

FATF



РУКОВОДСТВО ФАТФ ПО ПРИМЕНЕНИЮ
РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

ДЛЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

ОКТЯБРЬ 2014



ГРУППА РАЗРАБОТКИ ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ
С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ (ФАТФ)

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – это независимая межправительственная организация, разрабатывающая и популяризирующая 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:

www.fatf-gafi.org

© FATF/OECD. All rights reserved, 2014

© ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены, 2014

© АНО «МУМЦФМ». Все права защищены, 2015

Перевод подготовлен Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга

Копирование и перевод настоящего отчёта осуществляются только по предварительному письменному разрешению ФАТФ. Заявки на получение разрешения для всего документа или его отдельных частей направляются в Секретариат ФАТФ: 75775 Париж, ул. Андре Паскаля (факс: +33 1 44 30 61 37, e-mail: contact@fatf-gafi.org).

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
А. Справочная информация и контекст.....	4
В. Назначение Руководства	6
С. Целевая аудитория, статус и содержание Руководства.....	6
РАЗДЕЛ I – РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД (РОП) ФАТФ В ОБЛАСТИ ПОД/ФТ	8
А. Что такое РОП?.....	8
В. Обоснование нового подхода	8
С. Применение риск-ориентированного подхода	9
D. Трудности.....	11
РАЗДЕЛ II – РУКОВОДСТВО ДЛЯ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ	17
А. Риск-ориентированный подход в надзорной деятельности	17
В. Надзор за применением риск-ориентированного подхода.....	23
РАЗДЕЛ III – РУКОВОДСТВО ДЛЯ БАНКОВ	28
А. Оценка рисков.....	29
В. Снижение рисков	31
С. Внутренний контроль, управление и мониторинг	37
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – ПРИМЕРЫ НАДЗОРНОЙ ПРАКТИКИ СТРАН В ЦЕЛЯХ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ БАЗЕЛЬСКОГО КОМИТЕТА, ОПРЕДЕЛЁННЫЕ ФАТФ, КАК АКТУАЛЬНЫЕ ДЛЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ (РЕКОМЕНДАЦИЯ 26).....	77
БИБЛИОГРАФИЯ.....	83

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег/ финансированию терроризма
БКБН	Базельский комитет по банковскому надзору
ББК	Базовые принципы Базельского комитета
НПК	Надлежащая проверка клиентов
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ПЗ []	Пояснительная записка к Рекомендации []
ОД	Отмывание денег
ПДЛ	Публичные должностные лица
РОП	Риск-ориентированный подход
Р. []	Рекомендация []
ФТ	Финансирование терроризма

РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ДЛЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

Настоящее Руководство следует изучать совместно с:

- Рекомендациями ФАТФ, в частности, Рекомендациями 1 и 26 (Р.1 и Р.26), Пояснительными записками (ПЗ) к ним и Глоссарием;
- другими соответствующими документами ФАТФ, такими как Руководство ФАТФ по национальной оценке рисков отмыwania денег и финансирования терроризма, Руководство ФАТФ по публичным должностным лицам и Руководство ФАТФ по ПОД/ФТ и расширению доступа к финансовым услугам.

ВВЕДЕНИЕ

А. Справочная информация и контекст

1. Риск-ориентированный подход (РОП) является центральным элементом для эффективного выполнения пересмотренных Рекомендациям ФАТФ по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, принятых в 2012 году¹. ФАТФ пересмотрела Руководство по РОП для финансового сектора с целью приведения его в соответствие с новыми требованиями ФАТФ² с учётом опыта использования риск-ориентированного подхода, накопленного государственными органами и частным сектором за прошедшие годы. Данное пересмотренное Руководство предназначено для банковского сектора³, а для сектора ценных бумаг будет подготовлено и выпущено отдельное Руководство.

¹ Документ ФАТФ (2012).

² Стандарты ФАТФ включают Рекомендации ФАТФ, Пояснительные записки к ним и соответствующие определения из Глоссария.

³ Банковская деятельность означает деятельность или операции, описанные в Глоссарии ФАТФ в определении «финансовых учреждений», в частности в подпунктах 1, 2 и 5. Настоящее Руководство предназначено для учреждений, предоставляющих эти услуги.

ФАТФ также пересматривает другие Руководства по применению РОП, которые были разработаны на основе Рекомендаций от 2003 года⁴.

2. Проект Руководства по применению РОП для банковского сектора был подготовлен группой членов ФАТФ под руководством Великобритании и Мексики⁵. В этой работе также приняли участие представители частного сектора⁶, и с ними проводились консультации по проекту пересмотренного документа⁷.

⁴ В период с июня 2007 года по октябрь 2009 года ФАТФ утвердила ряд Руководств по применению РОП для различных коммерческих секторов, а именно: для финансового сектора, агентов по операциям с недвижимостью, бухгалтеров, провайдеров услуг траста и компаний, торговцев драгоценными металлами и драгоценными камнями, казино, профессиональных юристов, сектора обслуживания денежных операций и сектора страхования жизни (www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/).

⁵ В состав проектной группы ФАТФ входили члены ФАТФ (Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Китай, Франция, Германия, Гонконг, Индия, Италия, Япония, Мексика, Испания, Швейцария, Нидерланды, Великобритания и США), ассоциированные члены (Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег (АТГ) в лице Бангладеш и Таиланда и МАНВЭЛ в лице Польши) и наблюдатели (Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Международная организация комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions), Международная ассоциация органов страхового надзора (International Association of Insurance Supervisors), Группа надзорных органов международных финансовых центров (Group of International Finance Center Supervisors), Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк).

⁶ Своих представителей в проектную группу назначили компания «Американ экспресс» (Amex), Ассоциация институтов финансового развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Association of Development Financing Institutions and Asia and the Pacific), Европейская ассоциация кооперативных банков (European Association of Cooperative Banks), Европейская ассоциация государственных банков (European Association of Public Banks), Европейская банковская федерация (European Banking Federation), Европейский комитет банковского сектора (European Banking Industry Committee), Латиноамериканская банковская федерация (Latin America Banking Federation), Международная банковская федерация (International Banking Federation), Международная межбанковская система передачи информации и совершения платежей (SWIFT), Банковская ассоциация Южной Африки (Banking Association of South Africa), Вольфсбергская группа, Союз арабских банков (Union of Arab Banks), Всемирный совет кредитных союзов (World Council of Credit Unions) и Всемирный институт сберегательных банков (World Savings Banks Institute)/ Европейская группа сберегательных банков (European Savings Banks Group).

⁷ Комментарии были получены от Банковской ассоциации Южной Африки, Европейской банковской федерации, Европейского комитета банковского сектора, Европейской ассоциации государственных банков, Европейской ассоциации кооперативных банков, Латиноамериканской банковской федерации, Всемирного совета кредитных союзов, Всемирного института сберегательных банков/ Европейской группы сберегательных банков, а также от Международного совета ассоциаций по ценным бумагам (International Council of Securities Association), Международной ассоциации систем денежных переводов (International Association of Money Transfer Networks), Международного

3. ФАТФ утвердила данное обновлённое Руководство по применению РОП для банковского сектора на своём Пленарном заседании в октябре 2014 года.

V. Назначение Руководства

4. Настоящее Руководство разработано с целью:

- Сформулировать принципы применения риск-ориентированного подхода в области ПОД/ФТ;
- Оказать содействие странам, компетентным органам и банкам в выработке и внедрении риск-ориентированного подхода в области ПОД/ФТ путём предоставления общих руководящих указаний и примеров из современной практики;
- Оказать поддержку в эффективной реализации мер ПОД/ФТ и надзора за их применением на национальном уровне с упором на риски и меры по их снижению; и
- Главным образом, содействовать формированию единого понимания того, что подразумевает применение риск-ориентированного подхода в области ПОД/ФТ.

C. Целевая аудитория, статус и содержание Руководства

5. Данное Руководство предназначено для стран, их компетентных органов, включая органы банковского надзора, а также для работников банковского сектора.

6. Руководство состоит из трёх Разделов. В Разделе I определены ключевые элементы риск-ориентированного подхода и подчёркнута необходимость изучать их с учётом Разделов II и III, в которых даны конкретные руководящие указания по эффективному применению риск-ориентированного подхода в деятельности органов банковского надзора (Раздел II) и банков (Раздел III).

7. В данном Руководстве признаётся, что эффективный РОП должен быть основан на и учитывать нормативно-правовую базу и подход в области

консорциума ассоциаций по недвижимости (International Consortium of Real Estate Associations) и российской Ассоциации «Электронные деньги».

регулирования, используемой страной, характер, разнообразие и зрелость её банковского сектора, а также характеристики существующих рисков. В Руководстве определено, что именно должны учитывать страны при выработке и реализации РОП без попыток вмешательства в компетенцию национальных компетентных органов. При рассмотрении общих принципов, изложенных в данном Руководстве, национальные органы должны учитывать ситуацию в своих странах, включая подходы в области регулирования и нормативно-правовую базу.

8. Настоящее Руководство не является обязательным для исполнения документом. Оно подготовлено на основе опыта стран и частного сектора и может помочь компетентным органам и финансовым учреждениям эффективно выполнить некоторые Рекомендации.

РАЗДЕЛ I – РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД (РОП) ФАТФ В ОБЛАСТИ ПОД/ФТ

A. Что такое РОП?

9. РОП в области ПОД/ФТ подразумевает, что страны, компетентные органы и финансовые учреждения⁸ будут выявлять, оценивать и осознавать риски ОД/ФТ, которым они подвержены, и принимать меры по ПОД/ФТ, соразмерные таким рискам, для их эффективного снижения.

10. При проведении оценки рисков ОД/ФТ⁹ страны, компетентные органы и финансовые учреждения должны проанализировать и попытаться понять, какое воздействие оказывают на них выявленные ими риски ОД/ФТ. Таким образом, оценка рисков закладывает основу для риск-ориентированного подхода к применению мер ПОД/ФТ¹⁰. Использование РОП не гарантирует стопроцентной защиты – могут иметь место случаи, когда финансовое учреждение приняло все разумные меры для выявления и снижения рисков ОД/ФТ, но всё равно продолжает незаконным образом использоваться в целях ОД/ФТ.

11. В рамках РОП страны, компетентные органы и финансовые учреждения не освобождаются от обязанности снижать риски ОД/ФТ в ситуации, когда такие риски оценены как низкие¹¹.

B. Обоснование нового подхода

12. В 2012 году ФАТФ обновила свои Рекомендации с целью укрепления глобальных мер безопасности и дополнительной защиты целостности

⁸ Включая как юридических, так и физических лиц – см. определение «финансовых учреждений» в Глоссарии ФАТФ.

⁹ ФАТФ (2013а), пункт 10.

¹⁰ ФАТФ (2013а), пункт 10. Более подробная информация о выявлении и оценке рисков ОД/ФТ приведена в подразделе D Раздела I.

¹¹ Если риски ОД/ФТ оценены как низкие, то согласно ПЗ к Рекомендации 1 страны могут не применять некоторые Рекомендации ФАТФ, а в соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 10 при применении упрощённых мер НПК можно учитывать низкий уровень риска. См. пункты 6, 11 и 12 ПЗ к Рекомендации 1 и пункты 16 и 21 ПЗ к Рекомендации 10.

финансовой системы, предоставив правительствам более мощные инструменты для борьбы с финансовой преступностью.

13. Одним из наиболее важных изменений стало повышенное внимание применению РОП в области ПОД/ФТ, особенно в отношении превентивных мер и надзора. Тогда как Рекомендации от 2003 года предусматривали применение РОП лишь в некоторых областях, в Рекомендациях от 2012 года РОП рассматривается в качестве «принципиальной основы» системы ПОД/ФТ страны¹². Это всеохватывающее требование применимо ко всем соответствующим Рекомендациям ФАТФ.

14. Во Введении к 40 Рекомендациям ФАТФ указано, что РОП «позволяет странам в рамках требований ФАТФ применять более гибкий набор мер для более эффективного направления своих ресурсов и принятия превентивных мер, соответствующих характеру рисков, с целью наиболее эффективного сосредоточения своих усилий».

15. Таким образом, применение РОП является не одним из возможных вариантов, а обязательным условием для эффективного выполнения Стандартов ФАТФ¹³.

С. Применение риск-ориентированного подхода

16. В Рекомендации 1 определена область применения РОП. Это касается следующего:

- На кого и на что должен распространяться национальный режим ПОД/ФТ. Помимо секторов и видов деятельности, которые уже указаны в

¹² Рекомендация 1.

¹³ Эффективность риск-ориентированных мер по предупреждению и снижению рисков будет оцениваться в рамках взаимной оценки национального режима ПОД/ФТ. Оценка эффективности будет включать определение степени, в которой страна достигла установленных результатов, являющихся центральными элементами устойчивой и надёжной системы ПОД/ФТ, а также анализ того, в какой степени правовая и институциональная база страны обеспечивает достижение ожидаемых результатов. При определении наличия недостатков в мерах ПОД/ФТ, принимаемых страной, и их существенности экспертам-оценщикам будет необходимо учитывать риски и степень гибкости, допускаемой в рамках риск-ориентированного подхода. Документ ФАТФ (2013b).

Рекомендациях ФАТФ¹⁴, странам следует распространить свой режим на дополнительные учреждения, секторы или виды деятельности, которые представляют повышенный риск ОД/ФТ. Странам также следует рассмотреть возможность освобождения определённых учреждений, секторов или видов деятельности от некоторых обязательств в области ПОД/ФТ при выполнении установленных условий, например, при условии того, что риски, связанные с такими секторами или видами деятельности, оценены как низкие¹⁵.

- Как следует осуществлять надзор за выполнением режима ПОД/ФТ теми субъектами, на которых он распространяется. Надзорным органам в области ПОД/ФТ следует рассмотреть оценку рисков, проводимую самими банками, и принимаемые ими меры по снижению таких рисков, а также учитывать степень свободы действий и принятия решений, допускаемую в рамках РОП, используемого на национальном уровне. Кроме того, как указано в ПЗ к Рекомендации 26, надзорные органы должны сами применять РОП в своей деятельности по надзору в сфере ПОД/ФТ; и
- Каким образом субъекты, на которые распространяется режим ПОД/ФТ, должны выполнять установленные требования. В обстоятельствах, характеризующихся повышенным риском ОД/ФТ, компетентные органы и банки обязаны принимать усиленные меры для снижения такого повышенного риска. Это означает, что диапазон, степень, частота или глубина применяемых мер контроля должны быть повышены. И, наоборот, в ситуации, характеризующейся пониженным риском ОД/ФТ, стандартные меры ПОД/ФТ могут быть упрощены. Это означает, что все требуемые меры, всё равно, должны применяться, но степень, частота или глубина применяемых мер контроля будет снижена¹⁶.

¹⁴ См. определение «финансовых учреждений» и «установленных нефинансовых предприятий и профессий» в Словаре ФАТФ (2012).

¹⁵ Пункт 6 ПЗ к Рекомендации 1.

¹⁶ Рекомендация 10 и сноска 33 в ПЗ к Рекомендации 10.

D. Трудности

17. Применение РОП может представлять некоторые трудности:

Распределение ответственности в рамках РОП

18. Эффективный риск-ориентированный режим основан на и учитывает нормативно-правовую базу и подход в области регулирования, используемый страной, характер, разнообразие и зрелость её банковского сектора, а также характеристики существующих рисков. При выявлении и оценке банками собственных рисков ОД/ФТ должна приниматься во внимание оценка рисков на национальном уровне, как указано в Рекомендации 1, и учитываться национальная нормативно-правовая база, включая любые установленные сферы существенного риска и любые меры по их снижению, определённые в законах или нормативных актах. При наличии повышенных рисков ОД/ФТ банки в любом случае должны принимать усиленные меры надлежащей проверки, хотя в национальном законодательстве или нормативных актах может не всегда содержаться указание на то, каким образом снижать такие повышенные риски (например, путём повышения степени постоянного усиленного мониторинга)¹⁷.

19. Банкам может быть предоставлена определённая степень свободы в определении наиболее эффективных путей и способов снижения других рисков, в том числе – установленных в ходе проведения оценки рисков на национальном уровне, или выявленных банками самостоятельно. Стратегия банков по снижению таких рисков должна учитывать соответствующую национальную законодательную базу, а также национальные системы регулирования и надзора. При определении степени, в которой банкам может быть позволено самостоятельно решать, каким образом снижать риски, страны должны учитывать, помимо прочего, возможности своего банковского сектора по эффективному выявлению и управлению рисками ПОД/ФТ. Кроме того, странам необходимо учитывать зрелость, опыт и ресурсные возможности своих надзорных органов, которые должны быть достаточными для осуществления надлежащего надзора за управлением банками своими рисками и обеспечивать принятие соответствующих мер в случае, если банки не делают этого. Страны также могут принять во внимание информацию компетентных органов

¹⁷ Рекомендация 1.

относительно степени выполнения установленных требований в банковском секторе и подхода, используемого в секторе для выявления и снижения рисков ОД/ФТ. Страны, в которых секторы финансовых услуг находятся в процессе формирования, или законодательная, регулирующая и надзорная система находится на стадии становления, могут посчитать, что банки обладают недостаточными возможностями по эффективному выявлению и управлению рисками ОД/ФТ. В этой связи они могут ограничить степень свободы действий и принятия решений, представляемую банкам в рамках риск-ориентированного подхода. В таких случаях может быть уместной более директивная реализация требований в области ПОД/ФТ до того момента, пока понимание рисков и опыт и знания сектора не станут более глубокими¹⁸.

20. Учреждения не должны освобождаться от надзора в области ПОД/ФТ, даже если они обладают хорошими возможностями и строго выполняют установленные требования. Однако в рамках РОП компетентные органы могут сосредоточить больший объём надзорных ресурсов для контроля за деятельностью учреждений, представляющих повышенный риск.

Выявление рисков ОД/ФТ

21. Доступ к точной, своевременной и объективной информации о рисках ОД/ФТ является обязательным условием эффективного применения РОП. В пункте 3 ПЗ к Рекомендации 1 от стран требуется иметь механизмы для предоставления соответствующей информации о результатах оценок рисков всем соответствующим компетентным органам, финансовым учреждениям и другим заинтересованным сторонам. Если такая информация находится в свободном доступе, например, если компетентные органы не имеют достаточных данных для оценки рисков, если они не могут предоставлять важную информацию (по причине её конфиденциального характера) о рисках и угрозах ОД/ФТ, или, если доступ к такой информации ограничен, например, вследствие цензуры или требований о защите данных, банкам будет затруднительно выявить (т.е. определить и составить список) риски ОД/ФТ и,

¹⁸ Это может быть основано на сочетании элементов, описанных в Разделе II, а также на объективных критериях, таких как отчёты о взаимных оценках, отчёты о прогрессе или программа оценки финансового сектора.

следовательно, они могут не справиться с задачей по их надлежащей оценке и снижению.

Оценка рисков ОД/ФТ

22. Оценка рисков ОД/ФТ подразумевает, что странам, компетентным органами и банкам необходимо определить какое воздействие оказывают на них выявленные ими угрозы ОД/ФТ. Они должны проанализировать полученную информацию для понимания вероятности возникновения рисков и воздействие этого на отдельные банки, банковский сектор и, возможно, на всю национальную экономику и системные финансовые учреждения при возникновении таких рисков¹⁹. По результатам оценки, риски ОД/ФТ часто подразделяются на категории: низкие, средние и высокие, с возможным делением на подкатегории (умеренно высокие, умеренно низкие и т.д.). Такая классификация предназначена для содействия в понимании рисков ОД/ФТ и в определении «приоритетных» рисков. Таким образом, оценка рисков ОД/ФТ не ограничивается простым сбором количественной и качественной информации: она создаёт основу для эффективного снижения рисков ОД/ФТ и для того, чтобы оставаться актуальной, должна регулярно обновляться.

23. Оценка и понимание рисков подразумевает, что у компетентных органов и банков должны иметься опытные и проверенные сотрудники, проходящие при найме на работу проверку на профессиональную пригодность и добросовестность, в соответствующих случаях. От них также требуется иметь необходимое техническое оснащение для выполнения этой работы, и такое оснащение должно соответствовать сложности проводимых банковских операций.

Снижение рисков ОД/ФТ

24. Согласно Рекомендациям ФАТФ, при применении РОП банки, страны и компетентные органы должны определять наиболее подходящие и эффективные пути и способы снижения выявленных ими рисков ОД/ФТ. Это подразумевает, что они должны принимать усиленные меры для управления и

¹⁹ Банки необязательно должны проводить расчёты вероятности, результаты которых могут не иметь смысла по причине отсутствия информации об объёмах незаконных операций.

нивелирования ситуаций и обстоятельств, представляющих повышенный риск ОД/ФТ, а в ситуациях, представляющих низкий риск, могут делаться исключения или приниматься упрощённые меры²⁰:

- Страны, желающие освободить определённые учреждения, секторы или виды деятельности от некоторых обязательств в области ПОД/ФТ, должны провести оценку рисков ОД/ФТ, связанных с такими финансовыми учреждениями, видами деятельности или установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями (УНФПП). При этом они должны быть в состоянии продемонстрировать, что уровень риска является низким и, что выполнены конкретные условия, установленные в пункте 6 ПЗ к Рекомендации 1 для одного из исключений. Сложность такой оценки рисков будет зависеть от вида учреждения, сектора или деятельности, предлагаемого продукта или услуги и географического покрытия деятельности, на которую будет распространяться исключение.
- Страны и банки, желающие применять упрощённые меры, должны провести оценку рисков, связанных с той категорией клиентов или продуктов, в отношении которых планируется применять такие упрощённые меры. При этом они должны установить, что уровень соответствующих рисков является низким, и определить степень и глубину требуемых мер ПОД/ФТ. В соответствующих Рекомендациях более подробно определено, как этот общий принцип применим к конкретными требованиями²¹.

Развитие единого понимания РОП

25. Эффективность РОП зависит от единого понимания компетентными органами и банками того, что подразумевает этот подход, как он должен применяться и как нужно справляться с рисками ОД/ФТ. Помимо нормативно-правовой базы, устанавливающей степень, в которой банкам предоставлена свобода действий в отношении выявленных рисков, важно, чтобы

²⁰ При условии, что в национальном законодательстве предусмотрена возможность применения упрощённых мер надлежащей проверки клиентов.

²¹ Например, в Рекомендации 10, касающейся надлежащей проверки клиентов.

компетентные органы и, в частности, надзорные органы давали руководящие указания банкам, в которых излагали свое видение того, как банки должны выполнять свои обязательства в области ПОД/ФТ, закреплённые в законах и нормативных актах, с учётом оценки рисков. Поддержание постоянного и эффективного взаимодействия между компетентными органами и банками является необходимым условием для успешного применения РОП.

26. Важно, чтобы компетентные органы осознали, что в рамках риск-ориентированного режима не все банки будут принимать одинаковые меры контроля в целях ПОД/ФТ. Компетентные органы должны также понимать, что единичный случай наличия незначительного ограниченного риска не обязательно ставит под сомнение эффективность и безупречность мер контроля в области ПОД/ФТ, принятых банком. С другой стороны, банки также должны понимать, что гибкий РОП не освобождает их от обязанности принимать эффективные меры контроля в целях ПОД/ФТ.

27. Странам и компетентным органам следует учитывать необходимость осуществления эффективного надзора за деятельностью всех субъектов, на которых распространяются требования ПОД/ФТ. Это будет способствовать созданию единых правил и требований для всех провайдеров банковских услуг и поможет не допустить того, чтобы представляющая повышенный риск деятельность сместилась в сторону учреждений, за деятельностью которых осуществляется недостаточный или ненадлежащий надзор.

Расширение доступа к финансовым услугам

28. Отсутствие доступа или ограниченный доступ к финансовым услугам не означает автоматически, что уровень риска является низким или пониженным. Это всего лишь один из факторов, учитываемых в ходе комплексной оценки. Отсутствие доступа или ограниченный доступ к финансовым услугам может негативно сказаться на деятельности как физических, так и юридических лиц и иметь самые различные причины. В случае физических лиц это может быть связано с низким рейтингом кредитоспособности или наличием у клиента судимости, и поэтому финансовые учреждения не должны применять к таким клиентам упрощённые меры надлежащей проверки или делать для них исключения только на том основании, что такие клиенты имеют ограниченный доступ к финансовым услугам.

29. РОП может содействовать расширению доступа к финансовым услугам, особенно в случае людей с низкими доходами, доступ которых в регулируемой финансовой системе затруднён. В этом случае при использовании РОП страны определяют конкретные случаи, в которых не применяются Рекомендации ФАТФ (на основании доказанного низкого уровня рисков)²², или предоставляют финансовым учреждениям большую гибкость в применении мер НПК в случае пониженных рисков ОД/ФТ. В этом смысле расширение доступа к финансовым услугам будет способствовать повышению прозрачности и отслеживаемости финансовых потоков.

²² Меры НПК, включая запрет для финансовых учреждений на ведение анонимных счетов или счетов, открытых на явно вымышленные имена, как правило, применяются во всех случаях. Однако в пунктах 2 и 6 ПЗ к Рекомендации 1 предусмотрено следующее: «В строго ограниченных обстоятельствах и при подтверждённом низком уровне рисков ОД/ФТ страны могут принять решение о неприменении определённых Рекомендаций ФАТФ в отношении соответствующего вида финансовых учреждений или деятельности или УНФПП ...» и «Страны могут принять решение о неприменении некоторых Рекомендаций ФАТФ, устанавливающих требования для финансовых учреждений, при условии, что: (а) имеется доказанный низкий риск ОД и ФТ; это происходит в строго ограниченных и оправданных обстоятельствах; и это относится к конкретному виду финансовых учреждений или деятельности или УНФПП» (пункт б). Такое исключение было сделано различными странами в интересах политики расширения доступа к финансовым услугам. См. также пункты 56 и 57 Руководства ФАТФ по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма и расширению доступа к финансовым услугам, в которых идёт речь об основных проблемах и трудностях, с которыми сталкиваются страны, пытающиеся использовать исключения при наличии доказанного низкого риска.

РАЗДЕЛ II – РУКОВОДСТВО ДЛЯ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

30. РОП в области ПОД/ФТ нацелен на разработку мер по предупреждению и снижению рисков, которые были бы пропорциональны выявленным рискам ОД/ФТ. В сфере надзора это касается того, каким образом надзорные органы распределяют свои ресурсы. Это также касается выполнения надзорными органами своих функций таким образом, который способствовал бы применению банками риск-ориентированного подхода.

А. Риск-ориентированный подход в надзорной деятельности

31. В Рекомендации 26 установлено требование к странам осуществлять надлежащее регулирование и надзор в области ПОД/ФТ за деятельностью банков. В ПЗ к Рекомендации 26 от надзорных органов требуется выделять и направлять свои ресурсы в области, представляющие повышенный риск ОД/ФТ. При этом предполагается, что надзорные органы понимают риски ОД/ФТ, существующие в их стране, и имеют непосредственный (в ходе проведения выездных проверок) и опосредствованный (в ходе проведения камеральных проверок) доступ ко всей соответствующей информации, позволяющей им определить характер рисков, с которыми сталкиваются банки.

Вставка 1. **Дополнительные источники информации**

Отчёт европейских надзорных органов

В октябре 2013 года европейские надзорные органы (Европейская организация страхования и пенсионного обеспечения, Европейская банковская ассоциация и Европейская организация по ценным бумагам и рынкам) опубликовали **Предварительный отчёт о риск-ориентированном надзоре в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма**. Этот отчёт подготовлен на основании Стандартов ФАТФ, и в нем описывается, что конкретно означает применение РОП в надзорной деятельности в сфере ПОД/ФТ. Кроме того, в отчёте содержится список вопросов по самооценке, которые надзорные органы могут задать себе при

анализе используемых ими подходов.

Руководящие указания Базельского комитета по банковскому надзору

В январе 2014 года Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) опубликовал руководство под названием «Рациональное управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма», в котором содержится ряд руководящих указаний, описывающих, каким образом банкам следует включить вопросы управления рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма, в свою общую систему управления рисками. Эти руководящие указания предназначены для содействия реализации Международных стандартов по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения, выпущенных ФАТФ в 2012 году. Они ни в коей мере не должны толковаться как попытка изменения стандартов ФАТФ в плане их ужесточения или смягчения¹. Настоящее Руководство ФАТФ задаёт общие рамки применения РОП надзорными органами и банковским сектором. Однако в указанном документе Базельского комитета содержатся более подробные указания по использованию РОП надзорными органами.

¹ Документ БКБН (2014а), пункт 3.

Понимание рисков ОД/ФТ

32. Надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ, которым подвержен банковский сектор²³, а также риски ОД/ФТ, с которыми сталкиваются отдельные банки и банковские группы. Надзорные органы должны использовать различные источники для выявления и оценки рисков ОД/ФТ.

33. Что касается отраслевых рисков, то такими источниками, вероятно, будут являться, в числе прочих: проводимые юрисдикцией оценки рисков на

²³ В соответствии с 8 БПБК (БКБН, 2011).

национальном уровне, национальные и международные типологические исследования, знания национальных и международных надзорных органов и обратная связь подразделения финансовой разведки (ПФР).

34. Что касается отдельных банков, то надзорным органам необходимо учитывать уровень риска, присущего банку, включая характер и сложность банковских продуктов и услуг, размеры банка, бизнес-модель, корпоративное управление и структуры, финансовую и бухгалтерскую информацию, каналы поставок продуктов и услуг, категории клиентов, географическое местоположение и страны, в которых банк осуществляет свою деятельность. Надзорным органам также следует принимать во внимание применяемые банком меры контроля, в том числе качество политики по управлению рисками, функционирование подразделений внутреннего контроля и т.д.

35. Часть этой информации может быть получена в рамках осуществления пруденциального надзора. Другая информация, которая может быть актуальной в контексте ПОД/ФТ, включает сведения о профессиональной пригодности и добросовестности руководства и данные об обеспечении соблюдения установленных требований²⁴. Для получения таких сведений необходим обмен информацией и сотрудничества между органами пруденциального надзора и органами надзора в области ПОД/ФТ, особенно если обязанности вменены двум различным органам.

36. Информация из иных инстанций, в поле зрения которых находятся банки, таких как другие надзорные органы, ПФР и правоохранительные органы, также может оказаться полезной для определения возможностей и способности банка осуществлять эффективное управление рисками ОД/ФТ, которым он подвержен.

37. Надзорным органам следует проводить анализ своей оценки рисков ОД/ФТ, которым подвержен банковский сектор и отдельные банки, на регулярной

²⁴ Как указано в 5БПБК.

основе, а также каждый раз, когда изменяются условия деятельности банка, или возникают новые угрозы.

Примеры различных способов и методов, с помощью которых органы банковского надзора проводят оценку рисков ОД/ФТ в банковском секторе и в отдельных банках, приведены в Приложении 1.

Снижение рисков ОД/ФТ

38. В соответствии с Рекомендациями ФАТФ²⁵ от надзорных органов требуется концентрировать большие объёмы своих ресурсов на областях, представляющих повышенный риск ОД/ФТ. Это означает, что надзорные органы должны определить частоту и масштаб проведения периодических оценок, исходя из уровня рисков ОД/ФТ, которым подвержен банковский сектор и отдельные банки. Это также означает, что при отсутствии возможности осуществления надзора за всеми банками в целях ПОД/ФТ надзорные органы должны в первую очередь заниматься вопросами, представляющими повышенный риск, или отдельными банками, или банками, работающими в конкретном секторе.

39. Примеры того, как надзорные органы могут скорректировать свой подход, включают следующее:

- а) Корректировка глубины и интенсивности проверок, связанных с выполнением надзорными органами своих функций, касающихся выдачи разрешений. Надзорные органы могут скорректировать уровень и объём информации, требуемый им для недопущения того, чтобы преступники или их сообщники имели значительное или контрольное долевое участие в банке. Например, если риски ОД/ФТ в секторе являются низкими, то вероятность ОД/ФТ в связи с конкретной коммерческой деятельностью может быть невелика, и надзорные органы могут принять решение о выдаче разрешений на основании изучения и анализа соответствующей

²⁵ В соответствии с 9 БПБК.

информации. Если же риски ОД/ФТ в секторе являются высокими, то надзорные органы могут запросить дополнительную информацию.

b) Корректировка видов надзора в области ПОД/ФТ. Надзорные органы должны всегда иметь доступ через выездные проверки и получаемые документы ко всей соответствующей информации, касающейся рисков и соблюдения установленных требований. Однако в той степени, в которой это допускается в рамках действующего в их странах режима, надзорные органы могут определить допустимое сочетание проведения выездных и камеральных (документарных) надзорных проверок банков. Однако в ситуациях, представляющих повышенный риск, проведение одних лишь документарных надзорных проверок может быть недостаточным.

c) Корректировка частоты и характера постоянного надзора в области ПОД/ФТ. Надзорным органам следует корректировать частоту проведения надзорных проверок в области ПОД/ФТ в соответствии с выявленными рисками и сочетать проведение периодического анализа с внеплановыми надзорными проверками по мере возникновения проблем. Такие внеплановые проверки могут проводиться, например, после получения сообщений о фактах нарушений, информации от правоохранительных органов или фактов, обнаруженных другими надзорными органами в результате, например, общего пруденциального надзора или включения банка в проводимый тематический анализ.

Примеры различных способов и методов, с помощью которых органы банковского надзора корректируют частоту надзорных проверок в области ПОД/ФТ в соответствии с выявленными рисками, приведены в Приложении 1.

d) Корректировка интенсивности надзора в области ПОД/ФТ. Надзорным органам следует определить надлежащий объём и уровень проводимых

ими оценок в соответствии с выявленными рисками²⁶ для оценки достаточности политики и процедур, разработанных банками в целях недопущения их использования в незаконных целях²⁷. Примеры более глубокого и интенсивного надзора могут включать следующее: детальная проверка систем и документов для подтверждения проведения банком оценки рисков и достаточности такой оценки, принимаемых мер НПК, наличия и выполнения политики и процедур, касающихся направления сообщений и хранения документов, и проведение внутреннего аудита. Это также может включать проведение собеседований с сотрудниками, старшими руководителями и членами совета директоров и оценку отдельных направлений деятельности банка с точки зрения ПОД/ФТ.

Примеры различных способов и методов, с помощью которых органы банковского надзора корректируют уровень и глубину надзора в области ПОД/ФТ в соответствии с выявленными рисками, приведены в Приложении 1.

40. Надзорные органы должны использовать выявленные ими факты и сделанные выводы для анализа и обновления своих оценок рисков ОД/ФТ и, при необходимости, проводить оценку достаточности своего текущего подхода к надзору в области ПОД/ФТ и своих действующих правил и руководств, касающихся ПОД/ФТ. При необходимости и при условии соблюдения соответствующих требований конфиденциальности, такие факты и выводы должны доводиться до сведения банков, чтобы последние могли повысить эффективность применяемого ими РОП.

41. В соответствии с Рекомендацией 26 и порядком применения базовых принципов Базельского комитета, касающихся ПОД/ФТ²⁸, органы банковского

²⁶ 11 БПБК предполагает раннее вмешательство для устранения проблем.

²⁷ В соответствии с 29 БПБК (БКБН).

²⁸ 1-3, 5-9, 11-15, 26 и 29 базовые принципы Базельского комитета по банковскому надзору; см. Приложение 2.

надзора должны учитывать результаты другого пруденциального или финансового надзора в своей надзорной деятельности в области ПОД/ФТ. С другой стороны, они должны обеспечивать, чтобы более широкие выводы по результатам пруденциального надзора, которые определяют общую стратегию банковского надзора, основывались на выводах, полученных в результате реализации программы надзора в области ПОД/ФТ, и надлежащим образом учитывали эти выводы.

В. Надзор за применением риск-ориентированного подхода

Общий подход

42. Важно, чтобы надзорные органы выполняли свои функции таким образом, чтобы это способствовало бы применению банками риск-ориентированного подхода. Это означает, что надзорным органам необходимо принять меры для того, чтобы проверить и убедиться, что их сотрудники надлежащим образом оснащены и подготовлены для оценки того, соответствует ли политика, процедуры и меры контроля, применяемые банком, рискам, выявленным в результате оценки рисков, и готовности банка идти на определённый риск²⁹. Надзорные органы должны обеспечить выполнения банком своей политики, процедур и мер контроля, а также принятия решений на основе взвешенных оценок. Это также подразумевает, что надзорные органы должны ясно сформулировать и чётко проинформировать банки о своих ожиданиях относительно мер, которые необходимо принять банкам для выполнения законодательных и нормативных требований. Всё это необходимо для того, чтобы надзорные действия были предсказуемы, последовательны и соразмерны. В этой связи, ключевыми элементами является обучение сотрудников надзорных органов и эффективное доведение до сведения банков ожиданий надзорных органов.

²⁹ См. также документ Совета по финансовой стабильности: [Financial Stability Board \(2014\)](#).

43. В целях содействия более глубокому пониманию надзорными органами эффективности мер, принимаемых в банковском секторе, можно рассмотреть возможность проведения сравнительного анализа программ ПОД/ФТ различных банков. Такой сравнительный анализ будет служить источником дополнительной информации при оценке надзорными органами качества мер контроля, применяемых отдельными банками. При этом надзорным органам нужно иметь в виду, что в рамках РОП могут иметься обоснованные причины, по которым меры контроля в разных банках могут отличаться. В этой связи надзорные органы должны быть готовы к оценке преимуществ и достоинств таких различий, особенно при сравнении банков, которые осуществляют различную по степени сложности деятельность.

44. Надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ, с которыми сталкивается сектор и банки. В частности, они должны хорошо понимать, какие виды деятельности представляют повышенные и пониженные риски, с тем, чтобы выносить обоснованные решения относительно соразмерности и достаточности применяемых мер контроля в целях ПОД/ФТ. Надзорные органы должны взаимодействовать с отдельными банками для доведения (до их сведения) своего мнения о мерах контроля в области ПОД/ФТ, реализуемыми такими финансовыми учреждениями.

45. Изложенные выше общие принципы, касающиеся национальных банков и национальных банковских групп, также относятся и к международным банковским группам. Однако применение этих принципов является более сложным делом, поскольку необходимо учитывать нормативно-правовые базы и риски сразу нескольких юрисдикций, а также то, что надзор осуществляется одновременно несколькими надзорными органами разных стран³⁰. В документе Базельского комитета по банковскому надзору под названием «Надлежащее управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма» (Sound Management of Risks Related to Money Laundering and

³⁰ Общий стандарт в отношении надзорной деятельности установлен в 12 и 13 БПБК.

Financing of Terrorism) содержится дополнительная информация по этому вопросу³¹.

Обучение

46. В ПЗ к Рекомендации 26 указано, что при применении банками риск-ориентированного подхода сотрудники надзорных органов, отвечающие за осуществление надзора за деятельностью банков, должны понимать степень свободы, которая предоставлена банку в вопросах оценки и снижения своих рисков ОД/ФТ. В частности, надзорные органы должны удостовериться в том, что их сотрудники подготовлены для оценки качества оценки рисков, проведённой банком, и для оценки достаточности, соразмерности и эффективности осуществляемой банком политики, процедур и мер контроля в свете такой оценки рисков.

47. Обучение должно позволить сотрудникам надзорных органов выносить обоснованные суждения относительно достаточности и соразмерности мер контроля в области ПОД/ФТ, принимаемых банком. Это также должно быть направлено на обеспечение последовательности применения подхода к надзорной деятельности, осуществляемой на национальном уровне, в случае наличия нескольких компетентных надзорных органов или в силу соответствующей национальной надзорной модели.

Руководящие указания

48. После рассмотрения и принятия решения о проведении консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами надзорные органы должны информировать банки о том, что они ожидают от банков в плане выполнения последними своих обязательств, установленных в законах и нормативных

³¹ Раздел IV указанного документа. См. также консультативные документы БКБН (2010b) и БКБН (2014a) по вопросам сотрудничества и обмена информацией между национальными надзорными органами и надзорными органами страны пребывания.

актах³². Такие руководящие указания могут быть оформлены в виде требований высокого уровня, разработанных с учётом ожидаемых результатов, либо в виде «риск-ориентированных» правил или информации о том, как надзорные органы толкуют соответствующие законы или нормативные акты, либо в виде более подробного руководства о наилучшем применении определённых мер контроля в области ПОД/ФТ. Надзорным органам также необходимо рассмотреть возможность разработки руководящих указаний для банков относительно выполнения последними своих обязательств в области ПОД/ФТ, установленных в законах и нормативных актов, таким образом, чтобы это способствовало расширению доступа населения к финансовым услугам.

49. Если руководящие указания надзорных органов остаются документами высокого уровня, в основе которых лежат установленные принципы, то руководящие указания по вопросам выполнения законодательных и нормативных обязанностей, разрабатываемые представителями различных сегментов банковского сектора, могут быть полезными для разъяснительных и практических целей. При этом банки должны учитывать, что руководящие указания частного сектора, которые они учитывают в своей деятельности, должны соответствовать национальному законодательству и быть основанными на международных стандартах и руководствах, выпускаемых компетентными органами.

Примеры различных подходов к разработке и предоставлению руководящих указаний, касающихся банковского надзора, приведены в Приложении 1.

50. Надзорным органам следует рассмотреть возможность взаимодействия с другими соответствующими национальными регулирующими и надзорными органами для обеспечения согласованного толкования обязательств, установленных в законодательстве, и минимизации расхождений. Это особенно важно при наличии нескольких надзорных органов, отвечающих за надзор за деятельностью банковского сектора. (Например, если имеются отдельные

³² Рекомендация 34.

органы пруденциального надзора и надзора в области ПОД/ФТ, либо указанные функции исполняются различными подразделениями одного органа). Если имеется несколько руководств, то они не должны создавать возможность недобросовестного использования имеющихся в них различий, не содержать «лазеек» и не дезориентировать банки. Соответствующие регулирующие и надзорные органы должны, по возможности, разрабатывать совместные руководящие указания.

РАЗДЕЛ III – РУКОВОДСТВО ДЛЯ БАНКОВ

51. Целью применения РОП в области ПОД/ФТ является оказание содействия в выработке мер по предупреждению и снижению рисков, которые были бы соразмерны выявленным рискам ОД/ФТ. В случае банков, это касается того, каким образом банки распределяют свои ресурсы для обеспечения выполнения установленных требований, организуют систему мер внутреннего контроля и внутренние структуры реализуют политику и процедуры для пресечения и выявления случаев ОД/ФТ, в том числе на уровне банковской группы (в соответствующих случаях).

52. В банковской деятельности используется широкий диапазон финансовых продуктов и услуг, связанных с различными рисками ОД/ФТ. Это включает, в том числе:

- *Банковские услуги, предоставляемые частным клиентам.* В рамках этого вида обслуживания банки предлагают продукты и услуги, такие как текущие счета, ссуды (включая ссуды под залог недвижимости) и сберегательные продукты и услуги, клиентам, являющимся физическими и юридическими лицами (в том числе юридическими образованиями);
- *Корпоративные и инвестиционные банковские услуги.* В рамках этого вида обслуживания банки предоставляют корпоративное финансирование и корпоративные банковские продукты и инвестиционные услуги корпорациям, правительствам и учреждениям;
- *Инвестиционные услуги (или управление состоянием).* В рамках этого вида обслуживания банки предоставляют продукты и услуги для управления состоянием своих клиентов (иногда это называется банковское обслуживание состоятельных лиц); и
- *Корреспондентские банковские услуги.* В рамках этого вида обслуживания один банк (банк-корреспондент) предоставляет банковские услуги другому банку (банку-респонденту).³³

³³ См. Словарь ФАТФ (FATF, 2012).

53. Банки должны помнить об этих различиях при проведении оценки рисков ОД/ФТ, которым они подвержены, и при принятии мер по их снижению.

А. Оценка рисков

54. Оценка рисков лежит в основе применяемого банком РОП. Она должна обеспечить понимание банком того, каким образом и в какой степени он уязвим с точки зрения ОД/ФТ. По результатам такой оценки нередко проводится классификация рисков, которая помогает банкам определить объем ресурсов в области ПОД/ФТ, необходимый для снижения таких рисков. Результаты оценок рисков должны быть в любом случае документально оформлены, обновляться и доводиться до сведения соответствующих сотрудников банка.

55. Оценка рисков, проводимая банком, не обязательно должна быть сложным процессом, но должна соответствовать характеру и объёму деятельности банка. В случае небольших или менее сложных банков (например, если клиенты банка подпадают под одинаковые категории, и/или диапазон продуктов и услуг, предлагаемых банком, является весьма ограниченным) простая процедура оценки рисков может оказаться вполне достаточной. И наоборот, в случае более сложных продуктов и услуг, предлагаемых банком, и при наличии множества дочерних отделений и филиалов, предлагающих широкий диапазон продуктов, и/или при более разнообразной клиентской базе требуется проводить более сложную комплексную процедуру оценки рисков.

56. При выявлении и оценке рисков, которым они подвержены, банки должны учитывать множество факторов, которые могут включать следующее:

- Характер, масштаб, разнообразие и сложность своей деятельности.
- Свои целевые рынки.
- Количество клиентов, которые уже признаны, как представляющие высокий риск.
- Юрисдикции, с которыми банку приходится иметь дело в силу собственной деятельности, либо деятельности своих клиентов, особенно если речь идет о юрисдикциях с относительно высоким уровнем коррупции или организованной преступности и/или которые имеют

недостаточные меры контроля в области ПОД/ФТ и включены в списки ФАТФ.

- Каналы предоставления продуктов и услуг, включая степень, в которой банк имеет дело с клиентами напрямую, или степень, в которой он полагается (если это разрешено) на третьи стороны в проведении НПК и использовании технологий.
- Выводы по результатам внутреннего аудита и проверок, проводимых регулируемыми органами.
- Объемы и суммы осуществляемых банком операций с учётом обычной деятельности банка и категорий его клиентов³⁴.

57. Банки должны дополнить эту информацию сведениями, полученными из соответствующих внутренних и внешних источников. Такие источники включают руководителей подразделений, менеджеров по работе с клиентами, результаты оценки рисков на национальном уровне, списки, составляемые межправительственными международными организациями и национальными правительствами, отчеты о взаимных оценках в области ПОД/ФТ и отчёты о прогрессе, публикуемые ФАТФ и связанными с ней организациями, проводящими оценки, а также типологические отчёты. Банки должны анализировать и пересматривать свои оценки на регулярной основе, а также каждый раз, когда изменяются условия деятельности банка или возникают новые угрозы.

Вставка 2. Примеры рисков ОД/ФТ, связанных с различными видами банковской деятельности¹:

- **Банковские услуги, предоставляемые частным клиентам:** предоставление услуг компаниям с большим оборотом наличных средств, объемы операций, операции на крупные суммы, разнообразие предоставляемых услуг
- **Управление состоянием:** традиционная практика сохранения конфиденциальности, трудности с установлением личностей бенефициарных собственников, сокрытие (использование офшорных

³⁴ ПЗ к Рекомендации 1 и Рекомендации 10.

трастовых компаний), банковская тайна, сложность финансовых услуг и продуктов, публичные должностные лица, операции на большие суммы, большое количество задействованных юрисдикций

- **Инвестиционные банковские услуги:** запутывание следов и интеграция, передача активов между сторонами в обмен на наличные деньги или другие активы, глобальный характер рынков
- **Корреспондентские банковские услуги:** операции на крупные суммы, ограниченная информация об отправителях денежных переводов и источнике денежных средств, особенно при осуществлении операций с банком, расположенном в юрисдикции, которая не выполняет или не в достаточной степени выполняет Рекомендации ФАТФ, возможность того, что политически значимые лица являются владельцами банка

¹ Приведённая классификация банковской деятельности является условной (см. пункт 52), а список рисков представлен в качестве примера и не является исчерпывающим.

58. Результаты оценки рисков должны быть утверждены старшим руководством и лечь в основу разработки политики и процедур по снижению рисков, которые должны учитывать готовность учреждения принять определённые риски и устанавливать приемлемый уровень рисков. Результаты оценки рисков должны регулярно анализироваться и обновляться. Политика, процедуры, меры и механизмы контроля, направленные на снижение рисков ОД/ФТ, должны соответствовать результатам оценки рисков.

В. Снижение рисков

Идентификация, проверка личности и цели и предполагаемый характер деловых отношений

59. Банки должны разрабатывать и реализовывать политику и процедуры в целях снижения рисков ОД/ФТ, выявленных в результате проведённой каждым банком оценки своих рисков. Необходимо установить такой порядок надлежащей проверки клиентов, который помог бы банкам лучше понять, кем являются их клиенты, путём сбора информации о том, чем они занимаются и зачем им нужны банковские услуги. Начальный этап НПК должен включать принятие мер, которые помогли бы банкам оценить риски ОД/ФТ, связанные с предлагаемыми деловыми отношениями, определить степень и глубину

надлежащей проверки, которую необходимо провести, и пресечь попытки лиц установить деловые отношения в целях осуществления незаконной деятельности.

60. На основании комплексного изучения информации, полученной в ходе реализации мер НПК, банки должны определить характеристику рисков, представляемых клиентом. Это определит степень и вид постоянного мониторинга и поможет банкам принять решение об установлении, продолжении или прекращении деловых отношений. Характеристики рисков могут использоваться в отношении отдельных клиентов, или применяться к группам клиентов, если клиенты, входящие в такие группы, характеризуются одинаковыми признаками (например, клиенты с одинаковым уровнем доходов или клиенты, осуществляющие одинаковые виды банковских операций). Этот подход особенно актуален в отношении частных клиентов, пользующихся банковскими услугами.

61. Исходные меры НПК включают:

- установление личности (идентификацию) клиента и бенефициарного владельца клиента, в соответствующих случаях;
- проверку личности клиента на основании информации, данных или документов из надёжных и независимых источников, по крайней мере, в той степени, в которой это требуется в соответствии с действующими законами и нормативными актами; и
- понимание цели и предполагаемого характера деловых отношений, а также получение дополнительной информации в ситуациях, представляющих повышенный риск.

62. Кроме того, банки должны принимать меры для выполнения требований национального и международного законодательства, касающегося санкций, путём проверки того, включены ли клиенты и бенефициарные владельцы в списки лиц, в отношении которых введены санкции, публикуемые ООН и другими соответствующими органами.

63. Как правило, меры НПК должны применяться во всех без исключения случаях. Однако степень применения этих мер может быть скорректирована

(если это позволено или установлено нормативными требованиями), исходя из рисков ОД/ФТ (если имеются в наличии), связанными с конкретными деловыми отношениями, как описано выше в подразделе «Оценка рисков». Это означает необходимость получения большего количества различной информации и проведения более глубокой проверки в ситуациях повышенного риска, связанного с деловыми отношениями. И наоборот, в ситуациях пониженного риска, связанного с деловыми отношениями, могут быть предприняты упрощённые меры. В этой связи банки должны определять и периодически пересматривать характеристики риска клиентов³⁵, что помогает банкам применять надлежащий уровень мер НПК.

**Вставка 3. Примеры усиленных/ упрощённых мер надлежащей проверки
(см. также ПЗ к Рекомендации 10)**

- Усиленная надлежащая проверка
 - Получение дополнительной идентификационной информации из различных дополнительных или более надёжных источников и использование этих сведений для оценки риска, представляемого конкретным клиентом;
 - Изучение дополнительных материалов (например, объективных неблагоприятных публикаций в средствах массовой информации) и использование этих сведений для оценки риска, представляемого отдельными клиентами;
 - Поручение собрать «разведывательную» информацию о клиенте или бенефициарном владельце для более глубокого понимания риска возможной вовлеченности такого клиента или бенефициарного владельца в преступную деятельность;
 - Проверка источников денежных средств или благосостояния, используемых в рамках деловых отношений, с тем, чтобы убедиться, что они не являются доходами от преступной деятельности;
 - Запрос дополнительной информации у клиента относительно цели и предполагаемого характера деловых отношений

³⁵ На основании собственной оценки рисков, проводимой банком, и с учётом факторов риска, приведённых в стандартах ФАТФ, например, в ПЗ к Рекомендации 10, а также в Рекомендациях 12-16 и ПЗ к ним.

- Упрощённая надлежащая проверка
 - Получение меньшего объёма информации (например, не требовать указать адрес или место работы принимаемого на обслуживание клиента) и/или проведение менее глубокой проверки личности клиента и цели и предполагаемого характера деловых отношений;
 - Проведение более поздней по времени проверки личности клиента.

Вставка 4. НПК и расширения доступа к финансовым услугам

Применение РОП к проведению НПК может содействовать целям расширения доступа к финансовым услугам, поскольку позволяет более гибко применять меры НПК в отношении определённых финансовых продуктов или в отношении определённых клиентов, которые в противном случае столкнулись бы с трудностями при выполнении требований НПК, предъявляемых банком. Однако расширенный доступ к финансовым услугам сам по себе не является показателем низкого риска ОД/ФТ, и банки должны принимать обоснованные решения о возможных исключениях или применении упрощённых мер НПК на основе комплексной оценки рисков ОД/ФТ.

64. Согласно требованию, установленному в Рекомендации 10, в ситуации, когда банки не могут провести НПК на должном уровне, они не должны устанавливать деловые отношения или должны прекратить имеющиеся деловые отношений.

65. В Руководстве БКБН «*Надлежащее управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма*» содержатся подробные руководящие указания для банков относительно управления рисками ОД в сфере корреспондентской банковской деятельности и в ситуациях, в которых банки полагаются на третьи стороны при проведении всей или части исходной надлежащей проверки клиентов.

Постоянная НПК/мониторинг

66. Постоянный мониторинг означает проведение тщательного анализа операций для определения того, соответствуют ли они сведениям банка о клиенте, о характере и цели банковского продукта и деловых отношений. Мониторинг также включает выявление изменений в характеристике клиентов (например, в их поведении, использовании продуктов и суммах операций) и

обновление досье клиентов, что может потребовать применения новых или дополнительных мер НПК. Проведение мониторинга операций является существенным элементом выявления вызывающих подозрение операций.

67. Мониторинг должен осуществляться на постоянной основе или проводиться в связи с выявлением конкретных операций. Мониторинг может также использоваться в целях сравнения деятельности клиента с деятельностью аналогичной категории/ группы клиентов. Для этого необязательно применять электронные системы, хотя в случае некоторых видов банковской деятельности, связанной с регулярным проведением больших объёмов операций, использование автоматизированных систем может являться единственным реальным способом мониторинга операций. Однако при применении автоматизированных систем банки должны понимать правила их использования, регулярно проверять их целостность и удостовериться в том, что такие системы сориентированы на установленные риски ОД/ФТ.

68. Банки должны скорректировать степень и глубину мониторинга с тем, чтобы он соответствовал их оценке рисков, а также рискам, представляемым отдельными клиентами. Усиленный мониторинг требуется в ситуациях, представляющих повышенный риск. С другой стороны, банки могут принять решение снизить частоту и интенсивность мониторинга в обстоятельствах пониженного риска. Необходимо регулярно проводить анализ и пересматривать достаточность системы мониторинга и факторы, обуславливающие изменение уровня мониторинга, с тем, чтобы они оставались актуальными для банковской программы управления рисками в области ПОД/ФТ.

69. Банки должны чётко определить и документально оформить критерии и параметры, используемые для разбивки клиентов на категории и присвоения уровня риска каждой категории клиентов. Критерии, применяемые для принятия решений о частоте и глубине мониторинга различных групп и категорий клиентов, должны быть прозрачными.

Вставка 5. Примеры мониторинга в ситуациях, представляющих повышенный/ пониженный риск

- Мониторинг в ситуациях, представляющих повышенный риск:

ежедневный мониторинг операций, ручной мониторинг операций, частый анализ информации, рассмотрение и учёт назначения денежных средств, определениестораживающих признаков на основании типологических отчётов, доведение результатов мониторинга до сведения старшего руководства и т.д.

- Мониторинг в ситуациях, представляющих пониженный риск: установление пороговых значений, меньшая частота мониторинга, использование автоматизированных систем.

В подпункте 1(d) Раздела II Руководства БКБН *«Надлежащее управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма»* определено, что именно должны учитывать банки при оценке достаточности своей системы мониторинга. В нём подчёркивается, что банк должен иметь систему мониторинга, соответствующую его размерам, деятельности и сложности операций, а также рискам, с которыми сталкивается банк. Для обеспечения эффективного мониторинга большинству банков, особенно тем, которые осуществляют международную банковскую деятельность, вероятно, потребуется автоматизировать процесс мониторинга.

70. В этой связи банки должны надлежащим образом документировать, хранить и доводить до сведения соответствующих сотрудников результаты мониторинга, а также возникающие и решаемые вопросы.

Направление сообщений

71. Согласно Рекомендации 20 страны должны установить обязательное требование, в соответствии с которым, если у банка имеется подозрение или достаточные основания подозревать, что денежные средства являются доходом от преступной деятельности или связаны с финансированием терроризма, он обязан незамедлительно сообщить о своих подозрениях соответствующему ПФР. Банки должны иметь возможность выявлять необычные операции или необычное движение денежных средств для их последующего анализа. У банков должны иметься надлежащие механизмы рассмотрения выявленных случаев, обеспечивающие своевременный анализ таких операций или денежных средств и определения того, являются ли они подозрительными.

72. Информация о подозрительных операциях или денежных средствах должна оперативно доводиться до сведения ПФР в порядке, установленном компетентными органами. Это должно быть отражено в разрабатываемых банками процедурах, касающихся обоснования подозрений и направления сообщений в ПФР. Хотя политика и процедуры, регулирующие вопросы возникновения подозрений, могут применяться на основе оценки рисков, банк в любом случае обязан направить сообщение при возникновении подозрений относительно ОД/ФТ.

С. Внутренний контроль, управление и мониторинг

Внутренний контроль

73. Наличие надлежащих мер внутреннего контроля является обязательным условием для эффективной реализации политики и процедур по снижению рисков ОД/ФТ. Меры внутреннего контроля включают соответствующую структуру управления, обеспечивающую чёткое распределение обязанностей и ответственности в сфере ПОД/ФТ; меры для контроля добросовестности сотрудников в соответствии с действующим местным законодательством (особенно в ситуациях, связанных с трансграничными операциями) и результатами оценки рисков на национальном уровне; выполнение установленных требований; а также наличие мер контроля для общей оценки эффективности политики и процедур банка, направленных на выявление, оценку и мониторинг рисков.

74. У более крупных банковских групп должны иметься меры контроля, обеспечивающие единый и последовательный подход к применению мер контроля в области ПОД/ФТ в рамках всей банковской группы. В Руководстве БКБН «*Надлежащее управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма*»³⁶ содержатся комплексные руководящие указания для банков по вопросам эффективного управления рисками ОД/ФТ в рамках банковской группы и при осуществлении трансграничной деятельности³⁷.

³⁶ См. Раздел III.

³⁷ В нём даётся обоснование и разъясняются принципы консолидированного управления рисками. В документе разъясняется, каким образом политика и процедуры в области ПОД/ФТ должны

Управление

75. Успешное внедрение и эффективное применение РОП в области ПОД/ФТ зависит от надлежащего управления и жесткого контроля со стороны старшего руководства за разработкой и реализацией РОП в рамках всего банка.

76. Старшее руководство должно рассмотреть различные пути и способы поддержки инициатив в области ПОД/ФТ:

- Содействовать выполнению установленных требований, что является основополагающим принципом деятельности банка, чётко заявив, что банк не будет устанавливать или поддерживать деловые отношения, связанные с чрезмерными рисками ОД/ФТ, которые не могут быть эффективно снижены. Старшее руководство совместно с советом директоров отвечает за установление жестких мер контроля и управления рисками в соответствии с заявленной и обоснованной политикой банка в области принятия рисков.
- Внедрять надлежащие механизмы внутренней связи и взаимодействия в отношении реальных или потенциальных рисков ОД/ФТ, с которыми сталкивается банк. Такие механизмы должны служить связующим звеном между советом директоров, старшим сотрудником, отвечающим за вопросы ПОД/ФТ, и любым соответствующим или специальными комитетом, созданным в банке (например, комитетом по управлению рисками и/или комитетом по вопросам деловой этики/ соблюдения установленных требований)³⁸, подразделением, занимающимся

последовательно применяться в рамках группы, и как осуществлять надзор за их исполнением на уровне банковской группы. В нём также подчёркивается, что, хотя политика и процедуры отдельных субъектов, входящих в банковскую группу, могут учитывать местные коммерческие условия и требования страны пребывания, они должны соответствовать и содействовать реализации общей политики и процедур всей банковской группы. В Руководстве разъясняется, каким образом банки должны решать вопросы, связанные с различиями национальных требований и требований страны пребывания. В документе также подробно описывается, каким образом банки, входящие в группу, должны обмениваться информацией с другими членами своей группы для содействия и повышения качества оценки рисков в рамках всей группы и в целях реализации эффективной политики и процедур в области ПОД/ФТ на уровне банковской группы.

³⁸ БКБН (2010а), пункты 52 и 53.

вопросами информационных технологий, и каждым направлением деятельности.

- Определять меры, необходимые для снижения выявленных рисков ОД/ФТ, а также степени, в которой банк готов принять на себя остаточные риски; и
- Выделять достаточное ресурсное обеспечение подразделению банка, отвечающему за вопросы ПОД/ФТ.

Вставка 6. Примеры принимаемых старшим руководством банков мер для содействия выполнению установленных требований

- Разработка продуктов и проведение рекламных кампаний в строгом соответствии с национальным законодательством в области ПОД/ФТ.
- Участие старшего руководства в обучении сотрудников по вопросам ПОД/ФТ.

77. Это подразумевает, что старшее руководство должно не только знать о рисках, которым подвержен банк, но также понимать, каким образом функционирует система мер контроля в области ПОД/ФТ, направленная на снижение этих рисков. Для этого необходимо, чтобы старшее руководство:

- получало достаточную, регулярную и объективную информацию для составления точной картины рисков ОД/ФТ, которым подвержен банк в силу своей деятельности и деловых отношений с отдельными клиентами;
- получало достаточную и объективную информацию для определения степени эффективности мер контроля в области ПОД/ФТ, применяемых банком (например, информацию от старшего должностного лица, отвечающего за обеспечение соблюдения установленных требований, об эффективности мер контроля или аудиторские отчёты);
- обеспечило наличие процедур, способствующих принятию важных решений, непосредственно влияющих на возможности банка по выявлению и управлению рисками.

78. Важно, чтобы ответственность за последовательное и эффективное применение мер контроля в области ПОД/ФТ была возложена на сотрудника, занимающего достаточно высокую должность в банке, чтобы подчеркнуть важность управления рисками ОД/ФТ и выполнения установленных требований, а также то, что вопросы ОД/ФТ доводятся до сведения старшего руководства. Это включает, но не только, назначение опытного должностного лица, отвечающего за обеспечение выполнения установленных требований, на уровне руководства³⁹.

Обеспечение и мониторинг выполнения установленных требований

79. Система внутреннего контроля банка должна способствовать обеспечению добросовестности сотрудников, повышению их компетентности и соблюдению ими соответствующей политики и процедур. Меры, касающиеся контроля в области ПОД/ФТ, должны соответствовать более широкому набору мер контроля, установленных для снижения деловых, финансовых и операционных рисков в целом.

Проверка, набор и оплата труда сотрудников

80. Банки должны обеспечить, чтобы их сотрудники были добросовестными, имели соответствующие навыки и обладали знаниями и опытом, необходимыми для выполнения возложенных на них функций, особенно если они отвечают за реализацию мер контроля в области ПОД/ФТ.

81. Уровень осуществления проверки и оформления допусков персонала должен учитывать риски, которым подвержены отдельные сотрудники, а не касаться только старшего руководства. Необходимо принимать меры во избежание возможных конфликтов интересов сотрудников, отвечающих за вопросы ПОД/ФТ. Уровень их заработной платы должен устанавливаться в соответствии с принципом независимости службы, отвечающей за соблюдение установленных требований, указанном в документе Базельского комитета, касающегося принципов соблюдения установленных требований и сотрудников, выполняющих эту функцию в банках⁴⁰.

³⁹ ПЗ к Рекомендации 18.

⁴⁰ БКБН (2005).

Обучение и информирование

82. Эффективная реализация политики и процедур в области ПОД/ФТ зависит от понимания сотрудниками банков не только процедур, которые они должны выполнять, но также и рисков, на снижение которых направлены эти процедуры, и возможные последствия таких рисков. В этой связи важно, чтобы сотрудники банков проходили обучение по вопросам ПОД/ФТ, которое должно быть:

- Высококачественным, актуальным в плане рисков ОД/ФТ и коммерческой деятельности и соответствующим текущим обязательствам, установленным в законах и нормативных актах, и действующим мерам внутреннего контроля;
- Обязательным для всех соответствующих сотрудников;
- Адаптированным к конкретным направлениям деятельности банка и обеспечивающим глубокое понимание сотрудниками конкретных рисков ОД/ФТ, с которыми им, вероятно, придётся столкнуться, и их обязательств в связи с такими рисками;
- Эффективным: обучение должно обеспечить достижение желаемых результатов, что может быть проверено, например, путём тестирования сотрудников или путём мониторинга выполнения мер контроля в области ПОД/ФТ, установленных в банке, и принятия соответствующих мер к тем сотрудникам, которые не могут продемонстрировать ожидаемый уровень знаний;
- Постоянным: в соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 18 обучение в области ПОД/ФТ должны быть регулярным, актуальным, проводиться не только один раз при найме сотрудников на работу;
- Дополняться информацией и свежими данными по вопросам ПОД/ФТ, предоставляемыми соответствующим сотрудникам при необходимости.

83. В целом, обучение должно быть направлено на формирование рабочего поведения, обеспечивающего выполнение установленных требований при осуществлении деятельности и принятии решений всеми сотрудниками банка.

Оценка мер контроля

84. Банки должны принимать меры с тем, чтобы удостовериться, что политика и меры контроля в области ПОД/ФТ являются эффективными и выполняются всеми сотрудниками. В этой связи должностное лицо банка, отвечающее за соблюдение установленных требований, должно осуществлять постоянный мониторинг выполнения мер контроля. Помимо этого, достаточность и соблюдение мер контроля в области ПОД/ФТ, установленных в банках, должны анализироваться в ходе проводимых аудитов.

85. Согласно Рекомендации 18 страны должны обязать банки назначить должностное лицо на уровне руководства, ответственное за обеспечение соблюдения и выполнения установленных требований. Помимо дачи указаний соответствующим сотрудникам относительно выполнения их обязанностей, в функции такого должностного лица должно также входить проведение мониторинга и оценки рисков ОД/ФТ во всех подразделениях банка, а также оценка достаточности и эффективности мер, принимаемых банком для снижения этих рисков. В этой связи должностное лицо, ответственное за обеспечение соблюдения установленных требований, должно обладать необходимой независимостью, полномочиями, положением, ресурсами, а также опытом и знаниями для выполнения этих функций, в том числе возможностью получать доступ ко всей соответствующей внутренней информации (включая информацию, касающуюся направлений деятельности банка, его зарубежных филиалов и отделений).

Вставка 7. Примеры мер внутреннего контроля для содействия соблюдению установленных требований

- Содействие направлению сообщений о подозрительных операциях:
 - Организация обучения сотрудников по вопросам механизмов надлежащего выявления необычных операций;
 - Создание надлежащих каналов для информирования сотрудниками должностного лица, ответственного за обеспечение соблюдения установленных требований, о необычных операциях;

- Обеспечение сохранения конфиденциальности в отношении сотрудников, сообщающих о подозрительных операциях.
- Предоставление права сотрудникам сообщать о тех аспектах политики или мер контроля, которые они считают недостаточно ясными/ полезными/ эффективными:
 - Создание постоянных механизмов консультаций с сотрудниками по вопросам ПОД/ФТ;
 - Обеспечение согласованности ответов на вопросы, касающихся ПОД/ФТ, которые задают сотрудники;
 - Осуществление деятельности в области ПОД/ФТ таким образом, чтобы она воспринималась всеми сотрудниками в качестве мер, направленных на поддержание качества банковского обслуживания клиентов и целостности и безупречности банка.

86. В соответствии с Рекомендацией 18 страны также должны обязать банки иметь независимую аудиторскую службу для проверки своих программ ПОД/ФТ с целью определения эффективности общей политики и процедур банка в области ПОД/ФТ и качества управления рисками в подразделениях, отделах, филиалах и отделениях банка как внутри страны, так и, в соответствующих случаях, за рубежом. Результаты таких аудитов должны доводиться до сведения старшего руководства для формирования мнения и подходов к структуре и функционированию системы ПОД/ФТ банка. Аудиторская служба также должна проверять правильность выявления всех рисков и обращать внимание не только исключительно на повышенные риски.

87. Оценки службы, отвечающей за соблюдение установленных требований, и службы аудита должны основываться на всей информации, имеющей отношение к выполняемым им задачам, включая (если уместно и необходимо) информацию, полученную конфиденциальным образом через соответствующие внутренние механизмы или каналы направления сообщений о фактах нарушений. Другие источники информации могут включать успеваемость сотрудников, проходящих обучение, несоблюдения установленных требований и анализ вопросов, задаваемых сотрудниками.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИМЕРЫ НАДЗОРНОЙ ПРАКТИКИ СТРАН В ЦЕЛЯХ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ

В данном Приложении приведена надзорная практика стран, иллюстрирующая применение риск-ориентированного подхода. На момент опубликования данного Руководства усилия, предпринимаемые отдельными странами в рассматриваемой области, не были оценены на предмет соответствия Рекомендациям ФАТФ в рамках четвёртого раунда взаимных оценок. В этой связи примеры, представленные в данном Приложении, не должны рассматриваться в качестве практики, одобренной и поддерживаемой ФАТФ.

**Примеры различных способов и методов, используемых органами
банковского надзора для оценки рисков ОД/ФТ в банковском секторе и в
отдельных банках**

Австралия

AUSTRAC является регулятором в области ПОД/ФТ и специализированным подразделением финансовой разведки Австралии. AUSTRAC использует риск-ориентированный подход при осуществлении надзора за деятельностью банковского сектора на уровне банковских групп. В рамках этого подхода AUSTRAC, при осуществлении регулирующей деятельности, уделяет большее внимание надзору за теми учреждениями и организациями в составе банковских групп, которые оказывают услуги и предлагают продукты, характеризующиеся повышенной уязвимостью в отношении рисков ОД/ФТ.

При определении характеристик рисков ОД/ФТ учитываются четыре фактора:

- Осуществляет ли группа подотчётных учреждений (Группа ПУ) свою деятельность в сегменте сектора, который определён как основной или существенный канал отмывания денег (как определено в национальной оценке угроз отмывания денег). Группы ПУ, работающие в таких сегментах (банковского) сектора, находятся под усиленным надзором со стороны AUSTRAC.

- Подверженность Группы ПУ рискам ОД/ФТ. Репрезентативные данные, используемые AUSTRAC для определения подверженности Группы ПУ рискам незаконного использования в целях ОД/ФТ, включают размер учреждения и/или объём или качество сообщений об операциях, направляемых в AUSTRAC. Более крупные Группы ПУ, как правило, имеют большее количество клиентов и обычно предлагают более сложные продукты, используя различные каналы их предоставления в более чем одной юрисдикции. Кроме того, более крупные Группы ПУ оказывают большее влияние на общую целостность и безупречность финансовой системы Австралии. Поэтому крупные Группы ПУ, особенно те, которые направляют большое количество сообщений об операциях в AUSTRAC, находятся под усиленным надзором.
- Особое внимание, уделяемое разведывательным отделом AUSTRAC конкретным группам подотчётных учреждений и сегментам сектора.
- Особое внимание, уделяемое компетентными (правоохранительными, разведывательными, налоговыми или регулирующими) органами конкретным Группам ПУ.

Германия

Определение степени риска, которому подвержены финансовые учреждения, осуществляется Федеральным управлением финансового надзора Германии следующим образом:

- Проводится оценка отдельной абстрактной ситуации, связанной с рисками, на основании 5 существенных критериев риска (место нахождения, масштаб деятельности, структура продукта, структура клиентской базы и структура каналов поставки). По каждому из этих пяти элементов выставляется рейтинг. Рейтинг, выставленный по структуре клиентской базы, имеет больший вес в общем рейтинге, так как отмывание денег является преступлением, совершаемым клиентами. Если финансовое учреждение набирает общее количество баллов, соответствующее верхнему пределу для учреждений, подверженных низкому риску, или соответствующее нижнему пределу для учреждений, подверженных высокому риску, то надзорный орган по своему

усмотрению решает, к какой категории риска отнести такое учреждение, исходя из его «истории ПОД/ФТ».

- Проводится оценка качества предупредительных мер в области ПОД/ФТ (выполнение задач должностным лицом, отвечающим за обеспечение соблюдения требований ПОД, IT-мониторинг, меры «знай своего клиента» и т.д.), принимаемых финансовым учреждением, включая соблюдение установленных требований в рамках банковской группы, в соответствующих случаях. Рейтинги выставляются на основе информации, содержащейся в ежегодных аудиторских отчётах и дополнительных оценках, проводимых внешними аудиторами. Серьёзность и масштаб выявленных недостатков влияют на уровень качества и рейтинги предупредительных мер.

По результатам указанных выше оценок составляется матрица/таблица рисков, состоящая из 12 ячеек, которая используется для определения требуемой степени надзора:

		Качество предупредительных мер в области ПОД/ФТ			
		A (высокое)	B (умеренно высокое)	C (умеренно низкое)	D (низкое)
Потенциальная угроза ОД/ФТ	3 (высокая)	3A	3B	3C	3D
	2 (средняя)	2A	2B	2C	2D
	1 (низкая)	1A	1B	1C	1D

Мексика

Национальная Комиссия по Банковской Деятельности и Ценным Бумагам (НКБЦБ) Мексики определяет стратегию мониторинга, исходя из присущих учреждениям рисков, выявленных на основании информации, получаемой от финансовых учреждений и из других источников. Стратегия эффективного мониторинга учитывает, помимо прочего, продукты и услуги, предлагаемые финансовыми учреждениями, тип их пользователей или клиентов, их финансовые потоки и географические зоны их деятельности. С учётом этих

факторов НКЦБ определяет, какие финансовые учреждения представляют повышенный риск, для принятия решения о том, в каких финансовых учреждениях необходимо провести выездные проверки в течение года (в рамках годовой программы проверки). После этого проводится анализ каждого учреждения, в котором будет проводиться выездная проверка, в ходе которого изучаются основные виды деятельности (продукты, представляющие риск) и соответствующие меры по снижению риска, принимаемые финансовыми учреждениями. По результатам выездной проверки финансовому учреждению выставляется рейтинг, которой также используется для определения частоты проведения последующих выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ.

Нидерланды

Центральный банк Нидерландов (ЦБН) отвечает за надзор в области ПОД/ФТ и правоприменительную практику в отношении банков. Центральный банк использует риск-ориентированный подход в своей надзорной деятельности в области ПОД/ФТ, обращая в своей работе особое внимание на учреждения, представляющие повышенный риск. Для этого необходимо глубокое понимание рисков. Центральный банк анализирует риски, касающиеся целостности и безупречности учреждений, на макро, мезо и микро-уровнях. На макро-уровне ЦБН учитывает положение дел в стране и мировые события и тенденции, оказывающие влияние на финансовый сектор Нидерландов. На мезо-уровне Центральный банк анализирует различные секторы и то, как различные события/тенденции/риски могут повлиять на эти секторы. На микро-уровне ЦБН рассматривает обстоятельства и характеристики конкретных учреждений, которые могут повысить уязвимость таких учреждений.

Первым шагом при применении риск-ориентированного подхода является выявление рисков ОД/ФТ. Для этого используется несколько источников, таких как типологические исследования, разведывательная информация, данные международных и национальных комитетов и других (зарубежных) надзорных органов, занимающихся вопросами предупреждения ОД/ФТ (т.е. ФАТФ, Базельского комитета по банковскому надзору, Европейских надзорных органов, Международной ассоциации органов страхового надзора). Национальный банк Нидерландов также учитывает информацию, полученную по итогам выездных надзорных проверок, и рассылает анкету-вопросник группам выбранных учреждений для получения информации об уровне

присущего им риска и применяемых ими мер контроля. Кроме того, в Национальном банке Нидерландов создана служба по анализу тенденций, которая занимается мониторингом информации из открытых источников для выявления новых тенденций истораживающих событий, имеющих значение для надзорной деятельности в области ПОД/ФТ.

После выявления рисков ЦБН проводит их анализ на основании различных критериев, таких как возможное влияние на общество, на учреждения и на стабильность финансового сектора. Характеристики рисков отдельных учреждений определяются на основании двух основных показателей, а именно: уровень рисков ОД/ФТ и уровень мер контроля. При определении уровня (степени) риска, присущего финансовым учреждениям, ЦБН принимает во внимание следующие факторы: географическая зона деятельности и клиентская база учреждения, а также продукты, услуги и каналы их предоставления, используемые учреждением. При определении уровня мер контроля ЦБН рассматривает процедуры управления и контроля, установленные в учреждении, надлежащее функционирование службы обеспечения соблюдения установленных требований, эффективность выполнения установленных требований и случаи их несоблюдения, а также качество предупредительных мер, применяемых учреждением.

Сингапур

Денежно-кредитное управление Сингапура (ДКУС) использует риск-ориентированный подход в процессе надзора за деятельностью финансовых учреждений. Этот подход изложен в открытом документе ДКУС под названием «Система оценки влияния и рисков финансовых учреждений». В основе этой системы лежит модель влияния и рисков, используемая для ежегодной оценки финансовых учреждений по двум показателям:

- Влияние (относительная системная важность). При оценке влияния рассматривается возможное влияние финансового учреждения на финансовую систему Сингапура, его экономику и репутацию в случае, если такое учреждение будет испытывать финансовые и/или иные затруднения. Взаимосвязанные учреждения сводятся в соответствующие группы для оценки их общего (суммарного) влияния. В целом, чем большую «посредническую» роль играет финансовое учреждение на

важных финансовых рынках или в экономике, или чем значительней его база частных клиентов, тем выше является оцененное влияние.

- Риск (соответствующие характеристики риска). При оценке риска рассматриваются риски, присущие коммерческой деятельности финансового учреждения, включая риски ОД/ФТ и финансирования распространения ОМУ, возможности учреждения по контролю и управлению этими рисками, эффективность системы контроля и управления и достаточность финансовых ресурсов для поглощения убытков и сохранения платежеспособности и финансовой устойчивости. При оценке риска в соответствующих случаях также учитываются связи между различными группами, а также связи между финансовым учреждением и его зависимыми организациями, и риски, представляемые другими членами группы. (Например, в случае местной банковской группы, риски, представляемые её важными дочерними учреждениями, будут объединены с рисками головного банковского учреждения, и мониторинг таких рисков будет проводиться на консолидированной основе). В целях обеспечения надёжности и последовательности, оценка рисков отдельных финансовых учреждений предоставляется для сравнения, оспаривания и анализа другими опытными сотрудниками надзорных органов или группами старших сотрудников и специалистов, отвечающих за основные финансовые учреждения.

По результатам проведенных оценок влияния и риска (при этом оцененное влияние имеет больший вес) финансовому учреждению присваивается одна из четырёх категорий важности с точки зрения надзора, причём надзор за финансовыми учреждениями, попавшими в первую категорию, осуществляется наиболее внимательно. Надзор за деятельностью финансовых учреждений, отнесённых к первой и второй категориям, осуществляется более тщательно, и на эти цели Денежно-кредитное управление Сингапура выделяет больший объём ресурсов. В отношении таких финансовых учреждений проводятся более частые проверки, а оценки их рисков утверждаются на более высоком уровне руководства.

В рамках риск-ориентированного подхода, используемого Денежно-кредитным управлением Сингапура, проводятся как выездные, так и камеральные (документарные) надзорные проверки. В рамках камерального надзора

Денежно-кредитное управление Сингапура осуществляет постоянный мониторинг финансовой устойчивости и показателей риска финансовых учреждений, развития направлений их коммерческой деятельности и ситуации в странах их регистрации, а также отслеживает тенденции в финансовом секторе. Денежно-кредитное управление Сингапура также проводит анализ отчётности, представляемой финансовыми учреждениями в рамках нормативных требований, и аудиторских отчётов. Кроме того, ДКУС проводит регулярные встречи с участием руководства финансовых учреждений, аудиторов и представителей национальных регулирующих органов финансовых учреждений. Возникающие вопросы и опасения, касающиеся безопасности и финансовой устойчивости финансовых учреждений, оперативно рассматриваются и решаются.

ЮАР

Порядок надзора, осуществляемого Управлением банковского надзора Центрального банка ЮАР – риск-ориентированный подход при проведении выездных проверок

В силу ограниченных ресурсов практически невозможно охватить все аспекты деятельности банков при проведении проверок в области ПОД/ФТ и провести проверки во всех банках в течение календарного года. В этой связи в рамках выполнения своих надзорных функций подразделение по анализу ПОД использует риск-ориентированный подход при планировании и проведении проверок в области ПОД/ФТ подотчётных и поднадзорных учреждений (банков).

Методология риск-ориентированного подхода:

- Подразделение по анализу ПОД всегда запрашивает банк предоставить собственную оценку рисков ПОД для проверки и анализа;
- От банка следует потребовать предоставить список предлагаемых им продуктов и услуг с указанием структурных подразделений, предоставляющих такие продукты и услуги. Такой список является одним из элементов, необходимых для анализа оценки рисков, проведённой банком.

- Подразделение по анализу ПОД должно проанализировать порядок и процедуру оценки банком своих рисков ОД с тем, чтобы установить, правильно ли банк определил уровень принятого на себя риска;
- Если конкретный банк не осуществлял оценку рисков ОД, Подразделение по анализу ПОД должно самостоятельно провести оценку рисков на основании структурных данных, предоставленных банком, и факторов риска, присущих деятельности банка;
- Если оценка рисков, осуществлённая банком, является неправильной или недостаточно полной, Подразделение по анализу ПОД должно самостоятельно провести оценку рисков, как указано выше;
- Оценка правильности и достаточности оценки рисков, осуществлённой банком, или самостоятельная оценка рисков Подразделением по анализу ПОД должна осуществляться определенной проверкой;
- Факторы, используемые для проведения оценки рисков, должны быть основаны на Рекомендациях ФАТФ, Базовых принципах эффективного банковского надзора Базельского комитета, а также на известных типологиях отмывания денег и финансирования терроризма, выявленных авторитетными органами;
- Деятельности, продукты, географическое местоположение и типы клиентов банковских учреждений должны быть распределены на категории высокого, среднего и низкого риска;
- На основании оценки рисков (высокий, средний и низкий риск) Подразделение по анализу ПОД должно определить объём и задачи выездной проверки с учётом выявленной в ходе оценки рисков деятельности, представляющей высокий риск ОД;
- ФАТФ требует от стран принять соответствующие меры для выявления и оценки рисков ОД и ФТ страны на постоянной основе в целях:
 - Определения возможных изменений в режиме ПОД/ФТ страны, в том числе изменений в законах, нормативных актах и применяемых мерах;

- Содействия в распределении и определении приоритетности ресурсов ПОД/ФТ компетентными органами;
- Предоставления информации для оценок рисков ОД/ФТ, проводимых банками.

Великобритания

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании классифицирует все учреждения исходя из риска, который они представляют с точки зрения оперативных и уставных задач Управления. Оно также классифицирует все учреждения, на которые распространяются требования законодательства Великобритании в области ПОД, с учётом риска отмывания денег, присущим их деятельности. Это делается потому, что риск ОД необязательно соответствует размеру учреждения. В этой связи учреждение, включённое в более низкую категорию риска с точки зрения объёмов финансовой деятельности, может подлежать относительно большей степени надзора в плане ПОД/ФТ.

При классификации учреждений по степени риска ОД, Управление по финансовому регулированию и надзору принимает во внимание ряд факторов, в том числе характер деятельности учреждения, предлагаемые им продукты и услуги, а также юрисдикции, в которых оно находится или осуществляет свою деятельность.

Такая оценка рисков и критерии, используемые Управлением для её проведения, регулярно анализируются и пересматриваются, а учреждения при необходимости могут быть оперативно переведены в другие категории.

Соединённые Штаты Америки

В процессе осуществления надзора федеральные органы регулирования банковской деятельности США проводят оценку наличия у депозитарных учреждений надлежащей политики и процедур, разработанных с учётом их рисков, связанных с отмыванием денег и требованиями Закона о банковской тайне (риски БТ/ПОД), для выявления и направления сообщений о подозрительной деятельности. Также оценивается степень подробности информации, содержащейся в их сообщениях, направляемых правоохранительным органам, для того, чтобы такие сообщения были полезны

для расследования подозрительных операций, о которых в них сообщается. В целях обеспечения единообразия и последовательности применения требований в области БТ/ПОД федеральные органы регулирования банковской деятельности используют процедуры проведения проверки, установленные в *Руководстве по соблюдению требований в области законодательства о банковской тайне/ противодействия отмыванию денег*, разработанном Федеральным советом по проверке/ надзору за финансовыми учреждениями. Для эффективного использования ресурсов и обеспечения соблюдения требований, установленных в Законе о банковской тайне, указанное Руководство составлено таким образом, чтобы проверяющие могли определить объём и порядок проверки выполнения требований БТ/ ПОД с учётом конкретных рисков депозитарного учреждения. В Руководстве также чётко изложено, что ожидают федеральные органы банковского регулирования от частного сектора в плане надзора за его деятельностью, и определён порядок оценки эффективности программы обеспечения соблюдения установленных требований. Федеральные органы регулирования банковской деятельности информируют частный сектор об ожидаемых ими результатах, используя для этого неофициальные и официальные каналы. Неофициально это делается путём проведения регулярных консультаций с членами советов директоров и старшим руководством финансовых учреждений. Официальными каналами являются указанное Руководство по соблюдению требований в области законодательства о банковской тайне/ противодействия отмыванию денег и иные руководящие указания. Кроме того, проводится общая информационно-разъяснительная работа в ходе семинаров, организуемых для банков с учётом их размера, местонахождения, видов продуктов и иных факторов. Представители федеральных органов регулирования банковской деятельности также выступают с заявлениями и речами на мероприятиях, организованных торговыми и промышленными ассоциациями. В Руководстве по соблюдению требований в области законодательства о банковской тайне/ противодействия отмыванию денег имеются разделы, посвящённые выявленным рискам, связанным с продуктами, услугами, физическими и юридическими лицами. В эти разделы включена информация из отчётов правоохранительных органов, таких как Национальная стратегия США по противодействию отмыванию денег и Оценка угрозы отмывания денег в США. В Руководстве также представлена информация по результатам постоянных консультаций, проводимых с

представителями правоохранительных органов на национальном уровне, уровне штатов и местном уровне. Кроме того, в нём указаны риски, выявленные проверяющими федеральных органов регулирования банковской деятельности, на основании данных, предоставленных правоохранительными органами. Эта информация также используется для подготовки и выпуска руководящих указаний, в которых подробно описываются результаты, ожидаемые надзорными органами в плане управления рисками, связанными с уязвимыми местами, выявленными в юрисдикции, а также для планирования проверок и определения их объёма.

Примеры различных подходов, используемых органами банковского надзора к проведению выездных и камеральных (документарных) проверок, исходя из выявленных рисков

Австралия

В настоящее время надзорная деятельность, осуществляемая Австралийским центром об операциях и их анализа (AUSTRAC), включает определение учреждений, представляющих высокий риск, для проведения надзорных проверок и практическую оценку эффективности систем и мер контроля используемых учреждений. AUSTRAC разработал методики поиска и анализа данных. Эти методики позволяют проводить анализ информации обо всех регулируемых учреждениях и выявлять проблемы и уязвимые места, которые могут негативно влиять на эффективность подотчётных учреждений. С помощью этих методик AUSTRAC может выявлять отдельные подотчётные учреждения, характеристика деятельности которых отличается от характеристик деятельности аналогичных учреждений. AUSTRAC использует эту информацию для выявления учреждений, в отношении которых требуется принятие дополнительных надзорных мер, особенно в секторах, представляющих пониженный риск.

После выявления рисков ОД/ФТ и определения их серьёзности, AUSTRAC определяет степень и вид мер, которые необходимо принять в отношении группы подотчётных учреждений, в зависимости от риска несоблюдения ею установленных требований. (Риск несоблюдения установленных требований означает риск того, что группа подотчётных учреждений не выполняет требования, предусмотренные в законодательстве. Риск несоблюдения

установленных требований отличается от риска ОД/ФТ учреждения. Учреждение может быть подвергнуто высокому риску ОД/ФТ, но в то же самое время использовать жесткий подход к выполнению своих обязательств, предусмотренных нормативными актами. Это означает, что риск несоблюдения таким учреждением установленных требований является низким).

AUSTRAC использует целый ряд мер, направленных на обеспечение соблюдения установленных требований, для оценки достаточной эффективности политики, процедур, систем и мер контроля, применяемых группами подотчётных учреждений, для выполнения требований, установленных в Законе о ПОД/ФТ, в том числе:

- Меры «небольшой интенсивности» или меры «взаимодействия», такие как регистрация, рассылка корреспонденции и электронных информационных писем, проведение форумов и семинаров, разработка и направление руководящих пособий и материалов.
- Меры «средней» или «повышенной» интенсивности, такие как регистрация отправителей денежных переводов, оценка деятельности, проведение документарного анализа, тематического анализа и мониторинг операций групп ПУ, занимающиеся определёнными видами деятельности.
- Меры «высокой интенсивности» или «усиленные» меры, такие как проведение выездных оценок и использование специальных методов управления. AUSTRAC применяет эти меры с учётом конкретных обстоятельств отдельных подотчётных учреждений. Они предназначены для непосредственного повышения уровня соблюдения установленных требований.

Германия

Порядок проведения выездных проверок включает следующие два элемента:

- Регулярные ежегодные выездные проверки, проводимые внешними аудиторами; и

- Специальные/ адресные проверки, проводимые на регулярной основе или в конкретных обстоятельствах внешними аудиторами (от лица надзорного органа) или самим надзорным органом.

Сотрудники надзорного органа сопровождают внешних аудиторов при проведении всех специальных/ адресных проверок и иногда при проведении регулярных ежегодных проверок.

В соответствии с Законом о банковской деятельности надзорный орган уполномочен определять приоритетные вопросы и темы в ходе регулярных выездных проверок. Это делается, например, в целях проверки выполнения новых положений закона о ПОД, или в ситуации, когда один и тот же недостаток отмечен в большом количестве годовых отчётов, представленных различными финансовыми учреждениями.

Камеральный надзор:

- В годовом отчёте имеется приложение, в котором кратко (в одном – двух предложениях) суммированы основные результаты по каждому выставленному рейтингу. В зависимости от категории риска, присвоенной конкретному финансовому учреждению, в ситуациях пониженного риска проверяющие «быстро проверяют» (просматривают) только это приложение. Весь годовой отчёт анализируется и оценивается (проводится «глубокая проверка») только, если в указанном приложении выставлены низкие рейтинги.
- После проведения оценки отчётов по результатам выездных проверок, и в зависимости от содержащихся в них выводов, может осуществляться мониторинг прогресса в устранении выявленных недостатков с различной степенью интенсивности.
- Может быть направлен запрос о предоставлении подробной письменной информации о мерах ПОД, применяемых в отношении конкретных категорий клиентов/ продуктов, либо могут быть проведены консультации с должностным лицом банка, ответственным за обеспечение соблюдения установленных требований.

- Может быть направлен запрос о предоставлении информации о принятых усовершенствованных мерах контроля. В зависимости от важности системы и серьёзности проанализированных недостатков для проверки надлежащего функционирования системы на месте может быть направлен внешний эксперт.

Мексика

Порядок осуществления надзора в области ПОД/ФТ в Мексике включает следующие этапы:

- Финансовым учреждениям присваиваются рейтинги риска с использованием модели риск-ориентированного подхода. От финансовых учреждений периодически требуется предоставлять информацию для подготовки регулятивного отчёта, и документарный анализ проводится на основе этих данных. Полученная информация сводится в ту же самую матрицу риска, которая использовалась для определения уровня риска учреждения. На основании этих результатов Национальная комиссия по банковской деятельности и ценным бумагам определяет периодичность выездных проверок финансового учреждения в целях надзора за выполнением требований законов и нормативных актов в области ПОД/ФТ, в том числе за принятием мер по снижению рисков ОД/ФТ.
- На основании рейтинга риска, присвоенного конкретному финансовому учреждению, определяется стратегия мониторинга для проведения выездной надзорной проверки с упором на факторы повышенного риска, выявленные на предыдущем этапе. Помимо этого проводится анализ, позволяющий выявить существенные направления деятельности (продукты и услуги), представляющие повышенный риск, и оценить эффективность конкретных мер по снижению рисков, принимаемых финансовым учреждением в отношении этих видов деятельности.
- В ходе проведения выездных проверок надзорные органы требуют предоставить информацию и документы для подтверждения правильности уровня риска, ранее присвоенного финансовому учреждению, и проводят проверку в соответствии с этим. Сотрудники

надзорных органов уделяют повышенное внимание проверке и анализу тех аспектов, которые считаются представляющими повышенный риск.

- По результатам выездных проверок могут быть приняты различные меры, включая направление списка замечаний и рекомендаций, а также требование реализовать корректирующие меры, и/или применение санкций.

И наконец, результаты проверки учитываются для того, чтобы подтвердить уровень риска или присвоить поднадзорному учреждению новый уровень риска. Эта новая информация включается в матрицу (таблицу) камерального надзора, что помогает определить подходящее время для повторного мониторинга учреждения (стратегия надзора).

Гонконг (КНР)

Валютно-финансовое управление Гонконга осуществляет надзор за системами ПОД/ФТ банков путём проведения выездных проверок и документального анализа, которые являются частью более широкого процесса надзора за банковской деятельностью. Надзор в области ПОД/ФТ осуществляется на основе оценки риска, и периодичность, глубина и масштаб надзорной деятельности зависят от характеристик рисков ОД/ФТ отдельных банков с учётом уровня риска и их влияния на финансовую систему. Выездные проверки включают проведение проверок областей повышенного риска и тематических проверок, являющихся частью цикла надзорной деятельности, и по их результатам определяется передовой опыт, который доводится до сведения банков в ходе ежегодных учебных форумов.

Для демонстрации своего подхода на практике в 2012 году Валютно-финансовое управление Гонконга провело тематический анализ 9 банков, касающийся направления сообщений о подозрительных операциях (СПО). В результате выявленных замечаний, в первом и втором квартале 2013 года был проведен на высоком уровне документальный анализ ещё 107 банков. Этот анализ также касался СПО, но на этот раз упор был сделан на меры, принимаемые в целях снижения рисков после направления СПО. По результатам выявленных рисков было отобрано 26 банков для проведения более глубокого документального анализа, в том числе политики, процедур и мер, принимаемых ими для снижения рисков ОД/ФТ. На основании рисков были определены дальнейшие

надзорные действия, которые включали требование о принятии банками дополнительных мер, проведение анализа внешними аудиторами, а также проведение 4 выездных проверок, в ходе которых состоялись собеседования с ключевыми операционными сотрудниками и проведён анализ процессов, связанных с СПО. Выводы и результаты этой надзорной программы были доведены до сведения банков на учебных семинарах, состоявшихся в октябре 2012 года и в апреле 2013 года, а также включены в Руководство, разработанное совместно с объединённым подразделением финансовой разведки и выпущенном 16 декабря 2013 года.

Италия

В своей надзорной деятельности (Центральный) Банк Италии осуществляет как выездные, так и камеральные надзорные проверки. Камеральный анализ проводится систематически через установленные промежутки времени на основании данных и информации, сообщаемой банками Банку Италии (БИ). (Такая информация включает годовые отчёты о результатах деятельности службы обеспечения соблюдения установленных требований, отчёты контрольных органов о конкретных нарушениях, отчёты о прогрессе по устранению недостатков в результате проверок и т.д.). Кроме того, при необходимости Банк Италии проводит совещания по вопросам ПОД/ФТ с членами советов директоров банков и банковскими должностными лицами, отвечающими за обеспечение соблюдения установленных требований, для получения соответствующей информации и обсуждения предложений и инициатив.

По результатам документального анализа осуществляется планирование и проведение выездных проверок. Проверки могут быть полномасштабными, адресными (направления деятельности, конкретные риски, характеристики деятельности, контроль реализации корректирующих мер) и тематическими. После вступления в силу в Италии закона о ПОД в 2008 году Банк Италии пересмотрел свой порядок проведения выездного контроля. Теперь контроль вопросов, касающихся противодействия отмыванию денег, может проводиться в рамках общих выездных проверок, либо путём проведения специальных тематических проверок, посвящённых контролю выполнения требований ПОД.

В 2008 году Банк Италии ввёл ежегодный порядок проведения адресных выездных проверок по вопросам ПОД. Такие проверки проводятся в отделениях и филиалах банков, расположенных в регионах, представляющих высокий риск, с целью оценки выполнения правил ПОД в ходе их повседневной деятельности. Такая оценка включает краткосрочные (в течение 3-5 дней) выездные проверки ряда заранее определённых отделений и филиалов банков, расположенных в регионах страны, в которых существуют конкретные риски, связанные с преступной деятельностью (организованная преступность, уклонение от уплаты налогов, контрабанда табака, незаконное ростовщичество и т.д.). В ходе этих выездных проверок используется анкета, касающаяся обязательств в области ПОД (НПК, регистрация, направление сообщений и обучение), для проверки выполнения персоналом отделения или филиала требований закона/нормативных актов по ПОД и внутренних нормативных документов банка. Также проводится выборочная проверка операций и счетов отдельных клиентов. При выявлении существенных недостатков даются указания об их устранении (о реализации корректирующих мер).

Кроме того, итальянское ПФР осуществляет как камеральные, так и выездные проверки выполнения финансовыми учреждениями обязанностей по направлению сообщений о подозрительных операциях и случаях не направления таких сообщений. При проведении таких проверок как правило используется риск-ориентированный подход. Области риска определяются на основании информации, передаваемой правоохранительными органами, органами надзора за финансовым сектором, профессиональными ассоциациями или другими ПФР. В случае выявления нарушений или структурных недостатков финансового учреждения принимаются соответствующие меры в тесном взаимодействии с Банком Италии и другими надзорными органами на основании меморандумов о взаимопонимании. Кроме того, если выявление подозрительных операций и направление сообщений о них является чрезвычайно важным, «посредникам» сообщается о необходимости принятия корректирующих мер.

Франция

Орган финансового надзора Франции (Управление Пруденциального Надзора, УПН) использует многоуровневый подход для оценки рисков ОД/ФТ и

осуществлении надзора за выполнением требований ПОД/ФТ в финансовом секторе:

- *Ежегодное анкетирование по вопросам ПОД/ФТ:* Получаемые ответы на анкету систематически анализируются службами документарного контроля. Определены несколько приоритетных уровней. Характер и сроки принятия корректирующих мер зависят от серьёзности недостатков, выявленных по результатам анализа ответов на анкету.

Анкета для кредитных учреждений, инвестиционных компаний и учреждений страхования жизни разработана с учётом Рекомендаций ФАТФ и отражает основные вопросы, такие как риск-ориентированный подход. В ней также учитываются результаты анализа тематических проверок по вопросам ПОД/ФТ (недавно в неё был включён вопрос, касающийся управления состоянием). Анкета содержит конкретные дополнительные вопросы для финансовых групп, а также адресные вопросы для банковского сектора и сектора страхования.

- *Для осуществления камерального (документарного) контроля используются различные данные:*
 - Отчёты по результатам внутреннего аудита;
 - Отчёты о выездных проверках;
 - Информация, полученная в ходе совещаний (ежегодные заседания и другие соответствующие встречи и совещания);
 - Ежегодные отчёты о мерах внутреннего контроля с обзором осуществляемой коммерческой деятельности и рисков, которым подвергается финансовое учреждение; существенные изменения в системе внутреннего контроля, управления и рисков ОД/ФТ.

Нидерланды

Центральный банк Нидерландов осуществляет выездной и камеральный надзор на основе оценки рисков. Помимо работы в рамках постоянных надзорных циклов, Центральный банк также проводит углублённый тематический анализ конкретных рисков (областей риска) для отбора соответствующих учреждений.

Такой анализ позволяет Центральному банку Нидерландов сопоставлять используемую практику, выявлять отклонения и определять передовой опыт. Процесс проведения тематического надзора начинается с выбора тем и вопросов на основании анализа рисков, результатов анализа за предыдущий год или нарушений/ случаев невыполнения требований, выявленных в ходе осуществления постоянного надзора.

Выбор учреждений для проведения выездной проверки осуществляется на основании ряда критериев, таких как размер учреждения, характеристики рисков, имевшие место недостатки в области соблюдения установленных требований и т.д. Перед проведением выездной проверки у соответствующих учреждений запрашивается необходимая информация (касающаяся, например, политики и процедур, операций, сообщений о подозрительных операциях, клиентов и т.д.). В ходе выездной проверки проводятся собеседования с руководством, выборочная проверка досье клиентов и операций (при необходимости), а также проверяется и анализируется оценка рисков, проведённая учреждением, порядок и процедуры управления рисками.

Великобритания

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании распределяет надзорные ресурсы (силы и средства) в соответствии с уровнем риска ОД учреждения, а также ситуативно, по мере повышения или снижения риска. Надзор включает выездные и документарные оценки соответствия и эффективности систем ПОД/ФТ и мер контроля в области ПОД/ФТ, принимаемых учреждениями.

Документарная оценка включает проведение анализа деклараций, подаваемых учреждениями в соответствии с нормативными требованиями (в которые включены конкретные вопросы, касающиеся финансовых преступлений), политики и процедур, аудиторских отчётов, протоколов заседаний, отчётов о предыдущих выездных проверках и, при необходимости, информации, полученной из внешних источников.

В ходе выездных проверок проводятся собеседования с ключевыми сотрудниками, проверяются на практике меры контроля в области ПОД/ФТ, принимаемых учреждениями, и осуществляется анализ документов.

Основные области и вопросы, рассматриваемые в ходе документарного анализа и выездных проверок, зависят от причины, по которой проводится такой анализ и/или проверка, например, запланированный анализ/проверка в рамках программы постоянного надзора, реализуемой Управлением по финансовому регулированию и надзору, или в результате выявления риска.

Примеры различной периодичности надзора в области ПОД/ФТ, исходя из выявленных рисков

Австралия

Периодичность надзора, осуществляемого Австралийским центром об операциях и их анализа (AUSTRAC), зависит от риска несоблюдения группой подотчётных учреждений установленных требований. Основным показателем эффективности надзорной деятельности AUSTRAC является проведение оценки каждой группы подотчётных учреждений, представляющей высокой риск, раз в три года. Помимо этого, AUSTRAC использует методики поиска и анализа данных, которые позволяют проводить анализ информации обо всех регулируемых учреждениях и выявлять проблемы и уязвимые места, которые могут негативно влиять на эффективность подотчётных учреждений. С помощью этих методик AUSTRAC может выявлять отдельные подотчётные учреждения, характеристика деятельности которых отличается от характеристик деятельности аналогичных учреждений. AUSTRAC использует эту информацию для выявления учреждений, в отношении которых требуется принятие дополнительных надзорных мер, особенно в секторах, представляющих пониженный риск.

Германия

Факторы, определяющие частоту проведения выездных проверок, включают, помимо прочего, следующее:

- Оценку кредитных учреждений, общая балансовая величина активов которых ниже установленного порогового значения, требуется проводить раз в два года, если только определённые факторы не указывают на повышенный риск.

- Специальные проверки проводятся более часто в отношении «крупных участников» финансового рынка в связи со сложностью их деятельности, что требует более частого обновления информации для надзорного органа.
- Специальные проверки могут проводиться на регулярной основе по причине отнесения финансового учреждения в категорию (высокого) риска, независимо от размера такого учреждения.
- Дополнительные или целевые специальные проверки иногда проводятся в случае наличия серьёзных недостатков, указанных в предыдущих отчётах.
- Специальные проверки могут проводиться по мере необходимости при получении «плохих новостей», касающихся ОД/ФТ, по результатам расследований правоохранительных органов, от средств массовой информации, осведомителей, из Интернета и т.д.

Мексика

Периодичность надзора в области ПОД/ФТ определяется с учётом рейтингов риска, присваиваемых финансовым учреждениям, а также принимая во внимание, помимо прочего, следующие факторы:

- Необычное увеличение количества и сумм операций, проводимых финансовыми учреждениями;
- Увеличение количества сообщений о подозрительных операциях или операциях с наличными деньгами среди других видов сообщений;
- Изменение в направлении деятельности финансового учреждения;
- Новые финансовые продукты или новое направление деятельности;
- Уровень выполнения финансовыми учреждениями своих обязательств, установленных в нормативных актах (включая, помимо прочего, представление программы ПОД/ФТ соответствующему органу и своевременное направление сообщений и отчётности).

Частота надзорных проверок по вопросам ПОД/ФТ также зависит от контроля за принятием финансовыми учреждениями корректирующих мер, включая конкретные планы и сроки.

Нидерланды

Исходя из предполагаемых рисков, Центральный банк Нидерландов распределяет свои надзорные ресурсы (силы и средства) для осуществления постоянного надзора и проведения тематического анализа. Это касается как частоты, так и глубины надзора в области ПОД/ФТ. В ходе проведения постоянного анализа и надзора Центральный банк уделяет большее внимание в плане выделения ресурсов (сил и средств) учреждениям, характеризующимся повышенными рисками (в зависимости от их размера, деятельности, соблюдения требований в прошлом и т.д.). При проведении тематического анализа исследуется конкретный предмет/представляющая высокий риск область, касающаяся выбранных учреждений.

Великобритания

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании классифицирует все учреждения, исходя из риска отмывания денег, которому они подвержены:

- Учреждения, входящие в высшую категорию, включены в Систематическую программу ПОД/ФТ. Эта программа реализуется последовательно в рамках четырёхлетних циклов, продолжительность каждой программы составляет несколько месяцев.
- В отношении учреждений, отнесённых ко второй категории, действует программа регулярных выездных проверок, проводимых в течение 2-3 дней раз в два года.
- Проверка учреждений, входящих в категорию банков, представляющих пониженный риск, осуществляется по мере наступления соответствующих обстоятельств, либо когда они включены в выборочный тематический анализ.

Все учреждения могут подлежать надзорным проверкам, проводимым в случае наступления соответствующих обстоятельств, и быть включены в тематический анализ.

Соединённые Штаты Америки

В соответствии с законодательством федеральные органы регулирования банковской деятельности США обязаны проверять соблюдение депозитарными учреждениями требований Закона о банковской тайне в рамках выполнения общих функций пруденциального надзора. Такой анализ осуществляется в ходе регулярных проверок соответствующих депозитарных учреждений, проводимых раз в 12-18 месяцев, как это требуется по закону (Сборник законодательных актов США 12, ст. 1820(d) и 1784). Надзор и регулирование выполнения депозитарными учреждениями требований Закона о банковской тайне осуществляется путём проведения выездных проверок и документального анализа. Политика и процедуры федеральных органов регулирования банковской деятельности, касающиеся проверки соблюдения Закона о банковской тайне, установлены в «Руководстве по соблюдению требований в области законодательства о банковской тайне/ противодействия отмыванию денег», разработанном Федеральным советом по проверке/ надзору за финансовыми учреждениями. От федеральных органов регулирования банковской деятельности требуется проводить базовые процедуры проверки с целью оценки выполнения поднадзорными учреждениями программы соблюдения требований БТ/ПОД, нормативных требований и связанных с этим вопросов. Расширенная и углублённая проверка продуктов, услуг, а также физических и юридических лиц требуется в зависимости от степени риска. В ходе каждой выездной проверки требуется проводить проверку операций, независимо от уровня и характера риска, имеющего место в учреждении. В случае крупных учреждений с более сложной структурой некоторые федеральные органы регулирования банковской деятельности выделяют специальных сотрудников, которые постоянно присутствуют в таких учреждениях и осуществляют непрерывный надзор за их деятельностью, а также получают новую информацию о состоянии учреждения и его оценке рисков не реже чем раз в квартал.

Примеры регулирования и интенсивности надзора в области ПОД/ФТ, в зависимости от выявленных рисков

Австралия

Как говорилось выше, ПФР Австралии (AUSTRAC) использует целый ряд мер, направленных на обеспечение выполнения установленных требований, для оценки достаточной эффективности политики, процедур, систем и мер контроля, применяемых группами подотчётных учреждений, в целях выполнения требований, установленных в Законе о ПОД/ФТ, в том числе:

- Меры «небольшой интенсивности» или меры «взаимодействия», такие как регистрация, рассылка корреспонденции и электронных информационных писем, проведение форумов, семинаров, разработка и направление руководств и материалов.
- Меры «средней» или «повышенной» интенсивности, такие как регистрация отправителей денежных переводов, оценка деятельности, проведение документарного анализа, тематического анализа и мониторинг операций групп подотчётных учреждений, осуществляющих определённые виды деятельности.
- Меры «высокой интенсивности» или «усиленные» меры, такие как проведение выездных оценок и использование специальных методов управления. AUSTRAC применяет эти меры с учётом конкретных обстоятельств отдельных подотчётных учреждений. Они предназначены для непосредственного повышения уровня соблюдения установленных требований.

Если в ходе оценки учреждения, которому присущ высокий риск ОД/ФТ, выясняется, что применяемая им политика, процедуры, системы и меры контроля недостаточно эффективны для снижения риска невыполнения установленных требований, к такому учреждению в первую очередь применяются корректирующие и/или правоприменительные меры.

Порядок устранения выявленных недостатков предусматривает направление учреждению отчёта об оценке соблюдения требований, в котором ему предписывается принять конкретные меры для устранения несоответствий в

установленные сроки. После этого AUSTRAC осуществляет мониторинг выполнения учреждением этих предписаний.

Германия

Федеральное управление финансового надзора Германии разработало матрицу рисков для кредитных учреждений (см. выше), и глубина и интенсивность надзора зависит от категории риска, к которому отнесено каждое учреждение. В основе этого подхода лежит необходимость сосредоточения усилий на областях, представляющих наивысший риск, а также необходимость направления ресурсов туда, где они нужны в наибольшей степени.

Различия в степени глубины и интенсивности надзора включают следующее:

- При проведении выездных проверок всегда проводится выборочное тестирование/ проверка. Если в определённой области (например, в процедуре идентификации клиентов) выявлено большое количество недостатков, это может привести к проведению так называемой «полномасштабной проверки» (т.е. будет проверен процесс идентификации всех новых клиентов, принятых на обслуживание в течение последних 6 месяцев).
- Усиленные меры могут применяться в процессе мониторинга прогресса по итогам выездных проверок. С учреждениями проводится индивидуальная работа при возникновении конкретных обстоятельств или случаев.

Мексика

Национальная комиссия по банковской деятельности и ценным бумагам (НКБЦБ) Мексики использует методологию, изложенную в Руководстве по надзору за деятельностью учреждений. В этом Руководстве содержится подробное описание всех процедур, которые должны быть выполнены для оценки важных направлений деятельности (продуктов, услуг), представляющих повышенный риск и определённых службой камерального надзора, а также для оценки эффективности мер, применяемых финансовыми учреждениями в целях снижения рисков.

Если в ходе проверки ответственный сотрудник надзорного органа установит, что некоторые меры по снижению рисков, которые изначально не входили в

соответствующую надзорную программу, должны быть проанализированы по причине наличия свидетельств об их недостаточном применении или эффективности, он имеет возможность провести более глубокий и комплексный анализ. Например, если на основании сообщения об операции был обнаружен недостаток в автоматизированной системе банка, то сотрудник надзорного органа должен проверить эту систему для выявления причины недостатка.

Нидерланды

Центральный банк Нидерландов распределяет свои надзорные ресурсы (силы и средства) для осуществления постоянного надзора и проведения тематического анализа. Это касается как частоты, так и глубины надзора в области ПОД/ФТ. Подход, используемый Центральным банком при осуществлении надзорной деятельности, предусматривает разные режимы надзора, например, легкий, средний, усиленный и срочный. Каждому учреждению устанавливается конкретный режим надзора, исходя из оценки вероятности того, что риски, выявленные в таком учреждении, могут затруднить достижение целей надзорной деятельности. Режимы надзора определяют меры по снижению рисков, которые варьируются в диапазоне от незначительного вмешательства до срочного вмешательства, когда используются все возможные меры для снижения риска.

Великобритания

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании классифицирует учреждения, исходя из риска отмыывания денег, которому они подвержены. Эта классификация определяет глубину и периодичность надзора в области ПОД/ФТ.

- Учреждения, входящие в высшую категорию, включены в Систематическую программу ПОД/ФТ. В отношении этих учреждений осуществляется наиболее интенсивный надзор, включающий продолжительные и подробные собеседования с основными сотрудниками, в том числе с руководством, сотрудниками, отвечающими за соблюдение установленных требований, и персоналом операционного отдела (как в Великобритании, так и за рубежом), а также выборочные проверки систем и мер контроля, используемых учреждением. Как

правило, указанная программа осуществляется в течение нескольких месяцев и повторяется через каждые четыре года.

- В отношении учреждений, отнесённых ко второй категории, действует программа регулярных выездных проверок, проводимых раз в два года в течение 2-3 дней.
- Проверка учреждений, входящих в категории, представляющие пониженный риск, осуществляется по мере наступления соответствующих обстоятельств, либо когда они включены в выборочный тематический анализ. Как правило, тематический анализ включает документарную оценку политики и процедур учреждения, а также подробную проверку и собеседования, проводимые в ходе выездных проверок продолжительностью 2-3 дня, в зависимости от размера учреждения и сложности его деятельности. Глубина и интенсивность надзорных проверок, проводимых по мере наступления соответствующих обстоятельств, зависит от характера подозреваемого нарушения.

Примеры различных подходов к выпуску руководств в области надзорной деятельности

Австралия

На сайте ПФР Австралии (AUSTRAC) (www.austrac.gov.au) размещён большой объём руководящей информации, касающейся обязательств по направлению сообщений и отчётности по вопросам ПОД/ФТ, в том числе:

Методические рекомендации

Методические рекомендации AUSTRAC содержат информацию, касающуюся законодательных положений об оказании содействия подотчётным учреждениям в выполнении ими своих обязательств. Действующая версия методических рекомендаций размещена на сайте AUSTRAC (www.austrac.gov.au/guidance_notes.html).

Руководства

AUSTRAC выпустил следующие Руководства по вопросам ПОД/ФТ, которые размещены на сайте (www.austrac.gov.au/guides.html):

- «Руководство по выполнению требований ПОД/ФТ для пабов и клубов». Предназначено для содействия гостиницам и клубам, имеющим лицензию на использование электронных игровых автоматов, в выполнении требований, установленных в Законе о ПОД/ФТ и в Правилах ПОД/ФТ.
- «Руководство по выполнению требований ПОД/ФТ для независимых дилеров денежных переводов». Предназначено для содействия провайдерам услуг денежных переводов в определении того, требуется ли им зарегистрироваться в качестве независимого дилера денежных переводов, и как это сделать.
- «Руководство по выполнению требований ПОД/ФТ для букмекеров». Предназначено для содействия букмекерам в понимании и выполнении своих обязательств в рамках Закона о ПОД/ФТ.
- «Справочное руководство AUSTRAC по заполнению формы о сфере деятельности». Предназначено для содействия тем учреждениям и компаниям, которые используют форму, о сфере деятельности, разработанную AUSTRAC.

Руководящие документы

Руководящие документы AUSTRAC содержат информацию, касающуюся положений Закона о направлении сообщений о финансовых операциях, и детализируют требования о направлении сообщений, установленных для дилеров, осуществляющих операции с наличными деньгами. Например, «Руководящий документ по направлению сообщений об операциях с наличными деньгами для солиситоров» размещен на сайте: www.austrac.gov.au/files/fuideline_no6.pdf.

Руководство по соблюдению требований (комплаенс)

«Руководство по соблюдению требований» AUSTRAC объединяет ряд методических рекомендаций AUSTRAC. В руководстве выделены и разъясняются обязательства, которые необходимо выполнить согласно законодательству по ПОД/ФТ, правилам и положениям, а также приведены примеры того как они работают и помогают подотчетным учреждениям разрабатывать,

совершенствовать и внедрять системы и контроль, необходимый для снижения рисков ПОД/ФТ. Текущая версия руководства по соблюдению требований размещена на сайте: www.austrac.gov.au/businesses/obligations-and-compliance/austrac-compliance-guide

Канада

Центр анализа финансовых операций и сообщений Канады (FINTRAC) выпустил ряд руководств для обеспечения лучшего понимания и выполнения подотчётными учреждениями и организациями своих обязательств в области ПОД/ФТ, установленных в законах и нормативных актах. Все руководства FINTRAC можно найти по ссылке: www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/guide-eng.asp. Недавно FINTRAC выпустил новые руководящие документы (Руководство 4), посвящённые обеспечению соблюдения установленных требований, включая вопросы применения риск-ориентированного подхода (см. www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-eng.asp).

Канадское Управление по надзору за финансовыми учреждениями (Office of the Superintendent of Financial Institutions) также выпустило руководство для оказания содействия подотчётным учреждениям, включённым в категорию финансовых учреждений и регулируемых на федеральном уровне, в выполнении соответствующих требований ПОД/ФТ (www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/financial/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/b8.aspx).

Италия

Банк Италии регулярно предоставляет поднадзорным учреждениям общие рекомендации по вопросам применения мер контроля и руководящие документы, касающиеся рисков ОД/ФТ, выявляемых в ходе осуществления надзорной деятельности, а также относительно мер ПОД/ФТ, выполнение которых рекомендуется или требуется на международном уровне (т.е. чёрные списки ФАТФ, санкции ООН). Такие руководства также содержат указания, касающиеся надлежащих процедур для выполнения обязательств в области ПОД и соблюдения установленных правил.

Кроме того, в целях содействия выявлению подозрительных операций итальянское ПФР выпускает руководства, касающиеся необычных схем

экономической или финансовой деятельности, которые могут быть связаны с отмыванием денег или финансированием терроризма (например, руководство, касающееся схем, возможно, связанных с гангстерским ростовщичеством, выпущенное в 2011 году; руководство, касающееся рисков ОД при осуществлении факторинговых операций, выпущенное в 2012 году; руководство по вопросам азартных игр и ставок, выпущенное в 2013 году). В некоторых случаях ПФР Италии рассылает «уведомления об опасности» для повышения информированности финансовых учреждений о том, каким образом определённые финансовые инструменты могут быть незаконно использованы в целях ОД или ФТ (например, уведомление, касающееся предоплаченных карт, выпущенное в 2012 году). Выпуск таких руководств нередко сопровождается проведением круглых столов или официальных/ неофициальных совещаний с должностными лицами, отвечающими за направление сообщений об ОД, на которых даются разъяснения по поводу неправильного толкования требований, касающихся СПО. Такие контакты помогают подотчётным учреждениям в вопросах реализации эффективного риск-ориентированного подхода и более жестких процедур внутреннего контроля, поскольку направление СПО тесно связано с общей политикой в области ПОД/ФТ.

Нидерланды

Центральный банк Нидерландов выпустил несколько руководящих документов в целях содействия выполнению финансовыми учреждениями требований в области ПОД/ФТ. После проведения камеральных и выездных проверок проводится сопоставительный анализ результатов для выявления отклонений и определения передовой практики и опыта. Каждое финансовое учреждение получает отдельные указания, после чего возможны правоприменительные меры. Представители сектора также получают более общие указания (в рамках проведения круглых столов, семинаров, официальных/ неофициальных совещаний) и обзоры передовой практики/ руководства. До сведения представителей различных сегментов сектора доводятся результаты тематических исследований и проверок путём опубликования ежегодных тематических отчётов. Им также регулярно рассылаются информационные письма, содержащие сведения об актуальных изменениях.

Великобритания

Нормативное руководство

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании публикует нормативное руководство по широкому кругу вопросов, касающихся финансовых преступлений. В этом руководстве определены прогнозируемые результаты, которые, по мнению Управления, должны быть обеспечены системами противодействия финансовым преступлениям и мерами контроля, реализуемыми учреждениями. В нём также содержатся вопросы, которые учреждения могут использовать для проверки соответствия своих систем и мер контроля, а также приведён список примеров передовой и ненадлежащей практики, выявленных в ходе проведения выездных проверок, для оказания учреждениям содействия в лучшем понимании того, как они могут выполнить свои обязательства, касающиеся противодействия финансовым преступлениям.

Это руководство не является обязательным для выполнения документом, и невыполнение учреждением содержащихся в нём рекомендаций не рассматривается Управлением по финансовому регулированию и надзору как нарушение установленных им правил. Однако ожидается, что учреждения учтут информацию, содержащуюся в этом руководстве, и будут использовать её соразмерно рискам, которым они подвержены, для повышения эффективности своих систем противодействия финансовым преступлениям и мер контроля.

Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании регулярно обновляет свое руководство для учёта новых выявленных фактов, а также для разъяснения мер, которые необходимо принять в тех областях, в которых у многих учреждений имеются слабые места и недостатки. Перед окончательным утверждением вносимых изменений проводятся публичные консультации по всем предлагаемым изменениям. Руководство Управления по финансовому регулированию и надзору Великобритании под названием «Финансовая преступность: руководство для учреждений» размещено на сайте: http://media.fshandbook.info/Handbook/FC1_FCA_20140401.pdf.

Отраслевое руководство

При оценке достаточности систем и мер контроля в области ПОД/ФТ, применяемых учреждениями, Управление по финансовому регулированию и

надзору обращается к Руководству Совместной руководящей группы по ПОД. Это Руководство было разработано группой ассоциаций провайдеров финансовых услуг Великобритании и содержит рекомендации относительно того, как учреждения могут выполнить свои обязательства в области ПОД/ФТ, установленные в законах и нормативных документах. Это Руководство официально одобрено правительством Великобритании, и ссылка на него содержится в Правилах и Руководстве Управления по финансовому регулированию и надзору. При пересмотре и обновлении своего Руководства Управление по финансовому регулированию и надзору активно консультируется с Совместной руководящей группой по ПОД.

Соединённые Штаты Америки

Федеральные органы регулирования банковской деятельности США выпускают собственные руководства в рамках предоставленных им полномочий, а также совместно с ПФР (Сетью по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN)). Эти руководства разрабатываются для регулируемых ими финансовых учреждений с целью информирования и разъяснения позиции надзорных органов по вопросам управления рисками ОД/ФТ и выполнения нормативных требований в сфере ПОД/ФТ. Являясь членами Федерального совета по проверке/ надзору за финансовыми учреждениями, федеральные органы регулирования банковской деятельности выпустили «Руководство по соблюдению требований в области законодательства о банковской тайне/ противодействия отмыванию денег». В этом Руководстве установлены процедуры, которые проверяющие обязаны применять при проведении проверки соблюдения требований Закона о банковской тайне. Процедуры, установленные в указанном Руководстве, охватывают вопросы выполнения требований, установленных федеральными органами регулирования банковской деятельности, и требований Закона о банковской тайне, а также обеспечивают прозрачность процесса проверки. Руководство также обеспечивает всесторонний характер процесса оценки и его последовательное и единообразное применение в отношении всех учреждений, регулируемых федеральными органами регулирования банковской деятельности. Федеральный совет по проверке/ надзору за финансовыми учреждениями регулярно обновляет руководство для внесения в него изменений в

нормативных актах и надзорных требованиях с учётом новых рисков ОД/ФТ или существенных изменений в существующих рисках.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ БАЗЕЛЬСКОГО КОМИТЕТА, ОПРЕДЕЛЁННЫЕ ФАТФ КАК АКТУАЛЬНЫЕ ДЛЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ ПОД/ФТ (РЕКОМЕНДАЦИЯ 26)

Базовые принципы Базельского комитета	Элемент надзора
Принцип 1	<i>Обязанности, задачи и полномочия.</i> Эффективная система банковского надзора предполагает, что каждый орган, осуществляющий надзор за деятельностью банков и банковских групп, должен иметь четко сформулированные задачи и обязанности. Необходимо наличие соответствующей правовой базы для банковского надзора, в рамках которой ответственному органу предоставлены юридические полномочия по выдаче разрешения на банковскую деятельность и постоянный надзор за ней, а также полномочия на выявление случаев несоблюдения требований законодательства и принятие своевременных корректирующих мер для устранения проблем и недостатков, касающихся безопасности и устойчивости банков.
Принцип 2	<i>Независимость, отчётность, ресурсное обеспечение и правовая защита надзорных органов.</i> Надзорный орган должен иметь оперативную самостоятельность, прозрачные процедуры, надлежащее и добросовестное управление, процедуры формирования бюджета, не подрывающие его независимость, и достаточные ресурсы, а также отвечать за выполнение своих обязанностей и использование своих

	ресурсов. Правовая база банковского надзора должна предусматривать правовую защиту надзорного органа.
Принцип 3	<i>Сотрудничество и взаимодействие.</i> Законы, нормативные акты или иные механизмы должны обеспечивать базу для сотрудничества и взаимодействия с соответствующими национальными органами и зарубежными надзорными органами. Такие механизмы должны учитывать необходимость защиты конфиденциальной информации.
Принцип 5	<i>Критерии лицензирования.</i> Лицензирующий орган должен иметь полномочия на определение критериев и на отклонение заявок учреждений, не соответствующих этим критериям. Процедура лицензирования должна, как минимум, включать оценку структуры собственности и управления (включая профессиональную пригодность и соответствие членов советов директоров и старшего руководства) банка и его более широкой группы, а также оценку стратегического и оперативного финансового плана, мер внутреннего контроля, управления рисками и прогнозируемого финансового состояния банка (включая собственные средства банка). Если предполагаемым владельцем или головной организацией является иностранный банк, необходимо предварительное согласие надзорного органа страны его местонахождения.
Принцип 6	<i>Передача значительной доли участия.</i> Надзорный орган должен иметь право рассматривать, отклонять и устанавливать пруденциальные условия в отношении любых предложений о передаче значительной доли участия или прямого или косвенного контроля в существующих банках другим лицам.

<p>Принцип 7</p>	<p><i>Значительные приобретения.</i> Надзорный орган должен иметь право давать согласие или отказывать (либо давать рекомендации ответственному органу относительно одобрения или отказа) и устанавливать пруденциальные условия в отношении значительных приобретений или вложений, осуществляемых банком, в соответствии с установленными критериями, включая создание трансграничных структур. Надзорный орган должен также удостовериться, что дочерние или зависимые структуры не создают чрезмерных рисков для банка или не препятствуют осуществлению эффективного надзора за его деятельностью.</p>
<p>Принцип 8</p>	<p><i>Подход к надзорной деятельности.</i> Эффективная система банковского надзора требует от надзорного органа разработать и применять прогрессивный подход к оценке характеристик рисков отдельных банков и банковских групп, соразмерный их системной значимости. Надзорный орган должен выявлять, оценивать и снижать риски, представляемые банками и банковской системой в целом, и иметь механизм для вмешательства на ранней стадии. Надзорный орган должен иметь планы, разработанные совместно с другими соответствующими органами, для принятия мер по организованному решению проблем банков, которые становятся нежизнеспособными.</p>
<p>Принцип 9</p>	<p><i>Надзорные методы и инструменты.</i> Надзорный орган использует надлежащий набор методов и инструментов для реализации надзорного подхода и распределяет надзорные ресурсы пропорционально характеру рисков и системной значимости банков.</p>
<p>Принцип 11</p>	<p><i>Полномочия надзорных органов по применению</i></p>

	<p><i>корректирующих мер и санкций.</i> Надзорный орган должен на раннем этапе принимать меры для пресечения опасной и необоснованной практики или деятельности, которые могут представлять риск для банков или банковской системы. Надзорный орган должен иметь в своём распоряжении надлежащий набор надзорных инструментов для принятия своевременных корректирующих мер. Это должно включать возможность отзыва банковской лицензии или дачу рекомендации по её отзыву.</p>
<p>Принцип 12</p>	<p><i>Консолидированный надзор.</i> Важным элементом банковского надзора является способность надзорного органа осуществлять надзор за банковской группой на консолидированной основе, осуществлять надлежащий мониторинг и применять, при необходимости, пруденциальные нормы в отношении всех аспектов деятельности, осуществляемой банковской группой в международном масштабе.</p>
<p>Принцип 13</p>	<p><i>Отношения между национальными надзорными органами и надзорными органами принимающей страны.</i> Национальные и иностранные надзорные органы, осуществляющие надзор за деятельностью транснациональных банковских групп, должны обмениваться информацией и взаимодействовать в целях эффективного надзора за группой и входящими в её состав учреждениями, а также для эффективного разрешения кризисных ситуаций. Надзорные органы должны потребовать, чтобы деятельность иностранных банков в их стране осуществлялась в соответствии с нормами, действующими в отношении национальных банков.</p>
<p>Принцип 14</p>	<p><i>Корпоративное управление.</i> Надзорный орган должен</p>

	<p>убедиться в том, что у банков и банковских групп имеется тщательно разработанная политика и процедуры корпоративного управления, включающая, например, вопросы стратегического руководства, групповой и организационной структуры, механизмов контроля, обязанностей и ответственности советов директоров и старших руководящих сотрудников банков, а также оплаты труда. Такая политика и процедуры должны соответствовать характеристикам риска и системной значимости банка.</p>
<p>Принцип 15</p>	<p><i>Порядок управления рисками.</i> Надзорный орган должен убедиться, что в банках установлен порядок комплексного управления рисками (включая эффективный контроль со стороны совета директоров и старшего руководства) в целях своевременного выявления, измерения, оценки, мониторинга, уведомления и контроля или снижения всех существенных рисков, а также для оценки достаточности капитала и ликвидности с учётом характеристик рисков и рыночных и макроэкономических условий. Это также касается разработки и пересмотра чрезвычайных мер (включая тщательно разработанные и заслуживающие доверия планы оздоровления, при необходимости) с учётом конкретных обстоятельств банка. Порядок управления рисками должен соответствовать характеристикам риска и системной значимости банка.</p>
<p>Принцип 26</p>	<p><i>Внутренний контроль и аудит.</i> Надзорный орган должен убедиться в том, что банки имеют надлежащие системы внутреннего контроля для создания и поддержания контролируемых условий, необходимых для осуществления их деятельности, с учётом характеристик их рисков. Такой контроль должен предусматривать чёткое распределение</p>

	<p>обязанностей и ответственности; разделение функций принятия обязательств от имени банка, выплаты его фондов и составления финансовой отчётности по его активам и обязательствам; согласование процессов, соответствующих указанным функциям; гарантии сохранения активов банка; и наличие службы надлежащего независимого аудита и службы обеспечения соблюдения установленных требований.</p>
<p>Принцип 29</p>	<p><i>Противоправное использование финансовых услуг.</i> Надзорный орган должен убедиться в том, что у банков и банковских групп имеется надлежащая политика и процедуры, включая чёткие правила надлежащей проверки клиентов, которые способствуют повышению этических и профессиональных стандартов в финансовом секторе и препятствуют умышленному или неумышленному использованию банка в преступных целях.</p>

БИБЛИОГРАФИЯ

ФАТФ (2012), «Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения – Рекомендации ФАТФ», Париж www.fatf-gafi.org/recommendations

ФАТФ (2013a), «Руководство ФАТФ по оценке рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне», ФАТФ, Париж www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html

ФАТФ (2013b), «Методология оценки технического соответствия Рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ», ФАТФ, Париж www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf

ФАТФ (2013c), «Руководство ФАТФ: политически значимые лица (Рекомендации 12 и 22)», ФАТФ, Париж www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/peps-r12-r22.html

ФАТФ (2013d), «Пересмотренное руководство по ПОД/ФТ и расширению доступа к финансовым услугам», ФАТФ, Париж www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion/documents/revisedguidanceonamlcftandfinancialinclusion.html

Совет по финансовой стабильности (2014), «Руководство по взаимодействию надзорных органов с финансовыми учреждениями по вопросам культуры рисков: система оценки культуры рисков», Базель, Швейцария <https://www.financialstabilityboard.org/publications/140407.pdf>

Базельский комитет по банковскому надзору (2005), «Выполнение установленных требований и служба обеспечения соблюдения установленных требований в банках», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария www.bis.org/publ/bcbs113.pdf

Базельский комитет по банковскому надзору (2010a), «Принципы усиления корпоративного управления», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария www.bis.org/publ/bcbs176.pdf

Базельский комитет по банковскому надзору (2010b), «Принципы надлежащей практики надзорных коллегий», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария www.bis.org/publ/bcbs177.pdf

Базельский комитет по банковскому надзору (2011), «Базовые принципы эффективного банковского надзора», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария www.bis.org/publ/bcbs213.pdf

Базельский комитет по банковскому надзору (2014a), «Надлежащее управление рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария www.bis.org/publ/bcbs275.pdf

Базельский комитет по банковскому надзору (2014b), «Пересмотренные принципы надлежащей практики надзорных коллегий (консультативный документ)», Банк международных расчётов, Базель, Швейцария <https://www.bis.org/publ/bcbs276.pdf>

Европейская организация по ценным бумагам и рынкам, Европейская банковская ассоциация, Европейская организация страхования и пенсионного обеспечения и Объединённый комитет европейских надзорных органов (2013), «Предварительный отчёт о риск-ориентированном надзоре в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма» www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/JC-2013-72+%28Report+on+Risk+Based+Supervision%29.pdf

