД/ФТ. Объём таких проверок включает как вопросы, касающиеся выполнения требований ПОД/ФТ, так и вопросы, касающиеся соблюдения пруденциальных норм, но требует участия меньшего количества сотрудников, занимающихся вопросами ПОД/ФТ.

7.2. Использование надзорными органами технологий (надзорные технологии)

7.2.1. Сингапур: Присвоение рейтингов риска, отслеживание рисков и подготовка выездных проверок

Использование технологий для присвоения субъектам рейтингов риска

201. Подход, используемый для оценки присущих рисков банков, как правило, предусматривает регулярный сбор определённых сводных данных у каждого банка для оценки соответствующего уровня рисков ОД/ФТ. Часто это требует значительных усилий и времени, в том числе проведение «кабинетного» сравнения данных, касающихся аналогичных или схожих банков. Для этого также может потребоваться значительный объём качественных оценок и суждений.
202. Надзорные органы осознали потенциал технологий анализа данных, предназначенных для расширения возможностей по сбору и обработке больших объёмов информации. В

этой связи надзорные органы привлекли специалистов в области обработки данных для составления комплексного перечня соответствующих индикаторов рисков ОД/ФТ, а также с целью создания специальной формы для сбора требуемых данных в машиночитаемом формате и разработки методологии оценки рисков для совместного использования. В настоящее время при получении соответствующих данных можно быстро определить рейтинг присущего риска ОД/ФТ каждого финансового учреждения, а также составить отчёт о ключевых факторах, обуславливающих эти риски. Это позволило надзорным органам лучше определять представляющие повышенный риск финансовые учреждения для проведения углублённых надзорных проверок. В случае выявления неожиданного существенного изменения профиля риска конкретных финансовых учреждений по сравнению с предыдущим годом можно провести более своевременное надзорное вмешательство в отношении таких учреждений.

Использование технологий при мониторинге рисков

203. Применение таких методов, как сетевой анализ связей, при осуществлении мониторинга рисков ОД/ФТ может обеспечить возможность более глубокого и качественного анализа источников данных, касающихся рисков, а также возможность получения полезной информации в целях осуществления надзора.
204. Одним из таких источников данных являются данные, содержащиеся в сообщениях о подозрительных операциях (СПО). Используя методы сетевого анализа, надзорные органы разработали аналитический инструмент для выявления сетей организаций и лиц, связи между которыми прослеживаются в СПО, направленных в разное время разными регулируемыми субъектами. После установления таких сетей в них добавляются данные об операциях, осуществлённых субъектами, фигурирующими в СПО (например, сведения об объёмах и участниках операций), и информация о характере деятельности компаний (например, сведения о видах коммерческой деятельности и ключевых руководителях), взятая из реестра компаний. Проводя сетевой анализ, используя такие многомерные наборы данных, надзорные органы могут выявлять представляющую повышенный риск деятельность и финансовые учреждения для проведения адресных надзорных проверок.

Использование технологий при проведении выездных проверок

205. Технологии также могут изменить порядок проведения выездных проверок. Например, в ходе проверок надзорные органы используют аналитический инструмент, позволяющий им выявлять необычные счета и операции для более подробного изучения, в том числе в случаях, когда проверяемый субъект не направил СПО. Этот автоматизированный аналитический инструмент позволяет изучить все операции, проведённые субъектом за последние 2-3 года. Это позволило устранить необходимость ручной проверки и анализа данных об операциях, проведённых по включённым в выборку счетам, для выявления необычного поведения.
206. Более того, использование этого инструмента позволило надзорным органам обращать большее внимание на области риска в ходе проведения проверок и проводить более предметные и глубокие собеседования со старшими руководителями финансовых учреждений по вопросам, касающимся управления рисками, культуры восприятия и мер контроля, основываясь на реальных примерах.

7.2.2. Великобритания (Управление по финансовому регулированию и надзору): Адресное распределение надзорных ресурсов

207. Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA) использует технологии, разрабатывая ряд надзорных инструментов, которые позволяют получить более полную картину о поднадзорных субъектах и повысить эффективность риск-ориентированной надзорной деятельности. В частности, была успешно завершена стадия подтверждения концепции разрабатываемого инструмента для обработки и анализа данных. Этот инструмент поможет надзорным органам определять компании, которые требуют дополнительного внимания со стороны надзорного органа (т.е. проведение выездных или камеральных надзорных мероприятий), исходя из показателей, получаемых от регулируемых компаний в рамках различных опросов и анкетирования.
208. Этот инструмент всё ещё находится на начальной стадии разработки, и потребуется ещё несколько месяцев работы, прежде чем он будет успешно внедрён в деятельность надзорного органа в качестве повседневно используемого информационного инструмента, определяющего направления надзорной деятельности. Также ожидается, что будет создан механизм для использования информации наряду с оценками, суждениями надзорных органов и оперативными данными, который позволит Управлению по финансовому регулированию и надзору уделять повышенное внимание как крупным, так и мелким компаниям, чьи характеристики обуславливают уязвимости, которыми могут воспользоваться преступники. В этих целях Управление проводит консультации о распространении требований, касающихся направления сообщений о финансовых преступлениях, на большее число поднадзорных компаний.

7.2.3. Бразилия: Камеральный надзорный анализ

209. Надзорные органы во всё большей степени рассматривают возможности использования технологий для изменения порядка проведения надзорного анализа с тем, чтобы такой документарный анализ стал более глубоким.
210. Например, в Бразилии применяются инструменты, основанные на использовании надзорных технологий, для анализа политики, процедур и мер контроля субъектов, для анализа клиентских данных, осуществления выборочного тестирования и проведения собеседований с руководителями и ключевыми сотрудниками субъектов. Новые технологии также используются для перекрёстной проверки данных, предоставляемых субъектами, на предмет их соответствия данным, имеющимся у надзорных органов, и общедоступной информации. См. пример в разделе 7.4.1.

7.2.4. Мексика: Инструмент для проведения проверок с использованием надзорных технологий

211. С января 2019 года мексиканский орган, отвечающий за надзор за финансовыми учреждениями, начал использовать инструмент надзорных технологий в процессе проведения выездных проверок для получения различных операционных данных от регулируемых субъектов (сведений из клиентских баз данных и баз данных об операциях, информации о выдаваемых предупредительных сигналах, сведений из отчётов). Этот инструмент позволяет инспекторам проверять правильность этой информации за считанные часы, а не тратить на это несколько дней, используя программные интерфейсы. В этом инструменте

используется технология машинного обучения для выявления повторяющихся рисков и необычного поведения на основании критериев риска, установленных надзорным органом. В этой связи данный инструмент оказался очень полезным для выработки надзорных рекомендаций по оптимизации систем предупреждения регулируемых субъектов; для проведения анализа операций отдельных регулируемых субъектов и сравнения их с операциями, осуществляемыми в секторе, к которому они принадлежат; а также для составления отчётов в целях осуществления надзора и разработки политики по вопросам ПОД/ФТ.

212. Кроме того, этот инструмент помогает сотрудникам надзорного органа анализировать большие объёмы данных, предоставляемых регулируемыми субъектами в ходе выездных проверок, таких как сведения из баз данных и обязательные отчётные документы, которые в некоторых случаях могут насчитывать до десяти миллионов записей. Результаты анализа могут выводиться в обобщённом виде на панель. Этот инструмент также помогает сотрудникам надзорного органа выбирать и анализировать клиентские досье, запрашиваемые у регулируемых субъектов.

7.2.5. Тунис: Использование технологии блокчейна для оценки рисков, связанных с трансграничным перемещением наличных денег, и определения субъектов для проведения надзорных проверок

213. В 2017 году трансграничное перемещение и контрабанда наличных денег были определены в качестве представляющей высокий риск деятельности в отчёте о национальной оценке рисков Туниса. В этой связи тунисские власти, включая ПФР, Центральный банк, Таможенную службу и Министерство внутренних дел, разработали, во взаимодействии с участниками частного сектора (представителями банков и валютно-обменных пунктов), национальную платформу с использованием технологии блокчейна, которая получила название «Ганнибал». Эта платформа предназначена для сбора, хранения и анализа соответствующей информации, поступающей от всех вышеуказанных государственных органов и субъектов частного сектора.
214. Эта платформа выдаёт динамические данные, позволяющие более глубоко и качественно анализировать риски ОД/ФТ, связанные с трансграничным перемещением наличных денег. Она также помогает ПФР, правоохранительным органам, банкам и пунктам обмена валюты выявлять сети курьеров по перевозке наличных денег. Центральный банк, отвечающий за осуществление надзора в целях ПОД/ФТ, может также использовать эту платформу для определения представляющих повышенный риск банков и пунктов обмена валюты в целях проведения более адресных выездных надзорных проверок.

7.3. Взаимодействие с частным сектором

7.3.1. Саудовская Аравия: Постоянное взаимодействие с частным сектором

215. Органы финансового надзора, Центральный банк и Управление по рынку капитала Саудовской Аравии реализуют постоянно действующую программу, целью которой является проведение информационно-разъяснительной работы и повышение уровня информированности поднадзорных субъектов. В рамках этой программы проводятся семинары, форумы и заседания специальных комитетов, что позволяет надзорным органам в максимальной степени охватить все риски и повысить информированность субъектов финансового сектора о рисках ОД/ФТ для обеспечения выполнения обязательств в сфере ПОД/ФТ.

216. Оба надзорных органа поддерживают постоянную связь и взаимодействие с частным сектором, проводя ежемесячные встречи в рамках нескольких постоянных комитетов.
217. Цель этих комитетов состоит в оказании содействия обоим надзорным органам в понимании рисков, с которыми сталкиваются субъекты частного сектора, и принятии надлежащих мер реагирования, а также в оказании помощи частному сектору. Это осуществляется путём обмена информацией о последних событиях и передовой практике с целью противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, обсуждения распространённых рисков, затруднений и проблем, существующих в отрасли, повышения информированности о любых возникающих рисках в сегментах финансового сектора, выработки сводных рекомендаций и анализа существующих проблем.

7.3.2. Россия: База данных ЗСК

218. В октябре 2019 года Банком России был утверждён план мероприятий («дорожная карта») в сфере SupTech и RegTech, которая включает в себя основные проекты и инициативы в области разработки надзорных и регулятивных технологий. Эти технологии позволяют снизить регулятивную нагрузку на поднадзорные субъекты и способствуют совершенствованию внутренних процессов, включая внутренний мониторинг.
219. Одна из инициатив, включённых в эту «дорожную карту», предусматривает создание платформы ЗСК («Знай своего клиента») – информационный сервис ЗСК. В процессе проведения анализа больших массивов данных в режиме реального времени информационный сервис ЗСК будет ежедневно генерировать актуализированные оценки уровня риска ОД/ФТ каждого клиента финансовых учреждений (кроме физических лиц). Информационный сервис ЗСК будет подразделять клиентов на три категории риска (с присвоением рейтинга высокого, среднего или низкого риска) и предоставлять эту информацию финансовым учреждениям. А финансовые учреждения будут, в свою очередь, использовать эту информацию при реализации своих процедур по обеспечению выполнения установленных требований и обязательств. Планируется, что информационный сервис ЗСК будет запущен в 2021 году.

7.3.3. Соединённые Штаты Америки: Государственно-частные партнёрства

220. В США органы регулирования, правоохранительные органы и другие ведомства разработали комплексную программу для обмена информацией о тенденциях и рисках, связанных с незаконной финансовой деятельностью, с участниками частного сектора. Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), являясь американским подразделением финансовой разведки, осуществляет обмен информацией о тенденциях и рисках по нескольким каналам. Это включает в себя обмен информацией в рамках Консультационной группы по применению Закона о банковской тайне, а также выпуск открытых и закрытых информационных бюллетеней, касающихся тенденций и угроз, связанных с незаконной финансовой деятельностью. В 2017 году Сеть FinCEN, используя опыт, накопленный в процессе реализации этих инициатив, создала программу «FinCEN Exchange» - добровольное государственно-частное партнёрство для обмена информацией между правоохранительными органами, финансовыми учреждениями и Сетью FinCEN. Целью этой программы является эффективная и действенная борьба с отмыванием денег, финансированием терроризма, организованной преступностью и другими финансовыми преступлениями; обеспечение защиты финансовой системы от незаконного использования в противоправных

целях; и содействие обеспечению национальной безопасности. Сеть FinCEN организует форумы в рамках программы «FinCEN Exchange» для обмена информацией по ряду возникающих проблем, в том числе по вопросам незаконного использования виртуальной валюты, применения вредоносных программ-вымогателей и использования схем, связанных с компрометацией корпоративной электронной почты. Государственно-частное партнёрство «FinCEN Exchange» было законодательно оформлено в январе 2021 года после принятия Закона о противодействии отмыванию денег от 2020 года, который, в том числе, позволяет осуществлять инициативный обмен информацией с соответствующими федеральными органами, осуществляющими регулирование деятельности финансовых учреждений.

221. Другие ведомства в составе Министерства финансов США, включая Управление по борьбе с финансированием терроризма и финансовыми преступлениями (TFFC), регулярно взаимодействуют со специалистами и ведущими экспертами из частного сектора (как с местными, так и зарубежными) по всему спектру вопросов, связанных с противодействием ОД и ФТ. Например, Управление по борьбе с финансированием терроризма и финансовыми преступлениями регулярно организует в рамках государственно-частного партнёрства многосторонние и двусторонние встречи с представителями ключевых юрисдикций и регионов с целью обсуждения вопросов и проблем, касающихся ПОД/ФТ, которые вызывают взаимную обеспокоенность. Управление также публикует отчёты о национальных оценках рисков отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения.
222. Ряд правоохранительных ведомств США, в том числе Федеральное бюро расследований и Следственное управление Министерства внутренней безопасности США, регулярно привлекают финансовые учреждения и другие организации для анализа тенденций, типологий и методов отмывания денег, а также для участия в ведущихся расследованиях (при необходимости). Органы финансового регулирования США (федеральные банковские ведомства, Комиссия по ценным бумагам и биржам и Комиссия по торговле товарными фьючерсами) и саморегулируемые организации (СРО) также выпускают руководства по рискам ОД/ФТ для своих поднадзорных финансовых учреждений.
223. Обмен информацией в рамках таких государственно-частных партнёрств обеспечивает поступление большего количества более качественных сообщений о подозрительной деятельности и помогает правоохранительным органам выявлять, предотвращать и осуществлять уголовное преследование за террористическую деятельность, организованную преступную деятельность, отмывание денег и другие финансовые преступления. Это также помогает финансовым учреждениям определять приоритеты для принятия внутренних мер. Помимо этого, такой обмен информацией помогает надзорным органам лучше понять тенденции и риски, связанные с незаконной финансовой деятельностью, с которыми сталкиваются поднадзорные учреждения. Он также обеспечивает проведение более тщательных проверок путём оценки того, знают ли учреждения об этих рисках, включили ли они их в свои оценки рисков, и приняли ли они меры, при необходимости, для снижения этих рисков в рамках своих программ по обеспечению выполнения требований ПОД/ФТ.

7.4. Инструменты камерального надзора

7.4.1. Бразилия: IT-системы для осуществления постоянного мониторинга и надзорных мероприятий

224. Центральный банк Бразилии (ЦББ) использует методологию осуществления постоянного мониторинга (получившую название методология АСС) в отношении представляющих наивысший риск финансовых учреждений. Это означает, что, по крайней мере, одному сотруднику надзорного управления поручено проводить постоянную оценку систем корпоративного управления, а также систем управления рисками и обеспечения соблюдения установленных требований каждого из таких учреждений. Использование методологии АСС (т.е. осуществление постоянного мониторинга) позволяет Центральному банку Бразилии получать актуальную информацию о характере и профиле рисков каждого из этих финансовых учреждений. Для банков и небанковских учреждений, представляющих пониженный риск, Центральный банк Бразилии разработал методологию и IT-систему для проведения камеральных проверок, которая называется APS-Siscom (надзорная технология ЦББ). С помощью этой технологии проводятся дистанционные проверки соблюдения установленных требований и обязательств (ICR), в ходе которых оценивается политика, процедуры и меры внутреннего контроля в области ПОД/ФТ. Все контакты с учреждениями, а также запрос и анализ документов и информации осуществляются через систему APS-Siscom. В случае обнаружения любых нарушений в ходе проведения дистанционной проверки (ICR) соответствующему учреждению направляется уведомление о таких нарушениях и требование предоставить план действий (корректирующих мер), который утверждается надзорным органом, и реализация которого отслеживается с помощью системы APS-Siscom. В зависимости от результатов дистанционной проверки (ICR) надзорный орган может потребовать устранить выявленные недостатки или наложить санкции вплоть до закрытия учреждения.

7.4.2. Россия: Применение регулятивных технологий для предоставления постоянной обратной связи частному сектору

225. Российское подразделение финансовой разведки, Росфинмониторинг, использует инструмент, который называется «личный кабинет», для предоставления субъектам обратной связи относительно направляемых ими сообщений о подозрительных операциях, а также для информирования субъектов о конкретных рисках, которым они подвержены, на основании анализа широкого круга информации, включая анализ соблюдения требований ПОД/ФТ - см. рисунок ниже.
226. Индекс качества информации доводится до сведения подотчётных субъектов, а также их надзорных органов через «личный кабинет» надзорных органов на сайте Росфинмониторинга.
227. Надзорные органы используют предоставляемую Росфинмониторингом информацию в своих моделях оценки рисков. Информация о проверках, предупредительных мерах и их результатах, а также об устранении нарушений обязательных требований ПОД/ФТ конкретными подотчетными субъектами вносится через «личный кабинет» надзорных органов. Через «личный кабинет» Росфинмониторинг также предоставляет надзорным органам информацию о существующих типологиях, тенденциях и рисках ОД/ФТ в поднадзорных секторах, а также визуализированную статистику и т.д.

228. Это даёт возможность субъектам частного сектора регулярно отслуживать свои недостатки и устранять их, потенциально снижая нагрузку на надзорные органы, хотя проверки устранения недостатков всё равно должны проводиться. После того, как субъекты сообщают о корректировке своих мер ПОД/ФТ, уровень риска автоматически пересматривается.

Рисунок 7.1.: Индекс качества информации в «личном кабинете» на сайте Росфинмониторинга



7.5. Внутреннее сотрудничество

7.5.1. Аргентина: Сотрудничество между ПФР и органами, отвечающими за надзор за финансовым сектором

229. Подразделение финансовой разведки Аргентины отвечает за координацию и контроль за осуществлением надзора в целях ПОД/ФТ в финансовом секторе и в секторе УНФПП. Аргентинское ПФР тесно взаимодействует с другими органами, отвечающими за надзор в финансовом секторе, в том числе с Центральным банком Аргентины, Национальной комиссией по ценным бумагам, Управлением национального страхования и с Национальным органом, осуществляющим надзор за кооперативами и обществами взаимопомощи.
230. В Аргентине органы, отвечающие за надзор в финансовом секторе, проводят оценки рисков своих поднадзорных субъектов и разрабатывают ежегодные планы проверок, в которых определены виды, глубина и частота проведения надзорных мероприятий. ПФР утверждает матрицы рисков, используемые органами, осуществляющими надзор в финансовом секторе, для оценки рисков на уровне отдельных субъектов, и при этом содействует проведению оценок рисков с точки зрения ПОД/ФТ. Подразделение финансовой разведки также проводит анализ ежегодных планов проверок и надзорных процедур органов, отвечающих за надзор в финансовом секторе, и имеет право предлагать изменения для внесения в эти документы. Кроме того, ПФР может участвовать в осуществлении контроля за органами, от-

вечающими за надзор в финансовом секторе, а также непосредственно осуществлять надзор за регулируемыми субъектами финансового сектора. Анализ результатов надзорной деятельности проводится в рамках рабочих групп, в состав которых входят представители ПФР и органов, осуществляющих надзор в финансовом секторе.

7.5.2. Австралия: Правовые, организационные и рабочие механизмы для обеспечения и содействия внутреннему сотрудничеству

231. В Австралии имеется ряд механизмов внутреннего взаимодействия, целью которых является минимизация операционных препятствий и содействие сотрудничеству. Ниже перечислены ключевые механизмы:

- Меморандумы о взаимопонимании (МОВ) служат основой и механизмом для обмена информацией между органами, участвующими в осуществлении надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ.
- Проведение регулярных встреч между надзорными органами. Например, ПФР Австралии (Австралийский отчётно-аналитический центр транзакций) проводит регулярные встречи и совместные заседания с Австралийским управлением пруденциального регулирования для обеспечения тесного внутреннего взаимодействия между национальным регулятором в сфере ПОД/ФТ и органом пруденциального надзора. К преимуществам такого сотрудничества относится то, что обе стороны получают информацию о проводимых расследованиях и реализуемых правоприменительных мерах, учитывая то, что большое количество регулируемых субъектов относится к сфере компетенции обеих сторон.
- Двуетельная модель, в рамках которой функции органа, отвечающего за регулирование в сфере ПОД/ФТ, и функции подразделения финансовой разведки объединены в составе одного ведомства - Австралийского отчётно-аналитического центра транзакций. Подход, предусматривающий использование такой двуетельной модели, позволяет Австралийскому отчётно-аналитическому центру транзакций использовать своё знание регулируемых субъектов, отраслевых тенденций и рисков ОД/ФТ для сосредоточения надзорной деятельности на уязвимых местах и областях повышенного риска. Это повышает стойкость финансового сектора к попыткам его незаконного использования в преступных целях. Надзорная деятельность, осуществляемая Австралийским отчётно-аналитическим центром транзакций, и его взаимодействие с регулируемыми субъектами повышает объем и ценность получаемых оперативных финансовых данных, которые затем передаются партнёрским ведомствам.

7.5.3. Китай: Сотрудничество между органом, отвечающим за надзор в целях ПОД/ФТ, и органом пруденциального надзора – пошаговый подход

232. В начале 2019 года Бюро по противодействию отмыванию денег (входящее в состав Народного банка Китая) и Банковское инспекционное Бюро (входящее в состав Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности Китая) подписали соглашение в целях укрепления сотрудничества. В рамках этого соглашения они провели первую совместную выездную проверку крупного банка. Оба надзорных органа отметили следующие преимущества совместной проверки:

- Расширение знаний и опыта обоих надзорных органов. При проведении проверки орган пруденциального надзора привнёс своё знание структуры корпоративного управления, мер внутреннего контроля, продуктов и бизнес-процессов проверяемого субъекта,

а орган, отвечающий за надзор в целях ПОД/ФТ, предоставил свои специальные знания и опыт. Таким образом, совместная проверка дополнила и расширила понимание рисков обоими надзорными органами за счёт обмена опытом и знаниями друг с другом.

- Более качественное надзорное вмешательство, при котором меры по снижению рисков рассматривались в комплексе, что снизило издержки проверяемого субъекта за счёт уменьшения дублирования надзорных мероприятий.
- Оба надзорных органа получили большее понимание того, как обеспечить, чтобы регулируемые субъекты систематически и в полном объёме учитывали требования ПОД/ФТ при разработке своих продуктов и бизнес-процессов.

233. Исходя из положительных результатов проведённой совместной проверки, Народный банк Китая и Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности подписали меморандум о взаимопонимании на министерском уровне и создали механизм для обмена регулятивной информацией, для осуществления совместных оценок рисков, а также для проведения совместных проверок.

7.5.4. Ирландия: Взаимодействие Центрального банка с правоохранительными органами и другими ведомствами/надзорными органами

234. В процессе сбора информации для оценки рисков ОД/ФТ Центральный банк Ирландии проводит встречи с «Гарда Шихана» (Полицией Ирландии, в состав которой входит ПФР), Налоговой администрацией (налоговым органом), Генеральной прокуратурой и Бюро расследований, связанных с активами, полученными преступным путём. Кроме того, Центральный банк изучает общедоступную информацию из открытых источников, в том числе годовые отчёты соответствующих ведомств, статистику преступлений, а также информацию, касающуюся соответствующих предикатных преступлений и арестованных активов. Такое взаимодействие и исследование является полезным для понимания характера наиболее значительных угроз ОД/ФТ и того, каким образом финансовая система используется в целях отмывания денег и финансирования терроризма. Например, были выявлены угрозы, связанные с использованием определённых секторов, таких как банковский сектор и секторы провайдеров услуг денежных переводов, а также обменных пунктов, и затем эти угрозы были включены в оценки рисков ОД/ФТ в соответствующих секторах. Кроме того, с учётом циклического характера оценок, любая информация, выявляемая в процессе национальной или секторальной оценки рисков, учитывается и, при необходимости, включается в оценку рисков ОД/ФТ. Это обеспечивает постоянное приведение оценки рисков ОД/ФТ в соответствие с национальной оценкой рисков и с проводимыми секторальными оценками рисков.

235. При проведении оценки этих угроз Центральный банк также учитывает информацию, касающуюся сообщений о подозрительных операциях (СПО), поступающую от Полиции («Гарда Шихана») и из Налоговой администрации.

236. Центральный банк участвует в заседаниях национального Руководящего комитета по противодействию отмыванию денег. Заседания Комитета проводятся на регулярной основе и служат площадкой для обмена информацией и для взаимодействия между различными ирландскими министерствами, ведомствами и компетентными органами, отвечающими за вопросы ПОД/ФТ в соответствии с ирландским законодательством. Формат Руководящего комитета даёт Центральному банку возможность получать свежую информацию об уязвимостях/угрозах ОД/ФТ, которые могут влиять на его поднадзорные финансовые учрежде-

дения, на другие сектора, не входящие напрямую в сферу его компетенции, и на любые связи и взаимоотношения между разными секторами в целом. Такая информация включается, при необходимости, в оценку рисков ОД/ФТ.

7.5.5. Испания: Сотрудничество между органами, отвечающими за надзор в целях ПОД/ФТ, и органами пруденциального надзора

237. В финансовом секторе Исполнительная служба Комиссии по предотвращению отмыwania денег и финансовых преступлений (SEPBLAC), которая является подразделением финансовой разведки и одновременно уполномоченным органом по надзору в целях ПОД/ФТ, координирует свою надзорную деятельность с органами пруденциального надзора: Банком Испании, Главным управлением по регулированию страховой деятельности и пенсионных фондов, а также с Национальной комиссией по фондовым биржам, которые также осуществляют надзор в целях ПОД/ФТ.
238. В частности, Исполнительная служба Комиссии по предотвращению отмыwania денег и финансовых преступлений, а также Банк Испании тесно взаимодействуют друг с другом и регулярно обмениваются мнениями, опытом и информацией о своей надзорной деятельности в рамках Постоянного комитета, заседания которого проводятся 3-4 раза в год. Имеющаяся законодательная база и подписанный меморандум о взаимопонимании предусматривают такое сотрудничество и информационный обмен.

7.5.6. Соединённые Штаты Америки: Постоянное и последовательное информирование со стороны органов банковского надзора, в том числе в отношении представляющих пониженный риск секторов/ субъектов

239. В США органы банковского надзора выпускают многочисленные заявления³⁵, разъясняющие их подход к осуществлению риск-ориентированного надзора в части планирования и проведения проверок по вопросам ПОД/ФТ (в США они называются исследованиями), в том числе в отношении субъектов, представляющих пониженный риск. В частности, в совместных заявлениях определено, как органы банковского надзора разрабатывают планы и процедуры проверок с учётом профиля риска каждого банка.
240. Распространённая практика оценки профиля риска банка включает в себя следующее:
- Осуществление мониторинга изменений бизнес модели, сложности и профиля риска учреждения в промежутках между использованием открытой общедоступной информации;
 - Составление информационных запросов с учётом бизнес модели, сложности и профиля риска учреждения;
 - Использование имеющейся информации, в том числе оценки рисков ОД/ФТ, проведённой банком, результатов независимых проверок или аудитов, анализа и выводов по итогам предыдущих проверок, и другой информации, которую можно получить в ходе дистанционного мониторинга или направления информационного запроса банку, для определения профиля риска финансового учреждения и объёма предстоящей проверки;

³⁵ Заявление США о риск-ориентированном надзоре, опубликованное Федеральными органами банковского регулирования и подразделением финансовой разведки США www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1911.htm; www.fdic.gov/news/press-releases/2019/pr19065a.pdf; www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2019/nr-ia-2019-81a.pdf; и www.fincen.gov/news/news-releases/jointstatement-risk-focused-bank-secrecy-actanti-money-laundering-supervision

- Поддержание связи с банками в промежутках между проверками или перед окончательным определением объёма проверки для получения дополнительной информации, которая поможет инспектору в оценке профиля риска учреждения;
- Рассмотрение возможностей банка по выявлению, оценке, мониторингу и управлению рисками при проведении риск-ориентированных проверок; и
- Осуществление в промежутках между проверками мониторинга мер, принимаемых учреждениями для устранения пробелов в областях, требующих улучшения.

241. После оценки этой информации органы банковского надзора, как правило, выделяют больший объём ресурсов для проверки областей, представляющих повышенный риск, и меньший объём ресурсов для проверки областей, представляющих пониженный риск. Такой подход способствует охвату населения финансовыми услугами, позволяя надзорным органам определять направления надзорной деятельности, исходя из профилей рисков своих подотчётных субъектов, в том числе субъектов, представляющих пониженный риск.

7.6. Вопросы, требующие отдельного внимания при осуществлении надзора за сектором провайдеров услуг перевода денег или ценностей

242. Сектор провайдеров услуг перевода денег или ценностей (УПДЦ) включает в себя широкий спектр различных субъектов. Некоторые провайдеры УПДЦ специализируются на оказании услуг денежных переводов в определённых географических регионах с ограниченным количеством точек обслуживания и работают только в одной или двух юрисдикциях, тогда как другие присутствуют во множестве юрисдикций и осуществляют международные денежные переводы в большое количество географических регионов (или «коридоров»), используя многочисленные сети агентов. Эти две широкие категории провайдеров УПДЦ часто используют одних и тех же агентов (владельцев бакалейных лавок, Интернет-кафе, обменные пункты и т.д.), которые предлагают услуги от имени нескольких провайдеров УПДЦ.

243. Провайдеры УПДЦ играют существенную роль в обеспечении охвата населения финансовыми услугами во многих развивающихся странах. При этом во многих юрисдикциях считается, что весь сектор либо весь суб-сектор провайдеров УПДЦ подвержен значительным рискам ОД/ФТ. Поэтому необходимо проводить частую оценку (переоценку) и осуществлять мониторинг этих рисков. Такие оценки и мониторинг должны проводиться как на уровне сектора, так и на уровне отдельных субъектов для формирования чёткого и точного понимания угроз и уязвимостей. Надзорным органам необходимо использовать риск-ориентированный подход для недопущения лишения населения доступа к финансовым услугам и для пресечения деятельности нелегализованных провайдеров УПДЦ, так как это может привести к повышению рисков ОД/ФТ в юрисдикции. Дополнительная информация по этим вопросам содержится в [Руководстве ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для сектора провайдеров услуг перевода денег или ценностей](#).

244. В Руководстве ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода для сектора провайдеров услуг перевода денег или ценностей приведены различные примеры того, как стратегический анализ и камеральный надзор могут помочь в осуществлении риск-ориентированного надзора в секторе УПДЦ:

- В Голландии Нидерландский банк (Центральный банк) ежеквартально анализирует все денежные переводы, осуществленные в Нидерландах, и проводит (сетевой) анализ таких переводов. По результатам такого (сетевого) анализа, Нидерландский банк может обнаружить потенциально нетипичные сделки и осуществить прямое вмешательство, организовав выездные проверки. Такие рабочие методы позволяют Государственному банку осуществлять свои надзорные функции действенно и эффективно. Нидерландский банк использует эту технологию для надзора примерно за тысячами пунктами оказания услуг денежных переводов в Нидерландах.
- В Испании платёжные организации обязаны ежемесячно направлять статистическую информацию с разбивкой по странам и агентам. Это требование расширило статистическую информацию, которую собирает Банк Испании и которая доступна Исполнительной службе Комиссии по предотвращению отмыwania денег и финансовых преступлений (SEPBLAC), что позволило Надзорному управлению Службы провести стратегический анализ сектора провайдеров услуг денежных переводов. Результаты этого стратегического анализа были использованы для внедрения дополнительных риск-ориентированных надзорных механизмов, отбора целевых субъектов в соответствии с уровнями рисков, определёнными в процессе анализа, а также позволили скорректировать и адаптировать аналитические материалы Службы так, чтобы они были более полезными для компетентных органов.

7.6.1. Австралия: Оценка рисков, связанных с коридором денежных переводов в островные страны Тихого океана

245. Денежные переводы из Австралии в островные страны Тихого океана являются ключевым источником доходов для получателей таких переводов. Одна из проблем, с которой провайдеры УПДЦ сталкиваются уже в течение нескольких лет, состоит в том, что им отказывают в банковском обслуживании по причине высоких рисков. Иными словами, финансовые учреждения прекращают или ограничивают деловые отношения с провайдерами услуг денежных переводов и разрывают корреспондентские банковские отношения, так как считают, что такие провайдеры представляют высокий риск ОД/ФТ. А это, в свою очередь, негативно сказывается на стоимости и доступности некоторых услуг денежных переводов.
246. Австралийские власти провели [оценку рисков](#) в тесном взаимодействии с представителями сектора для лучшего понимания и обнародования открытой информации о рисках отмыwania денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), связанных с «коридором» денежных переводов из Австралии в островные государства Тихого океана³⁶, осуществляемые провайдерами услуг денежных переводов. В ходе оценки широко использовались экспертные знания и опыт участников сектора услуг денежных переводов, а сама оценка была проведена совместно Австралийским отчётно-аналитическим центром транзакций (AUSTRAC) (являющимся одновременно подразделением финансовой разведки, регулятором и надзорным органом в сфере ПОД/ФТ) и Министерством иностранных дел и торговли Австралии.
247. Для проведения [оценки](#) использовались четыре основных источника информации и оперативных данных, а именно: результаты анализа получаемых сообщений и другие данные, имеющиеся у Австралийского отчётно-аналитического центра транзакций; оперативные данные, имеющиеся у правоохранительных органов; собеседования с представителями провайдеров услуг денежных переводов и банков, а также с отраслевыми экспертами; и

³⁶ Острова Кука, Федеративные Штаты Микронезии, Фиджи, Кирибати, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу и Вануату

анкетирование провайдеров, осуществляющих переводы денег из Австралии в островные государства Тихого океана. В ходе оценки были рассмотрены пять ключевых областей: характер угроз, исходящих от преступных элементов; характеристики (профили) клиентов; характеристики (профили) операций; цели осуществления денежных переводов; и имеющиеся меры для выявления/снижения рисков.

248. По результатам оценки рисков было установлено, что риски ОД/ФТ, связанные с небанковскими денежными переводами из Австралии в 14 островных государств Тихого океана, являются низкими. Вместе с тем, оценка рисков позволила получить ценную информацию для банков и провайдеров услуг денежных переводов о рисках отмывания денег и финансирования терроризма, существующих в регионе.
249. После установления того, что риски, связанные с этой деятельностью, являются низкими, был принят ряд мер, направленных на снижение стоимости и на расширение доступа к услугам денежных переводов из Австралии в островные государства Тихого океана. Это включает упрощённые процедуры надлежащей проверки клиентов, выпуск специальных руководств для сектора и начало создания базы данных ЗСК (знай своего клиента) для расширения возможностей провайдеров, осуществляющих денежные переводы в островные государства Тихого океана, подтверждать личность своих клиентов без увеличения стоимости услуг денежных переводов.

7.6.2. Франция: Меры, принимаемые для оценки рисков в секторе провайдеров услуг перевода денег или ценностей (УПДЦ)

250. Во Франции для оценки рисков в секторе УПДЦ Управление пруденциального надзора использует ту же самую методологию, которую оно применяет для оценки рисков в секторе финансовых учреждений. Однако для обеспечения более качественной оценки Управление осуществляет сбор конкретной и подробной информации о секторе провайдеров услуг перевода денег или ценностей. С 2015 года в Управлении пруденциального надзора работает специальная группа, которой поручено осуществлять камеральный контроль за провайдерами УПДЦ. Эта группа собирает определённые данные о провайдерах УПДЦ (данные об экономической деятельности, результаты проверок соблюдения установленных требований) для лучшего понимания характеристик сектора, выработки выверенной надзорной стратегии и для проведения выездных проверок. С 2015 года в надзорную практику Управления были внесены изменения для учёта рисков, связанных с этим сектором (особенно, связанных с использованием агентов). Например, Управление использует специальный инструмент для осуществления надзора за провайдерами УПДЦ, которые осуществляют свою деятельность во Франции исключительно через агентов. Кроме того, было активизировано взаимодействие с ПФР в целях расширения сотрудничества в сфере контроля и надзора за провайдерами УПДЦ.

7.6.3. Малайзия: Информационно-разъяснительная работа в частном секторе для недопущения возможного отказа в обслуживании по причине рисков

251. Для снижения рисков отказа в банковском обслуживании участников сектора УПДЦ (т.е. провайдеров денежных услуг) по причине высоких рисков, которые они, якобы, представляют, осуществляется постоянное взаимодействие между субъектами сектора УПДЦ, государственными органами и банками. Целью этих мероприятий является обеспечение того, чтобы соответствующие стороны знали и понимали регулятивные требования и контроль, осуществляемый регулирующими органами за провайдерами УПДЦ, а также результаты общей оценки рисков в этом секторе, проведённой в рамках национальной оценки рисков.

8. Надзор за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями (УНФПП)

8.1. Оценка рисков

8.1.1. Бразилия

252. Подразделение финансовой разведки Бразилии (Совет по контролю за финансовой деятельностью) осуществляет надзор за выполнением обязательств в сфере ПОД/ФТ субъектами, которые осуществляют следующие виды деятельности: (а) осуществляют факторинговые операции; (b) осуществляют торговлю ювелирными изделиями, драгоценными камнями и драгоценными металлами; (с) осуществляют торговлю предметами роскоши или дорогостоящими товарами; и (d) занимаются деятельностью, связанной с передачей прав на спортсменов и артистов. По состоянию на август 2020 года под надзором Совета по контролю за финансовой деятельностью состояло 20 334 субъектов.
253. В модели рисков бразильского ПФР используется матрица, на которой откладываются переменные влияния и вероятности, а затем определяются риски и выставляются рейтинги, определяющие приоритетность применения надзорных мер. Этот порядок оценки рисков применяется в отношении субъектов, зарегистрированных в Совете по контролю за финансовой деятельностью, а также в отношении незарегистрированных физических и юридических лиц, которые осуществляют регулируемые виды деятельности. На основании рейтингов, определённых с помощью матрицы рисков, Совет по контролю за финансовой деятельностью применяет соответствующие риск-ориентированные надзорные инструменты.
254. Хотя основное внимание уделяется субъектам, представляющим повышенный риск, использование этой технологии для оценки рисков на уровне отдельных субъектов позволяет охватить надзорными мероприятиями более широкий спектр регулируемых субъектов, включая тех, которые представляют пониженный риск. Этот подход позволяет Совету по контролю за финансовой деятельностью сбалансировано применять усиленные и упрощённые меры, в зависимости от уровня риска, определённого с помощью матрицы.
255. Основные инструменты, используемые Советом по контролю за финансовой деятельностью для проведения проверок, включают следующие: (а) система электронной оценки выполнения обязательств (система AVEC); (b) система предварительной предметной оценки (система APO); и (с) процедура комплексной предварительной оценки (АРА).
256. Система AVEC (система электронной оценки выполнения обязательств) является электронным проверочным инструментом, используемым для оценки степени выполнения группами или целыми секторами поднадзорных субъектов своих обязательств в области ПОД/ФТ. Эта система позволяет проводить одновременную оценку множества субъектов. Система AVEC представляет собой полностью автоматизированную IT-платформу, в которой используется стандартизированный канал для связи между Советом по контролю за финансовой деятельностью и его зарегистрированными поднадзорными субъектами, что позволяет сэкономить время и усилия сотрудников бразильского ПФР. Результаты электронной оценки выполнения обязательств отражаются в матрице рисков и приоритетов.
257. С другой стороны, система APO (система предварительной предметной оценки) предназначена для оценки на уровне отдельных субъектов и предусматривает определённое участие

сотрудников надзорного органа. Система АРО также является ИТ-платформой и используется для проверки выполнения определёнными физическими или юридическими лицами некоторых из своих обязательств, в основном в ситуациях, характеризующихся пониженным риском. Если поднадзорный субъект зарегистрирован в бразильском ПФР, то предварительная предметная проверка (АРО) может быть проведена, по крайней мере, частично, с использованием указанного выше стандартизированного канала связи.

258. И, наконец, процедура АРА (процедура комплексной предварительной оценки) используется для проведения проверок в более сложных ситуациях, характеризующихся повышенным риском. В рамках этой процедуры, помимо информации, которую легко проверить по базам данных, имеющихся у бразильского ПФР, также запрашиваются документы, которые в совокупности с информацией, полученной из таких баз данных, позволяют проводить более глубокий анализ в целях выявления пробелов и недостатков в выполнении обязательств.

8.1.2. Малайзия: Переход от секторального анализа УНФПП к анализу на уровне отдельных субъектов

259. В Малайзии малазийский Центральный банк (Банк Негара Малайзия) является основным органом, осуществляющим надзор в целях ПОД/ФТ за секторами УНФПП. Большой размер секторов УНФПП обуславливает необходимость риск-ориентированного надзора. Риск-ориентированный подход используется с целью выбора субъектов для проверок, определения надзорных мероприятий и для применения надзорных мер.
260. В части определения субъектов сектора УНФПП, представляющих повышенный риск, малазийские власти перешли от анализа рисков на уровне секторов к анализу рисков на уровне отдельных субъектов. На ранних этапах внедрения риск-ориентированного надзора Центральный банк Малайзии сосредоточил внимание на проверках представляющих повышенный риск секторов, определённых в отчёте о национальной оценке рисков (НОР). При этом конкретные субъекты для проверок выбирались на основании факторов риска, относящихся к таким секторам. Например, факторы риска торговцев драгоценными металлами и камнями обусловлены в основном степенью уязвимости каналов поставок, таких как сегмент элитных товаров и крупные розничные сети. Однако со временем процесс выявления рисков стал более совершенным за счёт использования более детальных и подробных данных, что позволило осуществлять анализ конкретных субъектов, а не только сектора в целом. А это, в свою очередь, способствует более точному и тщательному выбору субъектов для проверок.
261. Надзорная деятельность и надзорные меры, реализуемые в секторе УНФПП, стали носить риск-ориентированный характер и, в зависимости от риска и обстоятельств субъектов, включают планы комплексных проверок, сокращённых проверок или дистанционных надзорных мероприятий, предусматривающих предоставление субъектами ежегодных отчётов о показателях деятельности и соблюдении установленных требований и обязательств. Такие отчёты позволяют осуществлять сбор и анализ информации о присущих рисках. Информация, которая должна содержаться в этих отчётах (о показателях деятельности и соблюдении установленных требований и обязательств), включает в себя следующее:
- Данные о клиентах (характеристики клиентской базы, т.е. количество клиентов, являющихся физическими лицами, юридическими лицами, юридическими образованиями; наличие среди клиентов публичных должностных лиц; наличие клиентов из юрисдикций, представляющих высокий риск);

- Данные о продуктах (например, продукты, предусматривающие использование наличных денег; продукты, которыми могут пользоваться номинальные держатели; продукты, которые могут быть легко переданы другим лицам);
- Данные о каналах поставок (например, необходимость личного присутствия, оказание услуг без встречи лицом к лицу, агентские отношения);
- Географическое расположение;
- Данные о финансово-хозяйственной деятельности (размер, оборот, доходы, виды деятельности);
- Другие факторы риска, которые могут быть характерными для сектора (например, использование номинальных руководителей в случае провайдеров услуг трастов и компаний).

262. В ходе проведения проверок используется методология риск-ориентированной оценки для оценки рисков ОД/ФТ и мер контроля, которая предусматривает определение рейтингов всех оцениваемых элементов и присвоение итогового рейтинга. Оценка каждого элемента определяется на основании базовых параметров, и рейтинги присущего риска и мер контроля определяют степень остаточного риска проверяемого субъекта. Рейтинг остаточного риска является определяющим фактором при определении действий, которые должны быть реализованы в отношении субъекта, что может включать надзорные или правоприменительные меры, в зависимости от серьёзности выявленных недостатков.

8.2. Внедрение риск-ориентированного подхода для надзора за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями

8.2.1. Великобритания: Опыт органа (Управления по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях), отвечающего за надзор за организациями, осуществляющими надзор за УНФПП

263. Исторически регулирование финансовых учреждений в целях ПОД/ФТ осуществлялось более жёстко, нежели в секторах УНФПП. Это обусловило значительные вложения в разработку и внедрение систем и мер контроля финансовых учреждений в целях ПОД, например, технологий для осуществления мониторинга операций. Аналогичный контроль со стороны организаций, отвечающих за надзор за УНФПП, развивался более медленными темпами, хотя благодаря работе, проводимой Управлением по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях с саморегулируемыми организациями, эта ситуация стала изменяться.
264. Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях Великобритании осуществляет надзор за саморегулируемыми организациями (СРО), которые назначены в соответствии с нормативно-правовыми актами в сфере противодействия отмыванию денег в качестве организаций, отвечающих за надзор за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями. Такие саморегулируемые организации осуществляют надзор за широким кругом суб-секторов (в том числе, связанных с оказанием услуг по налоговому консультированию, аудиту, банкротству, передаче имущества, а также по созданию и управлению трастами и компаниями) и профессий (включая бухгалтеров, юристов (солиситеров и барристеров) и нотариусов) в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. При этом, каждому виду деятельности, осуществляемой поднад-

зорными субъектами, могут быть присущи специфические уязвимости, отличные от других видов деятельности. Риски в этих секторах постоянно изменяются и могут быть связаны, например, с фиктивными судебными процессами или с внедрением членов организованных преступных группировок в компании вследствие недостаточных процедур проверки при найме на работу.

265. В начале своей регулятивной деятельности в 2018 году Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях выявило ряд проблем, вызвавших его озабоченность. Например, ему было необходимо обеспечить понимание значимости и важности систем и мер контроля для противодействия отмыванию денег, поскольку некоторые СРО, выполняющие надзорные функции, а также некоторые из их поднадзорных субъектов не рассматривали противодействие отмыванию денег в качестве основной функции.
266. Недостаточное внимание, уделяемое некоторыми организациями, отвечающими за надзор за УНФПП, вопросам противодействия отмыванию денег, означало недостаточно комплексный характер систем и мер контроля, реализуемых их поднадзорными субъектами, некоторые из которых рассматривали противодействие отмыванию денег в качестве простой формальности.
267. Ещё одна проблема была связана с необходимостью обеспечения того, чтобы саморегулируемые организации, выполняющие надзорные функции, отделили защиту интересов своих членов от регулирования и надзора за их деятельностью. Это наблюдалось среди саморегулируемых организаций, осуществляющих надзор в секторе юристов, но не всегда было очевидно среди саморегулируемых организаций, отвечающих за надзор за бухгалтерами. Без чёткого отделения обязанностей по осуществлению надзора в целях ПОД/ФТ от других функций может возникнуть конфликт интересов, при котором на одну чашу весов будет положена необходимость принятия надзорных мер в отношении поднадзорных членов, а на другой чаше весов будет лежать необходимость защиты интересов своих членов и получения членских взносов.
268. Хотя ещё остаётся много работы, саморегулируемые организации, отвечающие за надзор за УНФПП, при поддержке и стимулировании со стороны Управления делают шаги для расширения и наращивания возможностей по осуществлению эффективного надзора в целях ПОД/ФТ в своих секторах.

Дистанционный анализ документов для осуществления камерального надзора в целях ПОД/ФТ за саморегулируемыми организациями, отвечающими за надзор за УНФПП

269. Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях выполняет свои регулятивные функции путем сочетания выездных и камеральных надзорных мероприятий. Управление может потребовать у саморегулируемой организации, осуществляющей надзор за УНФПП, представить соответствующие документы для дистанционного анализа. Такие документы предоставляются в электронном виде с соблюдением мер безопасности.
270. Таким образом, Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях может проводить анализ таких документов для выявления проблемных вопросов, связанных с рисками ОД/ФТ, или признаков, указывающих на невыполнение требований национального законодательства в сфере ПОД/ФТ. Негативные выводы по результатам такого анализа могут потребовать от Управления проведения дополнительного расследования или сбора доказательств, что может привести к изменению рейтинга риска саморегулируемой организации, осуществляющей надзор за УНФПП, в случае под-

тверждения любых недостатков или нарушений. Управление также осуществляет анализ ежегодной отчётности, предоставляемой правительству. Сведения, содержащиеся в таких отчётах, могут быть перепроверены по другим отчётам или иным доступным данным для проведения анализа рисков в перспективе в целях определения профиля риска ОД/ФТ. После этого любые рейтинги, присвоенные саморегулируемым организациям, отвечающим за надзор за УНФПП, могут быть скорректированы при необходимости.

8.2.2. Сингапур: Опыт Управления по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма в качестве нового органа, отвечающего за надзор за УНФПП

Осуществление надзора за большим количеством субъектов при наличии ограниченной информации о рисках

271. Управление по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (Управление ПОД/ФТ) было создано в составе Министерства юстиции Сингапура в 2019 году в целях осуществления регулирования и надзора за сектором торговцев драгоценными камнями и драгоценными металлами (ТДКМ) Сингапура. В настоящее время в Управлении ПОД/ФТ зарегистрировано примерно 1 900 торговцев драгоценными металлами и камнями.
272. Поскольку режим регулирования в целях ПОД/ФТ был введён в секторе ТДКМ относительно недавно, имелась ограниченная информация о видах рисков, с которыми сталкиваются торговцы драгоценными камнями и металлами, которая могла бы быть использована для оценки рисков отдельных субъектов. Для решения этой проблемы в феврале 2020 года был проведён опрос всех торговцев драгоценными камнями и металлами для сбора дополнительной информации о характере их деятельности и характере рисков, которым они подвержены. Однако только 73% торговцев драгоценными камнями и металлами прислали ответы на анкету-опросник. В декабре 2020 года Управление ПОД/ФТ установило требование, согласно которому торговцы драгоценными камнями и металлами обязаны предоставлять отчётность каждые шесть месяцев. Это было сделано для повышения качества и своевременности предоставления данных, собираемых в целях проведения оценки рисков и осуществления дистанционного мониторинга. Управление ПОД/ФТ также связалось с правоохранительными органами, попросив их предоставлять сообщения о подозрительных операциях (СПО) и оперативные отчёты, в которых фигурируют торговцы драгоценными камнями и металлами, для лучшего понимания типологий ОД/ФТ и для определения субъектов сектора ТДКМ, представляющих повышенный риск. В совокупности с результатами проверок на добросовестность, проводимых в процессе регистрации, и анализа общей ситуации, эта информация была включена в надзорную модель рисков для оценки рисков на уровне отдельных торговцев драгоценными камнями и металлами, которая была завершена в апреле 2020 года.
273. Управление ПОД/ФТ взяло на вооружение риск-ориентированный подход при осуществлении надзорной деятельности. В рамках этого подхода оно стало проводить более интенсивные надзорные мероприятия в отношении торговцев драгоценными камнями и металлами, представляющими повышенный риск, т.е. проводить более частые и глубокие проверки в дополнение к регулярному дистанционному мониторингу. Каждому торговцу драгоценными камнями и металлами был присвоен рейтинг риска. Для присвоения рейтингов риска использовалась методология оценки рисков, предусматривающая рассмотрение и анализ информации, собранной у субъектов сектора ТДКМ, оперативных данных, полученных от правоохранительных органов, а также существующих и появляющихся типологий в секторе ТДКМ. Управление ПОД/ФТ периодически анализирует и корректирует рейтинги риска, присвоенные торговцам драгоценными камнями и металлами. При проведении такого ана-

лиза учитываются результаты проведённых проверок, постоянного наблюдения и дистанционного мониторинга, а также получаемые оперативные финансовые данные, касающиеся субъектов сектора ТДКМ.

274. Для обеспечения того, чтобы сотрудники, занимающиеся надзорной деятельностью, разбирались в секторе ТДКМ и были хорошо подготовлены для осуществления надзора в этом секторе (учитывая, что режим регулирования в нём был введён относительно недавно), Управление ПОД/ФТ принимает участие в мероприятиях, направленных на повышение потенциала и на обучение. Участие в таких мероприятиях дает возможность ознакомиться с передовым опытом в области регулирования и лучше понять региональные типологии ОД/ФТ.
275. Управление ПОД/ФТ дополнило свою надзорную модель путём привлечения сторонней профессиональной фирмы для проведения анализа соблюдения установленных требований и обязательств торговцами драгоценными камнями и металлами, которым был присвоен умеренно высокий рейтинг риска, но не были установлены факторы риска. Был определён порядок мониторинга качества работы, проводимой этой привлечённой сторонней фирмой. Это позволило Управлению ПОД/ФТ сосредоточить внимание на торговцах драгоценными металлами и камнями, представляющими повышенный риск, которые требуют более тщательного мониторинга и проверки.

Работа, проводимая с частным сектором

276. Управление ПОД/ФТ проводит работу с отраслевыми ассоциациями для постоянного повышения уровня образования и информированности субъектов сектора ТДКМ о рисках ОД/ФТ. Отраслевые организации представляют разные сегменты сектора ТДКМ, включая розничных торговцев ювелирными украшениями, торговцев часами, торговцев алмазами и торговцев слитками драгоценных металлов. Управление ПОД/ФТ установило партнёрские отношения с отраслевыми ассоциациями и проводит с ними консультации для повышения информированности субъектов сектора о рисках ОД/ФТ, о стандартах в сфере ПОД/ФТ и об имеющихся возможностях, а также для совместной разработки учебных материалов для сектора. Управление ПОД/ФТ также даёт разъяснения и руководящие указания по вопросам, касающимся ПОД/ФТ, часто поднимаемым членами отраслевых ассоциаций. Помимо взаимодействия с отраслевыми ассоциациями, Управление ПОД/ФТ также публикует различные информационные справки и проводит информационно-разъяснительную работу для повышения уровня образования и информированности субъектов сектора ТДКМ по вопросам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Это делается в целях лучшего понимания рисков, связанных с разными типологиями ОД/ФТ, и проблем, с которыми сталкивается каждый суб-сектор, для разработки более адресного риск-ориентированного надзорного подхода.

8.2.3. Великобритания (Комиссия по азартным играм): Осуществление мониторинга субъектов, представляющих низкий риск

277. Комиссия по азартным играм Великобритании использует трёхлетний цикл полной оценки для мониторинга субъектов, представляющих пониженный риск. Для того, чтобы быть отнесённым к категории пониженного риска, субъект должен продемонстрировать выполнение установленных нормативных требований. В течение трёхлетнего цикла проводится оценка представляющих пониженный риск субъектов в рамках тематических и адресных надзорных мероприятий. Данный подход позволяет надзорному органу убедиться в том, что эти поднадзорные субъекты продолжают представлять пониженный риск.

8.3. Взаимодействие и информационный обмен

8.3.1. Великобритания: Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях (OPBAS)

278. В 2019 году Управление по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях создало две новые Экспертные группы по обмену оперативной информацией (ЭГООИ) в рамках Национального центра по борьбе с экономическими преступлениями (NECC). Эти две Экспертные группы отдалённо напоминают модель существующей Совместной специальной группы по обмену оперативными данными об отмывании денег (JMLIT). В них также принимают участие представители правоохранительных органов и финансового сектора, и они организуют международные форумы по обмену информацией между представителями государственного и частного сектора для юристов и бухгалтеров.
279. В каждом из этих секторов (юристов и бухгалтеров) имеется своя Экспертная группа по обмену оперативной информацией, в состав которой входят представители органов, осуществляющих надзор за УНФПП в сфере противодействия отмыванию денег; правоохранительных органов (через Национальный центр по борьбе с экономическими преступлениями); Управления по налоговым и таможенным сборам; Управления по финансовому регулированию и надзору; и Управления по надзору за противодействием отмыванию денег в профессиональных организациях. У обеих Экспертных групп имеется согласованный и опубликованный мандат, очерчивающий круг их деятельности. Эти Экспертные группы по обмену оперативной информацией выполняют две функции: стратегическую и тактическую. В рамках стратегического направления проводится рассмотрение и обсуждение всеми участниками Группы угроз высокого уровня и рисков, появляющихся в их секторе. Участники приводят обезличенные примеры из реальной практики, когда они в процессе надзорной деятельности выявили конкретные риски отмывания денег, и описывают принятые ими меры для снижения этих рисков. В рамках стратегических заседаний также иногда создаются добровольные группы, которые получают сигналы предупреждения от Совместной специальной группы по обмену оперативными данными об отмывании денег (JMLIT) и преобразуют их применительно к своему сектору.
280. В рамках тактического направления проводятся конфиденциальные встречи между отдельными участниками, в ходе которых раскрываются подробности реальных расследований (в рамках соответствующих правовых механизмов, позволяющих раскрывать и обмениваться информацией). Для участия в тактическом заседании Экспертной группы участники должны пройти проверку на благонадёжность и иметь защищённые адреса электронной почты для переписки. В соответствии с мандатом Экспертных групп, участники также обязуются информировать в общих чертах (не раскрывая подробности) более широкий круг участников следующего стратегического заседания о любых главных темах, затронутых на тактическом заседании. Это позволяет лучше понять присущие угрозы отмывания денег, существующие в секторе. С момента своего создания Экспертные группы по обмену оперативной информацией внесли существенный вклад в развитие рабочих отношений, в расширение взаимодействия, а также в повышение доверия между правоохранительными органами и органами, осуществляющими надзор в целях противодействия отмыванию денег. Они также способствовали повышению эффективности надзорной деятельности органов, входящих в состав этих Групп, за счёт обмена передовым опытом, проблематикой и информацией о тенденциях. Ещё одним положительным результатом деятельности Экспертных групп по обмену оперативной информа-

цией явился более систематический обмен высококачественной информацией и оперативными данными в обоих секторах, а также увеличение количества СПО. Ожидается, что положительный эффект от деятельности этих Экспертных групп продолжит возрастать в 2021 году по мере того, как результаты их работы будут приниматься на вооружение и внедряться в деятельность участвующих в них организаций.

8.3.2. Сингапур: Опыт Управления по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма

281. Для оказания содействия Управлению ПОД/ФТ в выявлении и понимании рисков ОД/ФТ, исходящих от сектора торговцев драгоценными камнями и драгоценными металлами (ТДКМ), была создана межведомственная Рабочая группа по сектору ТДКМ. В состав этой Группы вошли представители соответствующих органов, отвечающих за надзор в целях ПОД/ФТ, а также представители правоохранительных органов и подразделения финансовой разведки. Целью данной межведомственной Рабочей группы является содействие в повышении уровня понимания рисков ОД/ФТ участниками сектора ТДКМ, а также укрепление режима регулирования и усиление правоприменительной деятельности в секторе торговцев драгоценными камнями и металлами. Деятельность этой Группы также помогает обеспечивать скоординированный и риск-ориентированный надзор в секторе.
282. Для того, чтобы оставаться в курсе текущих и появляющихся типологий отмывания денег и финансирования терроризма с использованием сектора ТДКМ, Управление ПОД/ФТ стало выпускать ежемесячный Бюллетень информации из открытых источников, получивший название «OSINT». В этом Бюллетене сопоставляются типологии/статьи из средств массовой информации по итогам изучения тенденций ОД/ФТ и преступлений, в которых задействован сектор ТДКМ, а также приводятся настораживающие признаки, наблюдаемые в средствах массовой информации. Этот Бюллетень также рассылается органам, участвующим в работе межведомственной Рабочей группы по сектору ТДКМ, в целях обмена знаниями.

9. Надзор за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов

9.1. Определение провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, подлежащих надзору

9.1.1. Канада

283. Имеется ряд факторов, затрудняющих определение количества провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) в юрисдикции. Несмотря на эти трудности, заблаговременная информационно-разъяснительная работа и взаимодействие с заинтересованными лицами могут помочь в осуществлении прогнозных оценок и послужить подспорьем для проведения исследований и анализа. В Канаде режим регулирования провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) был введён в июле 2020 года. Однако уже в ноябре 2019 года Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады (FINTRAC) рекомендовал провайдерам услуг в сфере виртуальных активов заранее пройти регистрацию. Это позволило канадским властям более точно оценить объём ресурсов, необходимых для осуществления надзора за этим сектором, и разработать надзорную стратегию. Этот подход также оказался полезным для ПУВА, позволив им заблаговременно установить связь с назначенным регулирующим органом и, тем самым, лучше понять установленные требования. Хотя во многих юрисдик-

циях режим регулирования ПУВА вводится впервые, это не означает, что в отношении всех субъектов, подпадающих в эту категорию, ранее не осуществлялось регулирование. Имеется множество примеров, когда финансовые учреждения, особенно провайдеры денежных услуг, занимающиеся трансграничными валютно-обменными операциями, включали услуги по обмену виртуальных активов в свои бизнес модели. Также имеются примеры того, как казино обменивали фиатную валюту на криптовалюту для своих клиентов. Это ещё раз подчёркивает важность сотрудничества и взаимодействия между надзорными органами, особенно, если имеется сразу несколько органов, осуществляющих надзор за субъектами, предоставляющими услуги в сфере виртуальных активов в качестве дополнительного направления своей коммерческой деятельности.

9.2. Выявление рисков в секторе ПУВА

9.2.1. Королевство Саудовская Аравия

284. Власти Саудовской Аравии провели оценку рисков, представляемых виртуальными активами и провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, для определения, оценки и понимания рисков ОД/ФТ, связанных с этим сектором.
285. На этапе сбора данных с целью оценки объёма операций с виртуальными активами и масштабов деятельности ПУВА в стране, были разосланы анкеты-вопросники ряду организаций государственного сектора, а также субъектам частного сектора. В этих анкетах содержались вопросы, касающиеся статистических данных и информации, связанной с СПО, анализируемых дел, расследований, судебных преследований и вынесенных обвинительных приговоров, а также запросов, направленных в рамках международного сотрудничества и касающихся виртуальных активов и ПУВА. В анкеты были также включены вопросы, касающиеся интенсивности информационного обмена в Интернете (интернет-трафика), связанного с виртуальными активами и деятельностью ПУВА, характера и видов услуг, предлагаемых на сайтах в сети Интернет, и в странах, в которых зарегистрированы такие сайты. В них также содержались вопросы, касающиеся количества деловых отношений, установленных и поддерживаемых субъектами частного сектора с ПУВА, и любых операций с виртуальными активами.
286. Кроме того, в анкетах содержались следующие вопросы для получения информации, необходимой для определения общего уровня рисков:
 - Какое количество юридических лиц/образований, являющихся провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, осуществляют свою деятельность в Саудовской Аравии?
 - Сколько проектов, связанных с первичным предложением монет (ICO), было организовано через саудовских юридических лиц или иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Саудовской Аравии?
 - Какие виды деятельности/операций осуществляют эти ПУВА: (a) Обмен между виртуальными активами и фиатными валютами; (b) обмен между одной или более формами виртуальных активов; (c) перевод виртуальных активов; (d) хранение и/или администрирование виртуальных активов или инструментов, позволяющих осуществлять контроль за виртуальными активами; и (e) участие в и предоставление финансовых услуг, связанных с предложением эмитента и/или продажей виртуальных активов.
 - Какие виды продуктов или услуг эти ПУВА предлагают саудовским клиентам?

- Из каких мест эти ПУВА осуществляют свою деятельность?
 - Где эти ПУВА зарегистрированы?
 - Какое количество юридических лиц/образований, зарегистрированных в Саудовской Аравии, предоставляют услуги в сфере виртуальных активов?
 - Какие виды продуктов и услуг предоставляют эти ПУВА?
 - Каких клиентов (виды клиентов) обслуживают эти провайдеры услуг в сфере виртуальных активов?
 - В каких географических регионах эти ПУВА предоставляют свои услуги?
 - Каково происхождение их клиентов?
 - Имели ли место случаи замораживания виртуальных активов в рамках применения целевых финансовых санкций за финансирование терроризма/финансирование распространения оружия массового уничтожения?
287. Были проведены семинары со всеми соответствующими организациями государственного сектора и представителями субъектов частного сектора для обсуждения данных и сведений, полученных в результате анкетирования, а также для предложения экспертных мнений и суждений. Оценка рисков позволила оценить и понять масштабы деятельности ПУВА на территории Саудовской Аравии, масштабы использования населением виртуальных активов, а также масштабы незаконного использования виртуальных активов/ПУВА в преступных целях. Целью оценки рисков также являлось определение уязвимостей имеющейся в Саудовской Аравии законодательной и институциональной базы, в частности, возможностей государственных органов выявлять, предупреждать и пресекать преступную деятельность с использованием виртуальных активов/ПУВА. Результаты проведённой оценки рисков были обсуждены с представителями других заинтересованных государственных органов для определения необходимых политических мер реагирования на выявленные риски.

9.2.2. Япония

288. Японское Агентство по финансовым услугам ежегодно собирает статистические и качественные данные по вопросам ПОД/ФТ у подотчётных субъектов для проведения оценки степени их подверженности рискам и присвоения рейтинга риска каждому отдельному подотчётному субъекту с использованием методологии, разработанной Агентством. Результаты этих оценок и присвоенные рейтинги риска затем используются для разработки ежегодных планов дистанционного мониторинга. Исходные данные, собираемые у подотчётных субъектов, включают сведения, касающиеся примерно 60 ключевых показателей деятельности, определённых индивидуально для каждого отдельного сектора. Агентство по финансовым услугам собирает у субъектов сектора ПУВА следующую информацию, которая, однако, не ограничивается нижеперечисленными сведениями:
- Используются ли инструменты анализа блокчейна в целях мониторинга операций и/или анализа рисков;
 - Виды виртуальных активов, предлагаемых клиентам;
 - Количество клиентов, которые были уличены в использовании «миксеров» и/или «смесителей»;

- Процент использования аппаратных или бумажных кошельков виртуальных активов;
- Принимают ли ПУВА на обслуживание корпоративных клиентов, т.е. юридических лиц (количество счетов, суммы операций);
- Предлагают ли ПУВА услуги коммерческих платежей для юридических лиц;
- Характеристики ПУВА-контрагентов (географическое распределение и объёмы операций);
- Количество и географическое местоположение банкоматов виртуальных активов, находящихся под управлением провайдера.

9.3. Информационно-разъяснительная работа и руководящие указания для сектора ПУВА

9.3.1. Япония

289. Поскольку для большинства ПУВА режим регулирования в целях ПОД/ФТ вводится впервые, у них могут иметься общие недостатки, обусловленные недостаточной информированностью и пониманием установленных требований. Например, когда японское Агентство по финансовым услугам впервые приступило к осуществлению надзора за ПУВА в 2017 году, оно выявило многочисленные и постоянные случаи невыполнения ПУВА требований, касающихся НПК/ЗСК, хранения записей и документов. Кроме того, выяснилось то, что должностные лица ПУВА, занимающие ключевые должности, в недостаточной степени понимают регулятивные требования и не имеют необходимых знаний и опыта. Развитие диалога и проведение консультаций с субъектами сектора ПУВА может являться важным инструментом для устранения этих недостатков и для содействия распространению передовой практики. Агентство по финансовым услугам периодически проводит информационно-разъяснительные мероприятия, в основном через Японскую Ассоциацию бирж виртуальных активов и криптовалют (саморегулируемую организацию), для информирования о проблемах и недостатках, которые оно выявляет, а также для привлечения внимания к важности выполнения установленных требований. В ходе таких информационных мероприятий затрагиваются, в том числе, вопросы, касающиеся объёма оценки рисков ОД, и даются комментарии относительно последних случаев направления сообщений о подозрительных операциях в секторе ПУВА. Также даются разъяснения относительно проблематики финансирования терроризма, обновлённой национальной оценки рисков, проведения внутренних аудитов в целях противодействия отмыванию денег, а также недавних изменений в законе о противодействии отмыванию денег, касающихся проведения электронной надлежащей проверки клиентов. Кроме того, разъясняются требования, касающиеся «дорожного правила» (пересмотренный пункт 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15), и сообщаются результаты 12-месячного мониторинга ФАТФ хода выполнения требований, касающихся ПУВА. По мнению Агентства по финансовым услугам, эти его инициативы способствуют повышению уровня информированности участников сектора и укреплению мер контроля в целях ПОД/ФТ. Помимо этого, Агентство по финансовым услугам приняло участие в ряде национальных и международных семинаров, организованных участниками частного сектора, отраслевыми ассоциациями или поставщиками технологий для информирования более широкой аудитории о проблематике противодействия отмыванию денег с использованием виртуальных активов.

9.3.2. Соединённые Штаты Америки

290. В США подразделение финансовой разведки (Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями – FinCEN) и другие регулирующие органы выпускают руководства для сектора ПУВА в целях разъяснения участникам сектора ожиданий регуляторов. Например, в мае 2019 года Сеть FinCEN выпустила руководство, в котором были собраны и объединены все предыдущие заявления FinCEN относительно применимости положений Закона о банковской тайне в отношении деятельности с виртуальными активами и деятельности ПУВА в целях осуществления регулирования. В этом руководстве также содержится описание и разъяснение того, как положения Закона о банковской тайне распространяются на некоторые бизнес модели, широко используемые на рынке виртуальных активов. Это руководство помогает участникам сектора лучше понять нормативные обязательства, а также помогает другим надзорным ведомствам и правоохранительным органам эффективно выявлять и устанавливать лиц, осуществляющих деятельность в качестве незарегистрированных ПУВА. Сеть FinCEN также поддерживает постоянную связь с участниками сектора ПУВА по вопросам, касающимся ожиданий органов регулирования в сфере ПОД/ФТ, трудностей в выполнении установленных требований и обязательств, а также тенденций, касающихся незаконной финансовой деятельности. Такая связь осуществляется путём публичных заявлений на финансовых конференциях и встречах в рамках программ государственно-частного партнёрства, таких как «FinCEN Innovation Hours Program» (посвящённая демонстрации инноваций) и «FinCEN Exchange Program» (посвящённая обмену информацией).

9.4. Использование технологий при осуществлении надзора за ПУВА

291. Характер технологии блокчейна и других технологий распределённого реестра означает, что большинство операций с виртуальными активами фиксируются в реестре, и некоторая информация может являться общедоступной. Инструменты для анализа блокчейна могут использоваться для понимания определённых аспектов этих операций. В ряде юрисдикций надзорные органы используют сервисы анализа блокчейна или рассматривают возможность использования таких сервисов для содействия в осуществлении надзорной деятельности. Такие сервисы могут использоваться для разных целей. Например, они могут применяться для определения областей, на которые надзорные органы могут обратить повышенное внимание при проведении оценок отдельных субъектов. Эти сервисы могут также использоваться для определения субъектов, представляющих самые высокие риски, исходя из осуществляемой ими деятельности. Кроме того, такие сервисы могут использоваться для оценки рисков, носящих более стратегический и глобальный характер, для содействия разработке риск-ориентированных нормативных актов или проведения национальных оценок рисков ОД/ФТ. Хотя такие инструменты могут содействовать мониторингу рисков и осуществлению надзорной деятельности, для их использования необходимы соответствующие финансовые средства, а также набор и обучение сотрудников, способных использовать эти инструменты³⁷. Кроме того, не все провайдеры предлагают полную линейку виртуальных активов. Помимо этого, инструменты для анализа блокчейна также используются провайдерами услуг в сфере виртуальных активов и некоторыми финансовыми учреждениями для мониторинга степени своей подвержен-

³⁷ Делегации ФАТФ могут использовать в качестве справочного материала документ по проекту, касающемуся виртуальных активов, подготовленный форумом глав ПФР стран-членов ФАТФ.

ности рискам (например, для определения операций, которые осуществляются через сервисы «миксеров» или «смесителей» либо осуществляются с известных незаконных сайтов). В этой связи надзорным органам необходимо понимать, как функционируют эти инструменты для того, чтобы точно оценивать реализацию ПУВА своих риск-ориентированных систем и мер внутреннего контроля.

292. Надзорным органам, которые используют инструменты и технологии для анализа блокчейна, необходимо рассмотреть, в какой степени данные, получаемые с помощью этих технологических решений, отвечают требованиям о защите данных, действующих в их юрисдикциях.

9.4.1. Сингапур

293. Денежно-кредитное управление Сингапура использует свои возможности мониторинга при осуществлении надзора за рисками отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ) в секторе ПУВА. Например, Управление применяет средства анализа данных для выявления деятельности нелегализованных ПУВА в целях реализации правоприменительных мер, используя для этого как открытые, так и другие источники данных (например, информацию, содержащуюся в реестре компаний, оперативные данные и СПО). Оно также использует информацию из блокчейна, поступающую в режиме реального времени, которая служит дополнением к обязательной информации, получаемой от лицензированных субъектов. Это позволяет более оперативно и своевременно определять приоритетные надзорные меры для выявления типологий, а также для снижения появляющихся рисков. Ключевые выводы из такого анализа также доводятся до сведения участников сектора с целью повышения уровня их информированности и бдительности.

9.5. Набор и обучение сотрудников для надзора за ПУВА

9.5.1. Великобритания (Управление по финансовому регулированию и надзору)

294. Маловероятно, что у многих надзорных органов, которым недавно было поручено осуществлять надзор за ПУВА, будут иметься в штате сотрудники, разбирающиеся в технических аспектах виртуальных активов и ПУВА и одновременно обладающие знаниями и опытом осуществления надзорной деятельности. Кроме того, в настоящее время трудно набрать в штат специалистов, обладающих сочетанием таких навыков и знаний.
295. Для решения этой проблемы Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (FCA) создало многопрофильную группу. В состав этой группы вошли, в первую очередь, сотрудники, обладающие опытом и навыками в сфере борьбы с финансовыми преступлениями и отмыванием денег, а также некоторое количество недавно набранных и состоящих в штате сотрудников, которые обладали познаниями в сфере виртуальных активов и ПУВА. Кроме того, Управление привлекло стороннюю организацию для проведения обучения по вопросам технологии блокчейн и виртуальных активов с тем, чтобы у всех членов указанной группы имелся, по крайней мере, определённый уровень знания сектора и надзорной деятельности в качестве исходной базы.

296. В результате этого, на момент введения режима регулирования и надзора, эта группа была способна разбираться в сложных бизнес моделях, анализировать деятельность ПУВА, выявлять риски и использовать наиболее подходящие надзорные инструменты и методы надзорного вмешательства. Управление по финансовому регулированию и надзору продолжает принимать меры для повышения уровня надзорной квалификации и технических знаний сотрудников для осуществления надзора за ПУВА.

9.6. Трансграничная деятельность и сотрудничество между надзорными органами по вопросам надзора за ПУВА

9.6.1. Сингапур

297. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов могут осуществлять трансграничную деятельность и достаточно легко устанавливать деловые отношения с клиентами в разных юрисдикциях без необходимости физического присутствия в этих странах. Для лучшего понимания географии деятельности ПУВА, обращающихся за регистрацией, надзорные органы нескольких стран, в том числе Сингапура, указали, что они включили в анкету вопрос с просьбой предоставить сведения о регистрации или подаче заявлений о регистрации в других юрисдикциях. Это позволяет надзорным органам определить своих коллег в других странах, к которым они могут обратиться за помощью или информацией для лучшего понимания имеющихся рисков.

10. Осуществление надзорной деятельности в условиях пандемии COVID-19

10.1. Гибкий подход к предоставлению отчётности подотчётными субъектами, четкое информирование об ожиданиях и предоставление руководящих указаний

298. Вынужденное прерывание деятельности надзорных органов и регулируемых субъектов подчеркнуло значимость и важность использования риск-ориентированного подхода в период пандемии COVID-19. В некоторых случаях члены ФАТФ продолжили проведение выездных проверок или смешанных либо виртуальных выездных мероприятий, уделяя приоритетное внимание секторам или субъектам, представляющим высокий риск. Некоторые надзорные органы отметили, что они предоставили поднадзорным субъектам определённую гибкость в предоставлении годовых отчётов и других информационных материалов, исходя из степени существующих рисков, и отложили выдачу лицензий, особенно в секторах, деятельность которых была прекращена из-за карантина.

299. Поддержание связи, предоставление руководящих указаний и проведение информационно-разъяснительной работы играют важную роль в нахождении приемлемого равновесия в части предоставления доступа к услугам и необходимости применения мер контроля. Ряд примеров на этот счёт приведён в Приложении В к отчёту ФАТФ о рисках COVID-19 и политических мерах реагирования. Ещё один пример в контексте пандемии COVID-19 касается Соединённых Штатов Америки. Органы банковского надзора США

напомнили банкам, предоставляющим финансовые услуги некоммерческим организациям (НКО), о том, что они не должны рассматривать весь сектор благотворительных организаций, как представляющий одинаковый неприемлемо высокий риск ОД/ФТ³⁸. В соответствии с риск-ориентированным подходом, банки должны провести оценку НКО с учётом их конкретных особенностей и характеристик для определения того, могут ли они эффективно снижать потенциальные риски ОД/ФТ. Органы банковского надзора выпустили рекомендательное руководство, касающееся факторов, которые банкам необходимо учитывать при определении характера рисков ОД/ФТ, представляемых некоммерческими организациями.

10.1.1 Саудовская Аравия: COVID-19 – Направление ежемесячной отчётности и мониторинг мер контроля, реализуемых финансовыми учреждениями в целях ПОД/ФТ

300. В ответ на кризис, вызванный пандемией COVID-19, Центральный банк Саудовской Аравии, являющийся национальным органом, осуществляющим надзор в целях ПОД/ФТ, потребовал от финансовых учреждений представить планы удалённой работы своих отделов ПОД/ФТ для оценки и контроля их возможности осуществлять эффективную дистанционную деятельность в период карантина.
301. Кроме того, в целях осуществления мониторинга Центральный банк Саудовской Аравии разработал новую форму и анкету-вопросник для ежемесячного сбора данных, касающихся, главным образом, предоставления цифровых финансовых услуг. В полученных ответах содержалась информация о мерах, принятых регулируемыми субъектами в ответ на изменение поведения клиентов в период пандемии, в том числе сведения об их финансовой деятельности, включая данные об объёмах, частоте и местах назначения трансграничных операций.
302. И, наконец, на период карантина Управление ПОД/ФТ в составе Центрального банка Саудовской Аравии установило порядок дистанционного надзора за финансовыми учреждениями. Этот порядок предусматривает проведение большинства проверочных мероприятий в дистанционном режиме с тем, чтобы сократить число сотрудников, требуемых на местах, а также сократить продолжительность проверок, но без ущерба для их качества и эффективности.

³⁸ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1183>

Глоссарий

Меры и системы контроля в целях ПОД/ФТ – Означают меры, разрабатываемые и реализуемые субъектом в целях снижения рисков ОД/ФТ, включая предупредительные меры, установленные в Рекомендациях ФАТФ (см. раздел 2.2.2).

Основные принципы – Означают «Основные принципы эффективного банковского надзора», опубликованные Базельским комитетом по банковскому надзору, «Цели и принципы регулирования рынков ценных бумаг», опубликованные Международной организацией комиссий по ценным бумагам, и «Принципы страхового надзора», опубликованные Международной ассоциацией страховых надзоров.

Установленные нефинансовые предприятия и профессии (УНФПП) - Означают:

- (a) Казино (включая казино на судах и онлайн казино)
- (b) Агентов по операциям с недвижимостью
- (c) Торговцев драгоценными металлами
- (d) Торговцев драгоценными камнями
- (e) Юристов, нотариусов, других независимых представителей юридических профессий и бухгалтеров (когда они осуществляют деятельность, указанную в определении УНФПП в Глоссарии ФАТФ)
- (f) Провайдеров услуг трастов и компаний (когда они осуществляют деятельность, указанную в определении УНФПП в Глоссарии ФАТФ)

Появляющиеся риски – Это широкий термин, который используется для обозначения недавно выявленных, но ещё не полностью изученных угроз и уязвимостей или других явлений, связанных с ОД/ФТ. Ранее выявленные риски, которые проявляются в новых или незнакомых условиях, также могут считаться появляющимися рисками.

Финансовая группа – Означает группу, которая включает в себя материнскую компанию или юридическое лицо любого другого типа, выполняющее функции контроля и координации в отношении остальной части группы в рамках осуществления группового надзора согласно Основным принципам, включая филиалы и/или дочерние предприятия, на которые распространяются политика и процедуры группы в области ПОД/ФТ.

Финансовые учреждения – Означают физических или юридических лиц, которые на коммерческой основе осуществляют один или несколько видов деятельности, перечисленных в определении «финансовых учреждений» в Глоссарии ФАТФ, для клиента или от его имени.

Присущий риск – Означает риски ОД/ФТ, имеющиеся у субъекта или в секторе до применения мер, направленных на снижение рисков. Присущий риск часто оценивается, исходя из клиентской базы субъектов, предлагаемых ими продуктов, каналов поставок и услуг, а также с учётом юрисдикций, в которых они или их клиенты осуществляют свою деятельность.

Инспекция/проверка – Эти термины используются в качестве синонимов и означают глубокое/активное изучение на практике имеющихся у субъектов систем и мер контроля в целях ПОД/ФТ. Помимо анализа политик и процедур субъекта, инспекция или проверка включает оценку того, как субъект реализует эту политику, путем, в том числе, проведения собеседований

с ключевыми сотрудниками, тестирования систем, используемых для обеспечения выполнения установленных требований, и изучения результатов оценки рисков и клиентских досье (см. Приложение В). Инспекции, как правило, являются выездными, однако, по мере более широкого использования современных технологий, они также могут проводиться дистанционно.

Меры внутреннего контроля, как они определены в Стандартах ФАТФ в Рекомендации 18 и Пояснительной записке к Рекомендации 18, означают реализацию программ по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, которые должны включать:

- Разработку внутренней политики, процедур и средств контроля, включая надлежащие меры управления комплаенс-контролем и достаточные процедуры проверки при найме сотрудников, обеспечивающие соблюдение высоких стандартов;
- Программу постоянного обучения сотрудников; и
- Независимую службу аудита для проверки системы.

Управленческая информация (УИ) – Означает системы и процессы, используемые для предоставления совету директоров, руководству и ответственным должностным лицам субъекта своевременной и надлежащей информации об управлении рисками и о системе внутреннего контроля субъекта.

Мониторинг – В самом широком смысле означает процесс, направленный на контроль за эффективным выполнением законодательных и нормативных требований в сфере ПОД/ФТ, а также за эффективностью применяемых мер в целях снижения рисков, начиная от подробного изучения реальных документов, файлов с идентификационными данными, операций или деятельности, и направленный на втором этапе на определение «причин» слабых мест и нарушений, выявленных на первом этапе процесса, с целью (принятия корректирующих мер для) их эффективного устранения.

Инструменты мониторинга позволяют надзорным органам отслеживать изменения в характере (профиле) рисков или выявлять случаи необычного поведения. См. раздел 1.2.

Услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ) - Означают финансовые услуги, которые предусматривают прием наличных денег, чеков, других денежных инструментов или других средств сбережения, а также выплату соответствующей суммы наличными или в другой форме получателю посредством коммуникации, сообщения, перевода или через клиринговую сеть, к которой принадлежит провайдер УПДЦ. В операциях, совершаемых с помощью таких услуг, могут участвовать один или несколько посредников, и окончательный платеж может производиться третьей стороне с возможным использованием любых новых методов платежей. Иногда эти услуги связаны с конкретными географическими регионами и поэтому описываются рядом специальных терминов, в том числе хавала, хунди и фей-чен.

Выездной надзор – Означает выездную надзорную деятельность, в рамках которой надзорные органы осуществляют независимую проверку наличия у регулируемых субъектов надлежащей политики, процедур и мер контроля, определяют надёжность сведений, передаваемых регулируемыми субъектами, получают дополнительную информацию о регулируемом субъекте и связанных с ним компаний, необходимую для оценки состояния регулируемого субъекта, и осуществляют мониторинг реализации регулируемым субъектом корректирующих мер для устранения выявленных надзорными органами недостатков.

Камеральный надзор (включая мониторинг и отслеживание рисков) означает дистанционную или документарную надзорную деятельность, осуществляемую в целях регулярного изучения и анализа финансового состояния регулируемых субъектов, рассмотрения вопросов, требующих дополнительного внимания, выявления и оценки изменяющихся рисков, а также для содействия в определении приоритетных направлений и объёмов дальнейшей выездной и камеральной деятельности.

Регулируемые субъекты – финансовые учреждения, провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) и установленные нефинансовые предприятия и профессии (УНФПП).

Остаточные риски – Означают риски ОД/ФТ, которые остаются после применения *систем и мер контроля, направленных на противодействие ОД/ФТ*, для снижения присущих рисков. См. раздел 2.2.3.

Допустимый риск – Использование риск-ориентированного подхода предполагает, что остаточные риски никогда не будут полностью устранены. «Допустимый риск» означает приемлемый уровень рисков, которые не были снижены или не могут быть снижены. Допустимый риск для субъекта (показатель готовности субъекта идти на риск) означает границы, в пределах которых субъект без проблем осуществляет свою деятельность с учётом остаточных рисков ОД/ФТ, которые имеются после применения мер по снижению рисков. Допустимый риск для надзорных органов означает уровень не сниженных остаточных рисков, который надзорные органы готовы принять с учетом их возможного влияния. Поэтому уровень допустимого риска для надзорных органов будет ниже в случае субъектов, которые подвержены повышенным рискам ОД/ФТ и имеют более слабые меры контроля, или в случае, если неприменение мер контроля в целях ПОД/ФТ может существенно повлиять на остальную финансовую систему. С другой стороны, уровень допустимого риска может быть выше в случае, когда субъекты продемонстрировали возможность осуществления мониторинга и принятия мер для снижения риска при любом повышении уровня остаточных рисков.

Показатели риска – Означают значения (величины) и/или статистические данные, касающиеся рисков, которые дают представление о подверженности субъекта рискам, и используются для мониторинга основных факторов, связанных с возникновением ключевых рисков³⁹. В сфере ПОД/ФТ показатели риска широко используются для оценки и мониторинга уровня присущих рисков. Однако показатели риска могут также быть установлены для мониторинга качества мер контроля, реализуемых в целях ПОД/ФТ.

Роботизированная автоматизация процессов - Означает вид технологии автоматизации бизнес-процессов, основанной на использовании программных роботов (ботов) и искусственного интеллекта/цифровых работников.

Саморегулируемая организация (СРО) – СРО-это организация, объединяющая представителей определенной профессии (например, адвокатов, нотариусов, других независимых юристов или бухгалтеров), входящих в неё на правах членов. СРО участвует в регулировании деятельности лиц, имеющих соответствующее право на членство и практикующих в этой профессии, а также осуществляет определенные функции надзора или мониторинга. Такие организации должны вводить обязательные правила, которые обеспечивают соблюдение высоких этических и моральных стандартов лицами, практикующими в соответствующей профессии.

³⁹ <https://www.bis.org/publ/bcb195.pdf>

Надзорный орган (органы) – Означают уполномоченные компетентные органы или негосударственные организации, которые отвечают за обеспечение соблюдения регулируемыми субъектами⁴⁰ требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Негосударственные организации (которые могут включать определенные виды СРО) должны иметь полномочия для осуществления надзора и применения санкций в отношении финансовых учреждений или УНФПП в части выполнения ими требований ПОД/ФТ. Такие негосударственные организации также должны иметь установленные в законодательстве полномочия для осуществления функций, которые они выполняют, и они должны подлежать надзору со стороны компетентного органа в части выполнения таких функций.

Надзорная оценка рисков (НЗОР) – Помогает надзорным органам развивать, документировать и актуализировать свое понимание рисков ОД/ФТ путём проведения надзорных оценок рисков. См. разделы 2.1 и 2.2.

Надзорная стратегия – С учётом надзорной оценки рисков, надзорная стратегия помогает надзорным органам планировать свою деятельность, исходя из существующих рисков, путем определения степени внимания, которое необходимо уделять соответствующим секторам и субъектам внутри этих секторов. В ней определены чёткие цели и задачи надзорной деятельности в целях ПОД/ФТ, а также разъясняется то, как надзорные органы будут снижать риски ОД/ФТ, которые они выявили в своём секторе (секторах), и как они будут реагировать на появляющиеся риски. См. раздел 3.1.

Системы мониторинга – Предназначены для постоянного наблюдения за деятельностью регулируемых субъектов в целях выявления любых слабых мест или нарушений соблюдения установленных требований, но, как правило, менее тщательным и глубоким образом, нежели в рамках традиционного надзорного режима. См. Рекомендации 14, 15, 26 и 28 и пункт 13.

Три линии защиты – См. [Руководство Базельского комитета по банковскому надзору «Эффективное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма»](#), стр.5. Как правило, в контексте ПОД/ФТ коммерческие подразделения банка (например, отдел обслуживания клиентов, подразделения, связанные с работой с клиентами) являются первой линией защиты и отвечают за выявление, оценку и контроль рисков, связанных с их деятельностью. Вторая линия защиты включает старшее должностное лицо, ответственное за вопросы ПОД/ФТ, комплаенс-службу, а также сотрудников или технологии. Третья линия защиты обеспечивается службой внутреннего аудита.

Целевые финансовые санкции – Термин целевые финансовые санкции означает как замораживание активов, так и запреты с целью недопущения прямого или опосредованного предоставления средств или иного имущества в пользу включённых в санкционные перечни лиц и организаций. См. Рекомендации ФАТФ 6 и 7.

Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) – В октябре 2018 года ФАТФ распространила требования ПОД/ФТ на ПУВА в рамках Рекомендации 15. Провайдер услуг в сфере виртуальных активов означает любое физическое или юридическое лицо, которое не охвачено другими положениями Рекомендаций ФАТФ, и которое осуществляет в качестве предпринимательской деятельности один или более видов деятельности или операций, перечисленных в определении ПУВА в Глоссарии ФАТФ, для или от имени другого физического или юридического лица.

⁴⁰ Включая надзорные органы, отвечающие за надзор за учреждениями, на которые распространяются Основные принципы, а также осуществляющие надзорные функции, касающиеся реализации Рекомендаций ФАТФ.



РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Надзорные органы играют чрезвычайно важную роль в предупреждении отмывания денег и финансирования терроризма. Они обеспечивают понимание банками, другими финансовыми учреждениями, провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, бухгалтерами, агентами по операциям с недвижимостью, торговцами драгоценными металлами и камнями, а также другими установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями рисков, с которыми они сталкиваются в своей деятельности, и путей снижения этих рисков. Эффективные надзорные органы также обеспечивают выполнение этими предприятиями своих обязательств, касающихся противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, и применяют необходимые меры в случае невыполнения этих обязательств.

ФАТФ призывает страны отказаться от формального подхода при осуществлении мониторинга мер, принимаемых участниками частного сектора для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Целью данного Руководства является оказание содействия надзорным органам в снижении всего спектра рисков и в сосредоточении ресурсов на областях, представляющих самый высокий риск. Риск-ориентированный подход снижает нагрузку на субъекты и виды деятельности, представляющие пониженный риск, что чрезвычайно важно для поддержания или расширения охвата населения финансовыми услугами.