

Серия изданий Международного учебно-методического центра
финансового мониторинга

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег

**Руководство по применению
подхода на основе оценки рисков
в сфере ПОД / ФТ**

Принципы и процедуры

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД

Переведено и подготовлено к печати МУМЦФМ

*Данные материалы переведены и подготовлены к печати
Международным учебно-методическим центром
финансового мониторинга (МУМЦФМ)*

© ФАТФ/ОЭСР, 2007

**Все права защищены. Воспроизведение или перевод данной публикации без предварительного письменного согласования запрещены. Заявления о выдаче разрешений на такое воспроизведение или перевод данной публикации полностью или частично необходимо направлять в Секретариат ФАТФ по адресу:
FATF Secretariat, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
Факс: 33-1-45241760 или e-mail: Contact@fatf-gafi.org**

Руководство ФАТФ по применению подхода
на основе оценки рисков
в сфере противодействия отмыванию денег
и финансированию терроризма

Принципы и процедуры верхнего уровня

Данное «Руководство» разработано ФАТФ в результате консультаций с представителями международных банков и рынка ценных бумаг. Текст «Руководства» был одобрен на пленарном заседании ФАТФ в июне 2007 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРВЫЙ РАЗДЕЛ. ПРИМЕНЕНИЕ РУКОВОДСТВА И ЦЕЛЬ ПОДХОДА НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКОВ.....	5
Глава 1. История и условия разработки Руководства.....	5
Глава 2. Подход на основе оценки рисков — цель, преимущества и проблемы	6
Глава 3. ФАТФ и подход на основе оценки рисков.....	12
ВТОРОЙ РАЗДЕЛ. РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	22
Глава 1. Принципы и разработка подхода на основе оценки рисков.....	22
Глава 2. Применение подхода на основе оценки рисков.....	29
ТРЕТИЙ РАЗДЕЛ. РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПОДХОДА НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКОВ ДЛЯ КРЕДИТНО- ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	40
Глава 1. Категории рисков	41
Глава 2. Применение подхода на основе оценки рисков.....	47
Глава 3. Система внутреннего контроля	50
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	53
Приложение 1. Базельский Комитет надзора за деятельностью банков. Рабочая группа по международным банковским операциям. Матрица риска	55
Приложение 2. Базельский Комитет надзора за деятельностью банков. Рабочая группа по международным банковским операциям. Связь оценки риска с Программой управления ПОД.....	59
Приложение 3. Глоссарий	60

ПЕРВЫЙ РАЗДЕЛ. ПРИМЕНЕНИЕ РУКОВОДСТВА И ЦЕЛЬ ПОДХОДА НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКОВ

Глава 1. История и условия разработки Руководства

1.1. После совещания, проведенного ФАФТ в декабре 2005 г. с представителями банков и рынка ценных бумаг, ФАТФ одобрила создание Консультативной группы по электронным системам (КГЭС), которая будет применять подход на основе оценки рисков в рамках мероприятий по проверке частных компаний. КГЭС, утвержденная в качестве подгруппы Рабочей Группы ФАФТ по Оценке и Реализации (РГОР), была создана в марте 2006 г. под председательством г-на Филиппа Робинсона (Служба финансового надзора, Великобритания) и г-на Рика Смола (Банк «GE Money», США). В состав Группы вошли участники и наблюдатели ФАТФ, а также представители банков и сектора ценных бумаг, которые изъявили желание принять участие в проработке вопросов, касающихся подхода на основе оценки рисков для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (далее упоминаемый в данной работе как «подход на основе оценки рисков», ПОР).

1.2. Деятельность КГЭС включала в себя следующие этапы: получение и сбор ответов на опросные листы по подходу на основе оценки рисков; определение элементов данного подхода и разработка проекта отчета КГЭС. После этого Группа провела интенсивные консультации с представителями предприятий государственного и частного сектора, входившими в состав КГЭС, и в апреле 2007 г. представила заключительный отчет КГЭС для РГОР, в котором был представлен проект руководства по применению подхода на основе оценки рисков. Проведя консультации с представителями частного и государственного сектора на международном уровне, ФАТФ одобрила текст Руководства в июне 2007 г. на Пленарном заседании. Таким образом, при разработке данного Руководства ФАТФ впервые применила принцип государственно-частного партнерства.

Цель Руководства :

1.3. Целью данного Руководства является:

- содействие распространению единого представления о том, что такое подход на основе на оценки рисков;
- описание принципов, применяемых при использовании названного подхода;

- обозначение нормы добросовестной практики для государственных и частных предприятий при разработке и применении эффективного подхода на основе оценки рисков.

Целевая аудитория, статус и содержание Руководства :

- 1.4. Данное Руководство предназначено, в первую очередь, для органов государственной власти и кредитно-финансовых учреждений. Однако, многие принципы верхнего уровня, представленные в данном документе, в равной степени применимы и к определенным видам нефинансовых учреждений и профессий (ОНФПП). Структурно весь документ разбит на три отдельных раздела. В Первом Разделе описываются ключевые элементы подхода, основанного на оценке риска, и создана база для трактовки Второго Раздела (Руководство для органов государственной власти) и Третьего Раздела (Руководство для кредитно-финансовых учреждений). Документ также включает в себя Приложение, в котором приводятся дополнительные источники информации.
- 1.5. Целью данного Руководства является определение основных элементов эффективного подхода на основе оценки рисков и характеристика типов вопросов, которые хотели бы рассмотреть органы государственной власти и кредитно-финансовые учреждения в процессе применения подхода на основе оценки рисков.
- 1.6. Руководство признает, что каждая отдельная страна и органы ее государственной власти совместно с кредитно-финансовыми учреждениями должны самостоятельно определить наиболее приемлемый режим, учитывающий риски непосредственно данной отдельной страны. Таким образом, Руководство не ставит перед собой цели предложить всем странам единую модель подхода на основе оценки рисков, но стремится обозначить общую основу, базирующуюся на принципах и процедурах, возможность применения которых страны могли бы рассмотреть при использовании подхода на основе оценки рисков, исходя при этом из того, что данное Руководство не будет ограничивать компетенцию органов власти отдельной страны.

Глава 2. Подход на основе оценки рисков – цель, преимущества и проблемы

Цель подхода, основанного на оценке риска

- 1.7. Рекомендации ФАФТ содержат в себе положения, позволяющие странам в некоторой степени принять подход, основанный на оценке риска, для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Кроме того, данные положения предоставляют странам законное право, на основании которого они могут разрешать кредитно-финансовым учреждениям использовать данный подход для выполнения принятых обязательств в области противодействия отмыванию денег (ПОД) и финансированию терроризма (ФТ). Подход, основанный на оценке риска, позволяет компетентным органам и кредитно-финансовым учреждениям применять такие меры предотвращения или ограничения отмывания денег и финансирования терроризма, которые будут соизмеримы с оцененным риском. Это позволяет распределять ресурсы наиболее эффективным образом. Принцип распределения ресурсов основывается на том, чтобы направлять ресурсы с учетом приоритетов, таким образом, чтобы основные усилия концентрировались на наиболее существенных рисках. В качестве альтернативных можно также применять подходы, предполагающие равномерное распределение ресурсов между всеми кредитно-финансовыми учреждениями, заказчиками, продуктами и т.д., или целевое выделение ресурсов. В этих случаях ресурсы распределяются не по результатам оценки риска, а на основании иных факторов. Таким образом, можно автоматически прийти к формальному подходу, когда основной задачей становится выполнение требований правового регулирования, а не фактическое противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма.
- 1.8. Применение подхода, основанного на оценке риска, предполагает также и применение процесса управления риском для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Данный процесс предусматривает подтверждение факта существования риска и разработку стратегий управления и снижения выявленных рисков.
- 1.9. Также необходимо провести анализ рисков с тем, чтобы установить области наиболее высокого риска отмывания денег и финансирования терроризма. Страны должны определить наиболее уязвимые зоны и рассмотреть проблемы, характерные для них. Так, учреждения должны обозначить наиболее уязвимых клиентов, продукцию и услуги, включая каналы поставок и географические регионы. Не следует полагать, что оценка, составленная на каком-то определенном этапе, останется неизменной. С течением времени ситуация может измениться, в зависимости от того, как будут развиваться события, и какие новые угрозы появятся.
- 1.10. Стратегии кредитно-финансовых учреждений по управлению и ограничению выявленных рисков отмывания денег, как правило,

ориентированы на недопущение определенной деятельности повторно посредством комплекса сдерживающих мер (например, меры по надлежащей проверке клиентов, НПК), выявления (например, отслеживания подозрительных операций и передача сведений о них в компетентные органы) и ведения отчетной документации таким образом, чтобы их можно было использовать для целей расследования.

- 1.11. Меры противодействия должны соответствовать оценке риска. В областях с более высокой степенью риска следует применять более жесткие меры: в секторе финансовых услуг, например, рекомендуется проводить расширенную проверку клиентов и финансовых операций. Аналогичным образом, в областях с низкой степенью риска можно применять упрощенные или сокращенные схемы контроля.
- 1.12. Единой методики, принятой во всем мире, которая позволяла бы определить характер и состав подхода, основанного на оценке риска, не существует. Однако, эффективный подход, основанный на оценке риска, все же предполагает описание рисков отмывания денег, их классификацию по категориям и введение соответствующих контролирующих мер, разработанных с учетом выявленных рисков. Применение обоснованного и четко сформулированного подхода, основанного на оценке риска, может служить обоснованием для кредитно-финансовых учреждений при их применении схем управления потенциальными рисками отмывания денег и финансирования терроризма и утверждению соответствующих решений в отношении определенных клиентов. Подход, основанный на оценке риска, не должен препятствовать кредитно-финансовым учреждениям в заключении сделок с клиентами или установлении с ними деловых отношений. Этот подход должен облегчать управление потенциальными рисками отмывания денег и финансирования терроризма для кредитно-финансовых учреждений.
- 1.13. Кредитно-финансовые учреждения ужесточают и усиливают меры ПОД/ФТ, но преступные группы все равно будут предпринимать все новые и новые попытки сокрытия фактов перевода нелегальных денежных средств в рамках финансового сектора. Обоснованный сформулированный подход, основанный на оценке риска, при эффективном применении позволяет реализовать соответствующую и эффективно действующую структуру контроля для управления определенными рисками отмывания денег и финансирования терроризма. Тем не менее, надо признать, что даже самые совершенные схемы контроля, включая тщательно разработанные схемы, внедренные на базе подхода, основанного на оценке риска, не способны выявить все случаи отмывания денег и финансирования терроризма. Поэтому органы правового регулирования, правоохранительные и судебные органы должны особенно тщательно рассматривать обоснованность подхода,

основанного на оценке риска, применяемого к тем или иным кредитно-финансовым учреждениям. Если кредитно-финансовое учреждение не может эффективно снизить риск отмывания денег и финансирования терроризма из-за недостатков применяемого подхода, основанного на оценке риска, или из-за невозможности применить программу, ввиду ошибок, допущенных при ее разработке, правоохранительные и судебные органы должны в этом случае применить все необходимые меры, включая взыскание штрафов и иных соответствующих правовых и нормативных санкций.

Потенциальные преимущества и проблемы подхода на основе оценки рисков

Преимущества:

- 1.14. Применение подхода на основе оценки рисков для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма может дать преимущества всем сторонам, включая и граждан. При эффективном применении данный подход позволит повысить эффективность и результативность использования ресурсов кредитно-финансовых учреждений и органов надзора, максимально снижая связанные с этим неудобства для клиентов. При основном упоре на факторы, представляющие собой более высокий риск, можно найти перспективные решения посредством более экономичных способов.
- 1.15. Кроме того, меры, направленные на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, должны отличаться достаточной гибкостью и изменяться вместе с динамикой риска. Кредитно-финансовые учреждения будут принимать собственные решения, использовать собственные знания и опыт для разработки подхода, основанного на оценке риска, учитывающего характерные особенности собственной организации кредитно-финансового учреждения, его структуры и деятельности.
- 1.16. Применение подхода на основе оценки рисков способно также повысить эффективность управления рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма. Такой подход должен учитывать все возможные риски и должен быть разработан на основе добросовестного сотрудничества всех компетентных органов и кредитно-финансовых учреждений. Без взаимодействия всех названных сторон применение подхода, основанного на оценке риска, не может быть эффективным.
- 1.17. Лица, участвующие в отмывании денег, и террористические организации обладают самой подробной информацией о финансовом секторе и идут на отчаянные шаги, чтобы скрыть финансовые операции и отразить таким образом, чтобы нельзя было отличить их от легальных. Подход,

основанный на оценке риска, должен затруднить использование кредитно-финансовых учреждений такими преступными элементами, поскольку операции, проводимые ими, будут отнесены к деятельности повышенного риска, требующей более пристального внимания. Кроме того, подход, основанный на риске, позволит кредитно-финансовым учреждениям адаптироваться и реагировать на появление новых способов отмывания денег и финансирования терроризма более эффективно и результативно.

Проблемы:

- 1.18. Подход на основе оценки рисков не всегда облегчает достижение поставленной задачи, и применение мер, предусмотренных этим подходом, не исключает определенных трудностей. Некоторые проблемы уже заложены в самом подходе, основанном на оценке риска. Другие возникают в процессе перехода к применению системы, основанной на оценке риска. Тем не менее, целый ряд проблем можно рассматривать как возможность внедрения более эффективной системы. Перспективы применения подхода для борьбы с финансированием терроризма описываются далее в разделах 1.34 – 1.38.
- 1.19. Подход на основе оценки рисков открывает новые перспективы и для государственного, и для частного сектора. Он требует объединения всех ресурсов и опыта для сбора и надлежащего толкования информации о рисках, как на уровне всей страны, так и на уровне отдельных организаций, разработки процедур и систем, соответствующей подготовки персонала. Далее, учреждения должны принять взвешенные и обоснованные решения по применению отдельных элементов таких процедур и систем. На практике, безусловно, применение такого подхода может быть реализовано в самых различных формах, в результате чего подход будет систематически обновляться, а установленные требования будут соблюдаться более точно. Однако результаты применения такого подхода не всегда могут быть прогнозируемыми. Применение единых законодательных требований связано с определенными проблемами, а со стороны клиентов может возникнуть непонимание в отношении требований о предоставлении информации, необходимой для открытия или ведения расчетного счета.
- 1.20. Применение подхода на основе оценки рисков требует от кредитно-финансовых учреждений четкого понимания рисков и способности принимать продуманные решения. Для этого кредитно-финансовые учреждения должны наращивать собственную базу знаний, например, посредством обучения персонала, поиска опытных сотрудников, проведения консультаций со специалистами и «обучения на собственном практическом опыте». Обмен информацией между компетентными

органами для этих целей всегда будет иметь особо ценное значение. Целесообразными будут и рекомендации о том, какой должна быть добросовестная деятельность. Попытки применения подхода, основанного на оценке риска, без необходимого опыта могут привести кредитно-финансовые учреждения к выработке ложных решений. Есть вероятность, что компании могут либо переоценить риск (и в этом случае допустят перерасход ресурсов), либо недооценят риск и создадут уязвимые зоны.

- 1.21. Сотрудники кредитно-финансовых учреждений могут проявлять определенную неловкость, принимая те или иные решения, основанные на оценке риска. Это может проявляться как в чрезмерно осторожных решениях, так и в неоправданных затратах времени на слишком тщательное изучение документов для обоснования такого решения. Такое поведение может проявлять руководитель любого уровня. Однако в кредитно-финансовых учреждениях, где руководство не признает или недооценивает риск, может укорениться тенденция выделения недостаточных ресурсов для решения проблем, связанных с соответствием законодательным требованиям, из-за чего такие кредитно-финансовые учреждения потенциально не будут готовы обеспечивать такое соответствие. Органы надзора должны уделять большее внимание оценке соответствия процессу выработки решений, используемому кредитно-финансовым учреждением. Тем не менее, необходимо проводить и выборочные проверки, а также рассматривать отдельные решения в рамках оценки эффективности всей системы управления рисками, применяемой данным кредитно-финансовым учреждением (см. пункт 2.47). Органы надзора должны учитывать, что даже те кредитно-финансовые учреждения, которые разработали надлежащие схемы и процедуры управления рисками, регулярно обновляют их и применяя соответствующие процедуры и процессы, не застрахованы от решений, которые могут оказаться неправильными в контексте дополнительной информации, ранее недоступной.
- 1.22. Подход на основе оценки рисков должен позволять кредитно-финансовым учреждениям принимать обоснованные решения. Это значит, что ни одна из схем, применяемых на практике одним кредитно-финансовым учреждением, не может применяться в такой же форме любым другим кредитно-финансовым учреждением. Из-за многообразия форм применения подхода на практике органы правового регулирования должны уделить должное внимание составлению и распространению руководств по нормам добросовестной практики, а надзорные органы должны тщательнее проверять соответствие подходов установленным требованиям. Используя руководства по нормам добросовестной практики, учебные материалы, результаты исследований отраслей промышленности и другую ценную информацию, надзорные органы

смогут более квалифицированно оценить обоснованность решений, основанных на оценке риска, которые принимают кредитно-финансовые учреждения.

Потенциальные преимущества и проблемы кратко можно представить в следующем виде.

Потенциальные преимущества :

- Более эффективное управление рисками и экономические выгоды.
- Концентрация основных ресурсов кредитно-финансового учреждения на фактически существующих и выявленных угрозах.
- Гибкость в адаптации к рискам, изменяющимся с течением времени.

Потенциальные проблемы :

- Сбор соответствующей информации, позволяющей провести надлежащий анализ риска.
- Переходный период требует краткосрочных затрат.
- Возникает острая потребность в более квалифицированном персонале, способном принимать взвешенные решения.
- Органы правового регулирования должны осуществлять определенные меры, обеспечивающие применение различных форм подхода, основанного на оценке риска.

Глава 3. ФАТФ и подход на основе оценки рисков

1.23. Основная идея, на которой базируются Рекомендации ФАТФ, заключается в том, что различные кредитно-финансовые учреждения, клиенты, продукты или финансовые операции характеризуются разной степенью риска отмывания денег и финансирования терроризма. Согласно Рекомендациям, страны могут рассчитывать степень риска двумя способами: (а) на основании общего принципа оценки риска, применимого в отношении всех кредитно-финансовых учреждений, который позволяет странам, удовлетворяющим определенным требованиям, в отдельных случаях не применять частично или полностью отдельные Рекомендации; и (б) на основании специальных Рекомендаций, разработанных исключительно для целей оценки риска, которые страны либо обязаны соблюдать (при высокой степени риска), либо могут соблюдать (при низкой степени риска).

Общий принцип оценки риска

1.24. Страна может принять решение применять весь комплекс мер ПОД/ФТ, описанный в Рекомендациях 5-11, 13-15, 18 и 21-22 в отношении всех типов кредитно-финансовых учреждений.¹ Однако, страна также имеет

¹ См. глоссарий к Рекомендациям ФАТФ, определение «кредитно-финансовое учреждение».

право учитывать степень риска и ограничить применение некоторых Рекомендаций, если выполняется одно из условий, приведенных далее. Ограничения и исключения допускаются строго в той мере, в которой они предусмотрены, и при наличии соответствующего обоснования.

- Если финансовая деятельность осуществляется физическим или юридическим лицом не регулярно или в ограниченном объеме (с точки зрения количественных показателей и абсолютных критериев), и для нее характерна низкая степень риска отмывания денег и финансирования терроризма², страна имеет право принять решение о том, что в применении мер ПОД частично или полностью нет необходимости.
- При соблюдении строгих ограничений и исключительно при наличии соответствующего обоснования, а также при низкой степени риска отмывания денег и финансирования терроризма, наблюдающейся в течение ряда лет, страна имеет право не применять все или некоторые из Сорока Рекомендаций в отношении некоторых видов финансовой деятельности.

Специальные положения по оценке риска

1.25. Помимо общего принципа оценки риска, упоминаемого выше, подход, основанный на оценке риска, либо уже предусмотрен в самих Рекомендациях (и Методологии) путем введения специальных ограничений в рамках ряда Рекомендаций, либо включен в состав или связан с такими Рекомендациями. Для учреждений, коммерческих предприятий и профессий, упоминаемых в Рекомендациях ФАТФ, риск оценивается в рамках следующих четырех основных областей: (а) меры по надлежащей проверке клиентов, НПК (Рекомендации 5-9); (б) система внутреннего контроля учреждения (Рекомендации 15 и 22); (в) реакция учреждения на контроль и надзор со стороны компетентных органов (Рекомендация 23); (г) условия для стран, позволяющих определенным видам нефинансовых учреждений и профессий (ОНФПП) рассчитывать риск отмывания денег и финансирования терроризма по методике, используемой кредитно-финансовыми учреждениями (Рекомендации 12, 16 и 24).

Меры по надлежащей проверке клиентов (Рекомендации 5 – 9)

1.26. Риск оценивается по следующим критериям.

- а. Высокая степень риска. Согласно Рекомендации 5, страна обязана требовать от финансовых учреждений проведения расширенной

² Ссылка на финансирование терроризма в данных двух положениях была добавлена в соответствии с пунктами 20(а) и (б) Методологии ФАФТ.

надлежащей проверки клиентов, деловых контактов и финансовых операций, для которых характерна высокая степень риска. Примерами в этом отношении могут служить Рекомендации 6 (Видные политические деятели) и 7 (Корреспондентские банковские операции), в которых упоминаются виды деятельности, подверженные высокой степени риска и, следовательно, требующие применения расширенных схем НПК.

- б. Низкая степень риска. Страна также имеет право разрешить своим кредитно-финансовым учреждениям исходить из низкой степени риска при разработке НПК (см. Методологические критерии 5.9). Таким образом, кредитно-финансовые учреждения могут применять сокращенную или упрощенную схему таких мер (при этом не отказываясь от их проведения полностью). В качестве примеров низкой степени риска ОД/ФТ можно привести кредитно-финансовые учреждения, на которые распространяется действие требований Рекомендаций ФАТФ, и соблюдение которых таким кредитно-финансовым учреждением контролируется соответствующими органами надзора, а также государственные компании, акции которых котируются на бирже. В отношении них действуют требования о представлении отчетов в компетентные органы, предусмотренные законом.
- в. Риск, связанный с модернизацией. Согласно Рекомендации 8, страна должна требовать от своих кредитно-финансовых учреждений уделять особое внимание рискам, возникающим при разработке новых или развивающихся технологий, позволяющих проводить анонимные финансовые операции.
- г. Механизм оценки риска. Стандарты ФАТФ предполагают, что страны разработают соответствующий механизм, посредством которого компетентные органы смогут оценивать или анализировать процедуры, применяемые кредитно-финансовыми учреждениями для оценки, управления рисками, а также рассматривать решения, принятые такими кредитно-финансовыми учреждениями. Предполагается, что такие механизмы будут разработаны во всех областях, где будет применяться подход, основанный на оценке риска. Кроме того, в странах, где компетентные органы издадут руководства по применению надлежащих схем подхода, основанного на оценке риска, для кредитно-финансовых учреждений, целесообразно установить надзор за соблюдением требований таких руководств кредитно-финансовыми учреждениями. Кроме того, оценка риска для всей страны в целом также признается Рекомендациями одним из важнейших компонентов механизма оценки риска (Рекомендации 5 и 9).

Системы внутреннего контроля учреждений (Рекомендации 15 и 22)

1.27. Согласно Рекомендации 15 при разработке «соответствующих» внутренних политик, программ обучения и систем аудита необходимо учитывать существующие риски отмывания денег и финансирования терроризма, характерные для конкретных клиентов, продуктов, услуг, определенных географических регионов деятельности и т.д. В Пояснительных примечаниях к Рекомендации 15 указывается, что страна имеет право разрешить своим учреждениям учитывать риски отмывания денег и финансирования терроризма, а также размер предприятия при выборе типа и состава необходимых мер. Аналогично этому, оценка мер, которые должны выполняться зарубежными отделениями и дочерними предприятиями, должна учитывать и риск, характерный для определенной страны, и соблюдение Рекомендаций ФАФТ (Рекомендация 22).

*Регулирование и надзор со стороны компетентных органов
(Рекомендация 23)*

1.28. Согласно Рекомендации 23 (применительно к кредитно-финансовым учреждениям, на которых не распространяется действие Основных Принципов, или лицам, оказывающим услуги по переводу денежных средств или материальных ценностей), страна имеет право учитывать риск отмывания денег или финансирования терроризма, характерный для отдельного финансового сектора, при выборе соответствующих мер для целей лицензирования или регистрации, контроля или надзора за такими учреждениями с рамках ПОД/ФТ. Если в течение ряда лет риск отмывания денег и финансирования терроризма удерживается на низком уровне, разрешается выбрать менее жесткие меры. Состав мер, которые должны выполнять лица, предоставляющие услуги по переводу денежных средств или материальных ценностей и обмену денежных средств, должен удовлетворять минимальным стандартам.

1.29. Также, согласно Рекомендации 23 кредитно-финансовые учреждения, на которых распространяется действие Основных принципов, должны соблюдать их требования, относящиеся к ПОД/ФТ (которые не описываются прямо в Рекомендациях ФАФТ) для целей противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма. Например, осуществлять лицензирование учреждений. Кроме того, Основные принципы определяют надлежащие процедуры оценки и управления риском, поэтому страны должны решить, каким образом данные, четко определенные концепции можно применять к ПОД/ФТ.

*Определенные виды нефинансовые учреждения и профессии
(Рекомендации 12, 16, 24)*

1.30. При реализации мер ПОД/ФТ в отношении ОНФПП, как это определяется в Рекомендациях 12 и 16, страна имеет право разрешить ОНФПП учитывать риск отмывания денег и финансирования терроризма

при выборе состава НПК, системы внутреннего контроля и т.д., по той же методике, которая применяется кредитно-финансовыми учреждениями.³

- 1.31. Что касается регулирования и контроля (Рекомендация 24), страна имеет право учитывать риск отмывания денег и финансирования терроризма в отношении одного конкретного сектора ОНФПП (за исключением казино, которые отнесены к организациям высокой степени риска) при выборе состава мер, соблюдение которых подлежит контролю, и удовлетворении требований, направленных на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма. Если в течение ряда лет риск отмывания денег и финансирования терроризма удерживается на низком уровне, разрешается выбрать менее жесткие меры контроля.⁴

Другие Рекомендации

- 1.32. Что касается Девяти Специальных Рекомендаций ФАТФ о противодействии финансированию терроризма, Специальная Рекомендация VIII, действующая в отношении некоммерческих организаций, также признает, что риск финансирования терроризма необходимо учитывать,⁵ а решение проблем некоммерческих организаций, связанных с риском финансирования терроризма, должно базироваться на целевом подходе в виду неоднородности отраслей промышленности различных стран и разной степени уязвимости отдельных отраслей в отношении нелегального использования террористами. Аналогичным образом, документ о нормах добросовестной практики, также посвященный проблемам Специальной Рекомендации IX, рекомендует странам разрабатывать меры с учетом оценки рисков и угроз. Проблемам оценки риска также посвящается методология к Специальной Рекомендации VII, рекомендующая кредитно-финансовым учреждениям-получателям денежных средств применять эффективные процедуры, основанные на оценке риска, для идентификации и обработки безналичных денежных переводов, по которым отсутствует подробная информация об отправителе.
- 1.33. Рекомендация 25 требует поддерживать соответствующую обратную связь с учреждениями финансового сектора и ОНФПП. Такая обратная связь должна содействовать более точной оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма и внесению соответствующих поправок учреждениями и компаниями в их программы оценки риска. За счет этого, возможно, повысится качество отчетности по подозрительным транзакциям. Как одна из важнейших составных частей оценки риска, определяемой для всей страны или отрасли промышленности в целом, такая обратная связь, осуществляемая в сжатые сроки и в достаточном

³ Пособие, пункт 42(е) (i).

⁴ См. Методология, Рекомендация 24.

⁵ Пособие, пункт 42 (f)

объеме, позволит повысить эффективность подхода, основанного на оценке риска.

Применение подхода на основе оценки рисков в сфере противодействия финансированию терроризма

- 1.34. Применение подхода, основанного на оценке риска, в сфере противодействия финансированию терроризма имеет как схожие, так и отличительные черты по сравнению с использованием данного подхода для борьбы с отмыванием денег. И в том, и в другом случае необходимо разработать схему, позволяющую составить описание и дать оценку риска. Однако само определение финансирования терроризма предполагает, что оценка риска сопряжена с определенными трудностями, а применение стратегий может осложняться такими факторами, как относительно низкие суммы операций, проводимых для целей финансирования терроризма, или поступление денежных средств из легальных источников.
- 1.35. Денежные средства, которые используются для финансирования терроризма, могут поступать либо из источников, сформированных в результате преступной деятельности, либо из легальных источников. Кроме того, источники финансирования могут различаться по типам, в зависимости от вида террористической организации. Если денежные средства поступают за счет нелегальной деятельности, то для противодействия финансированию терроризма можно использовать традиционные механизмы контроля, которые применяются и для целей противодействия отмыванию денег, однако, деятельность, содержащую в себе признаки подозрительных транзакций, нельзя автоматически причислять или связывать с финансированием терроризма. Следует отметить, что суммы по операциям, имеющим отношение к финансированию терроризма, могут быть весьма незначительными, за счет чего такие операции в рамках подхода, основанного на оценке риска, чаще всего квалифицируются как операции с минимальным риском отмывания денег. Если же средства поступают из легальных источников, то установить их использование для целей финансирования терроризма может быть еще труднее. Кроме того, операции в рамках террористической деятельности могут проводиться открыто, и, на первый взгляд, могут казаться вполне обычными сделкам – покупка материалов или предоставление услуг (приобретение химических веществ, используемых повсеместно, автомобилей и т.д.). Единственным фактором, остающимся завуалированным, будет фактическая цель приобретения таких материалов и услуг. Поэтому операции, связанные с финансированием терроризма, осуществляемые как за счет средств террористов, полученных в результате противозаконной деятельности, так и за счет легальных источников, могут проявлять определенные отличия от обычных операций, проводимых для целей отмывания денег.

Однако, в любом случае, кредитно-финансовое учреждение не несет ответственности за установление причастности той или иной финансовой операции к нелегальной деятельности или выявление скрытого назначения операции для террористических целей, напротив, кредитно-финансовое учреждение обязано только поставить в известность компетентные органы о проведении такой подозрительной операции. После чего Подразделение финансовой разведки (ПФР) совместно с правоохранительными органами проведет расследование и установит, действительно ли такая операция имеет отношение к финансированию терроризма.

- 1.36. Таким образом, способности кредитно-финансовых учреждений по выявлению и классификации операций, которые потенциально могут быть связаны с финансированием терроризма, без руководств по топологиям финансирования терроризма и специальной разведывательной информации, которая может быть предоставлена компетентными органами, имеют существенно большее значение, чем непосредственное выявление фактов потенциального отмывания денег или иной подозрительной деятельности. Основу деятельности по обнаружению таких операций и специальных национальных руководств и топологий, скорее всего, должны составлять меры надзора с упором на операции, проводящиеся в странах и географических регионах деятельности террористов, или иные отдельные топологии, имеющиеся на данном этапе (многие из них идентичны методам, применяемым для борьбы с отмыванием денег).
- 1.37. В случаях, когда в отношении отдельных физических лиц, организаций или стран применяются санкции за финансирование терроризма, соответствующая страна самостоятельно определяет требования к таким учреждениям, которым они должны удовлетворять, а также ведет список таких физических лиц, организаций и стран, не учитывая их в оценке риска. Нарушение таких санкций является уголовным преступлением и может повлечь за собой уголовное наказание, если денежные средства или финансовые услуги будут предоставлены субъекту финансирования терроризма или его агенту.
- 1.38. По этим причинам Руководство не содержит подробного описания методики применения подхода, основанного на оценке риска, в отношении финансирования терроризма. Безусловно, желательно, чтобы подход, основанный на оценке риска, применялся во всех случаях, когда это целесообразно с практической точки зрения. В случае с финансированием терроризма требуются дополнительные, более расширенные консультации со всеми заинтересованными сторонами, в результате которых можно будет составить подробный перечень признаков, позволяющих идентифицировать тот или иной метод или технологию с точки зрения применения для целей финансирования

терроризма. На основании такого перечня признаков можно будет разработать стратегии оценки рисков финансирования терроризма и меры по снижению таких рисков. В этом случае кредитно-финансовые учреждения получают дополнительную, более основательную базу для разработки методики применения подхода, основанного на оценке риска, для целей противодействия финансированию терроризма.

Ограничения, действующие в отношении подхода на основе оценки рисков

- 1.39. Существуют некоторые ситуации, при которых применение подхода, основанного на оценке риска, не возможно или возможно, но в ограниченном объеме. Это ситуации, когда на начальных этапах введения тех или иных требований или процессов применение подхода, основанного на оценке риска, не возможно, но на всех последующих этапах оно вполне допустимо. Ограничения, действующие в отношении подхода, основанного на оценке риска, как правило, обусловлены требованиями правового регулирования или нормативными требованиями, предусматривающими выполнение определенных действий.
- 1.40. Применение мер по замораживанию активов определенных физических или юридических лиц в юрисдикциях, где такие меры предусмотрены законодательством, не зависят от оценки риска. Требование о введении таких мер абсолютно, и процессы, основанные на оценке риска, не оказывают на него никакого влияния. Аналогичным образом, несмотря на то, что, подход, основанный на оценке риска, с одной стороны, может ускорить выявление потенциальных подозрительных операций, с другой стороны, представление отчетов о выявленных подозрительных операциях, не зависит от оценки риска.
- 1.41. Надлежащая проверка клиентов включает в себя целый ряд элементов, таких как: идентификация клиентов и выгодоприобретателей и проверка такой идентификации; сбор информации о целях и предполагаемом характере деловых взаимоотношений; текущая проверка клиентов. Из всех перечисленных элементов идентификация клиентов и ее проверка является требованиями, которые должны выполняться всегда, применяется подход, основанный на оценке риска, или нет. Однако, что касается всех элементов НПК, то при обоснованном применении подхода, основанного на оценке риска, можно определить состав и качество необходимой информации, а также выбрать механизмы, позволяющие обеспечить соответствие минимальным стандартам. Как только будет определен состав и качество информации и необходимые механизмы, требования к документации и отчетности, ведущейся для целей надлежащей проверки клиентов, а также требования в отношении

отчетности по финансовым операциям, будут применяться вне зависимости от уровня риска.

- 1.42. Страны могут принять решение о применении кредитно-финансовыми учреждениями упрощенных или сокращенных схем, если такие кредитно-финансовые учреждения соответствуют низкому уровню риска отмывания денег или финансирования терроризма. Однако, применение таких упрощенных или сокращенных схем распространяются не на все аспекты надлежащей проверки клиентов. Кроме того, в случаях, когда применение таких упрощенных или сокращенных схем обусловлено удовлетворением определенных требований или наличием определенных пороговых значений, необходимо предусмотреть меры, не допускающие искусственной разбивки операции таким образом, чтобы обойти установленное пороговое значение. Кроме того, для надлежащей оценки риска может потребоваться информация, выходящая за пределы данных по идентификации клиента, например, месторасположения клиента и цель открытия счета. Этот процесс может принимать итеративный характер. Получив первичную информацию о клиенте, можно будет сделать вывод о том, необходимы ли какие-либо дополнительные сведения о нем, а в целом ряде случаев дополнительную информацию о клиенте можно получить из материалов по надзору за клиентами.
- 1.43. В любом случае для выявления необычных и, следовательно, подозрительных финансовых операций необходим контроль в той или иной форме: автоматизированный или ручной; в форме проверки докладных записок о несоответствии требованиям; применение нескольких форм контроля, в зависимости от уровня риска, характерного для таких операций. Даже если клиент удовлетворяет требованиям низкого уровня риска, необходимо проверять его финансовые операции на соответствие первоначально установленному низкому уровню риска, и в случае выявления несоответствий инициировать процесс пересмотра классификации клиента по уровню риска. Так, фактический уровень риска, к которому следует отнести клиента, часто становится очевидным только после того, как он начнет проведение операций либо по банковскому счету, либо иным способом, устанавливая деловые взаимоотношения с кредитно-финансовым учреждением. По этой причине контроль финансовых операций клиента должен стать основной составляющей надлежащего подхода, основанного на оценке риска; тем не менее, в рамках данного контекста следует понять, что ко всем операциям, счетам и клиентам нельзя применять одни и те же методы контроля. Более того, ситуации, когда возникает обоснованное подозрение в отмывании денег или финансировании терроризма, следует относить к случаям риска высокого уровня и применять расширенные схемы надлежащей проверки клиентов, вне зависимости от существующих пороговых значений или исключений.

Различие между надзором, основанным на оценке риска, политикой и процедурами, основанными на оценке риска

- 1.44. Политика и процедуры, основанные на оценке риска, которые применяют кредитно-финансовые учреждения, следует отличать от надзора, основанного на оценке риска. Как свидетельствует обновленная версия Основных принципов Базельского комитета от 2006 г., общепринятый принцип надзорной практики предусматривает распределение ресурсов в зависимости от риска, характерного для каждого отдельного кредитно-финансового учреждения.⁶ Методология, которую могут использовать органы правового регулирования при распределении ресурсов органов надзора, должна учитывать характер деятельности, профиль рисков и особенности системы внутреннего контроля предприятия, а также создавать условия для сравнения кредитно-финансовых учреждений. Методология распределения ресурсов требует постоянного обновления с учетом изменений характера, значимости и состава рисков, которым подвергаются отдельные кредитно-финансовые учреждения. Таким образом, определение приоритетных направлений позволит органам надзора сконцентрировать свои контролирующие усилия на тех кредитно-финансовых учреждениях, которые отличаются повышенным риском отмывания денег.
- 1.45. Однако следует также отметить, что факторы риска, на основании которых органы надзора определяют приоритетные направления своей деятельности, определяются не только риском, присущим той или иной деятельности, но и качеством и эффективностью системы управления рисками, применяемой для решения проблем, с ними связанных.
- 1.46. Поскольку добросовестные органы правового регулирования, вероятнее всего, уже составили оценки качества систем управления рисками, которые применяют кредитно-финансовые учреждения в их странах, можно воспользоваться их оценками, чтобы составить собственные оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма (см. также пункт 1.26). В Приложении 2 приводится пример оценки, которую могут использовать органы правового регулирования в качестве основы при определении приоритетных направлений работы органов надзора.

Краткие выводы

Подход на основе оценки рисков как инструмент противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма на национальном уровне — основные составляющие успеха

⁶ См. «Методология. Основные Принципы». 2006г. принцип 1(1), сноска 6 к АС.

- Кредитно-финансовые учреждения и органы правового регулирования должны иметь доступ к надежной информации, позволяющей принять решение о необходимых действиях в отношении угроз.
- Необходимо сконцентрировать усилия на совместных действиях политиков, правоохранительных органов, органов правового регулирования и частного сектора.
- Органы власти должно открыто признать, что применение подхода, основанного на оценке риска, не сможет устранить все факторы риска.
- Органы власти должны принять на себя ответственность за создание такой обстановки, при которой кредитно-финансовые учреждения не будут бояться применения санкций правового регулирования за ответственные действия и использование надлежащей системы внутреннего контроля.
- Сотрудники органов правового регулирования, осуществляющие надзор, должны пройти соответствующее обучение по применению подхода, основанного на оценке риска, как органами надзора, так и кредитно-финансовыми учреждениями.
- В разных отраслях промышленности необходимо применять сопоставимые требования и процедуры надзора на национальном уровне.

ВТОРОЙ РАЗДЕЛ. РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Глава 1. Принципы и разработка подхода на основе оценки рисков

- 2.1. Применяя подход, основанный на оценке риска, для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма и компетентные органы, и кредитно-финансовые учреждения смогут более эффективно распределять свои ресурсы. В данной главе представлены пять принципов, которые странам рекомендуется учитывать при разработке собственных подходов, основанных на оценке риска. Эти принципы можно рассматривать как базу для формирования норм добросовестной практики.

2.2. Пять принципов были разработаны для целей содействия странам в их деятельности, направленной на совершенствование механизмов ПОД/ФТ. Эти принципы не носят директивный характер, и применять их следует взвешенно и продуманно, с учетом конкретной обстановки, существующей в той или иной стране. Так, например, в данном отчете предполагается, что отрасль финансовых услуг относится к частному сектору, хотя во многих странах государственными являются хотя бы несколько кредитно-финансовых учреждений.

Первый принцип: Понимание угроз, уязвимых мест и ответные меры – оценка национального риска

2.3. Успех применения подхода, основанного на оценке риска, для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, зависит от всестороннего понимания угроз и уязвимых мест. Страны, стремящиеся внедрить подход, основанный на оценке риска, на национальном уровне, существенно облегчат себе задачу, если обеспечат должное понимание рисков, существующих в стране, на национальном уровне в целом. Такое понимание можно достичь посредством оценки национального риска.

2.4. Оценка национального риска должна учитывать особенности обстановки в каждой отдельной стране. В виду целого ряда факторов, включая особенности структуры компетентных органов и характер сектора финансовых услуг, оценка риска в каждой стране будет индивидуальной, также как и решения о практическом применении тех или иных процедур при составлении оценки национального риска. Она не всегда и не обязательно составляется как единый официальный документ. Оценку национального риска следует рассматривать как процесс, проводимый для достижения определенного результата. Результатом такого процесса должно стать решение о рациональном распределении обязанностей и ресурсов на национальном уровне с учетом всестороннего, актуализированного понимания рисков. Компетентные органы, после консультаций с представителями частного сектора, должны рассмотреть процедуры максимально эффективного применения такой оценки, принимая при этом во внимание риски, возникающие при распространении информации об уязвимых местах финансовой системы для лиц, занимающихся отмыванием денег, финансированием терроризма и другой преступной деятельностью.

Второй Принцип: Правовая основа и база правового регулирования для применения подхода на основе оценки рисков

- 2.5. Страны должны определить, позволяет ли их правовая основа и база правового регулирования применять подход, основанный на оценке риска. По возможности обязанности, возлагаемые на кредитно-финансовые учреждения, следует формулировать с использованием результатов оценки национального риска.
- 2.6. Не следует полагать, что введение подхода, основанного на оценке риска, приведет к полной неопределенности требований к кредитно-финансовым учреждениям. Напротив, такой подход предполагает предоставление определенной свободы кредитно-финансовым учреждениям в выборе именно тех политик и процедур, которые максимально соответствуют собственной оценке рисков, рассчитанной самими кредитно-финансовыми учреждениями. В свою очередь, применяемые стандарты могут быть пересмотрены или дополнены и другими мерами, в зависимости от рисков, действующих в отношении конкретного кредитно-финансового учреждения или коммерческой компании. Однако гибкость применения политик и процедур конкретным кредитно-финансовым учреждением в отношении различных продуктов, услуг, клиентов или географических регионов не означает, что такие политики и процедуры не должны быть четко сформулированы.
- 2.7. Базовые минимальные требования по ПОД можно сочетать с подходом, основанным на оценке риска. На самом деле, основу требований к ПОД/ФТ, составленных с учетом риска, должны стать наиболее актуальные минимальные стандарты в сочетании с теми, которые будут пересматриваться в зависимости от динамики рисков. Такие стандарты, однако, должны быть ориентированы на результат (противодействие посредством мер устрашения, выявление фактов отмыwania денег и финансирования терроризма и сообщение о них в компетентные органы), и не должны применяться механически к каждому клиенту только для выполнения требований, установленных органами правового регулирования и правоохранительными органами.

Третий Принцип: Разработка базовых механизмов надзора за применением подхода на основе оценки рисков

- 2.8. В странах, где на компетентные органы возложена обязанность осуществлять надзор за системой контроля ПОД/ФТ, применяемой кредитно-финансовыми учреждениями, часто возникает вопрос о том, предусматривает ли такая обязанность необходимые права компетентных органов для надзора за применением подхода, основанного на оценке риска. Компетентные органы, которые будут чрезмерно полагаться на то, что органы правового регулирования когда-то в перспективе разработают подробные и обязательные к применению требования, осложнят внедрение подхода, основанного на оценке риска. Необходимые

требования, в свою очередь, можно вывести из законов, предусматривающих соответствующие полномочия законодательных органов.

- 2.9. Органы правового регулирования должны стремиться к тому, чтобы обеспечить максимально широкое применение подхода, основанного на оценке риска, для контроля над кредитно-финансовыми учреждениями в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Применение данного подхода должно базироваться на всестороннем и взвешенном понимании типов финансовой деятельности, разновидностей кредитно-финансовых и других учреждений, осуществляющих такую деятельность, и также рисков отмывания денег и финансирования терроризма, которым подвержены такие учреждения. Органам правового регулирования, возможно, следует определить приоритетные направления при распределении ресурсов, учитывая, где могут возникать такие риски, какие учреждения наиболее уязвимы в отношении них и другие факторы.
- 2.10. Органы правового регулирования, обязанности которых не включают в себя проблемы ПОД/ФТ, должны учитывать названные риски, также как и все другие, оценка которых входит в должностные обязанности сотрудников органов правового регулирования.
- 2.11. Руководствуясь такими оценками рисков, органам правового регулирования будет легче решать вопросы распределения ресурсов в рамках программ по надзору, с тем, чтобы по возможности использовать минимальный объем ресурсов с максимальной эффективностью. Оценка риска также может показать органам правового регулирования, что имеющихся ресурсов для решения проблем, вызванных тем или иным риском, не достаточно.⁷ В этом случае органы правового регулирования должны будут изыскать дополнительные ресурсы или пересмотреть стратегии управления или снижения неприемлемых остаточных рисков.
- 2.12. Применение подхода, основанного на оценке риска, в области надзора требует, чтобы сотрудники органов правового регулирования могли принимать такие же решения, основанные на принципах, как и сотрудники кредитно-финансовых учреждений, применяющих подход, основанный на оценке риска. Такие решения будут отражать соответствие механизмов противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, применяемых кредитно-финансовыми учреждениями. В этой связи, органы правового регулирования могут рассмотреть возможность наиболее эффективного обучения своего персонала применению подхода, основанного на оценке риска,

⁷ См. ФАТФ. Рекомендация 30.

различным методам его применения и формам, в которых подход, основанный на оценке риска, может успешно применяться кредитно-финансовыми учреждениями.

Четвертый принцип: Основные участники и последовательность применения подхода

2.13. Страны должны определить, кто будет основными участниками в процессе применения подхода, основанного на оценке риска. В разных странах такими участниками могут быть различные стороны. Здесь необходимо тщательно продумать наиболее эффективное распределение обязанностей между участниками, а также найти наиболее эффективные способы обмена информацией между ними. Например, какой орган (или органы) сможет осуществлять наиболее квалифицированное руководство отраслью финансовых услуг при внедрении подхода, основанного на оценке риска, для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

2.14. В качестве участников можно рассмотреть стороны, представленные в нижеследующем списке.

- Государственные органы власти (органы законодательные, исполнительные и судебные).
- Органы охраны правопорядка (милиция, таможенные органы).
- Подразделение финансовой разведки (ПФР), службы безопасности и другие аналогичные ведомства.
- Органы, осуществляющие контроль над сектором финансовых услуг.
- Частный сектор – компании, предоставляющие финансовые услуги, фирмы профессиональных услуг (например, бухгалтерские и юридические), торговые организации и т.д.
- Граждане. Все мероприятия, направленные на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, в конечном счете, имеют своей целью обеспечение безопасности законопослушных граждан. Тем не менее, некоторые мероприятия могут оказаться довольно обременительными для клиентов фирм, предоставляющих финансовые услуги.
- Другие участники. Те, кто может внести свой вклад в развитие концептуальной основы подхода, учитывающего оценку риска, например, научные сотрудники и представители средств массовой информации.

2.15. Вполне очевидно, что государственные органы власти на одних участников смогут оказать гораздо большее влияние, чем на других. Тем не менее, государственные органы власти смогут определить механизмы

мотивации участников для поддержки мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

2.16. Не менее существенным элементом является роль государственных органов власти в том, насколько полно компетентные органы осознают значимость подхода, основанного на риске. Для этой цели соответствующие органы могут выступать с публичными, открытыми заявлениями о подходе, основанном на оценке риска, разъясняя следующее.

- Кредитно-финансовым учреждениям будет предоставлена определенная свобода при корректировке их систем внутреннего контроля в зависимости от уровня риска, если применение таких систем целесообразно. Однако, существуют определенные минимальные требования правового регулирования и нормативные требования и факторы, которые должны учитываться вне зависимости от уровня риска. Например, информирование компетентных органов о подозрительных финансовых операциях и минимальные требования к мерам по надлежащей проверке клиентов.
- Следует учитывать, что возможности кредитно-финансовых учреждений по выявлению и предотвращению фактов отмывания денег и финансированию терроризма в некоторых случаях должны быть ограничены, а информация о факторах риска не всегда может быть достоверной или свободно доступной. Поэтому необходимо проводить соответствующую политику, а органы надзора должны сформировать четкое представление о том, каких результатов может достичь кредитно-финансовое учреждение, применяющее надлежащую систему контроля, в деле предотвращения фактов отмывания денег и финансирования терроризма. Не исключены случаи, когда кредитно-финансовое учреждение, работающее добросовестно, предпринимающее продуманные меры по предотвращению отмывания денег и финансирования терроризма, документально фиксирующее обоснование своих решений, все же будет подвергаться преступным деяниям.
- Следует признать, что ситуации, для которых характерна высокая степень риска, будут отличаться друг от друга, и по этой причине однотипные расширенные схемы надлежащей проверки клиентов к ним будут не применимы.

Пятый принцип: Обмен информацией между государственным и частным сектором

2.17. Эффективный информационный обмен между государственным и частным сектором должен стать неотъемлемой частью стратегии каждой

страны, направленной на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма. Во многих случаях частный сектор в рамках такого информационного обмена предоставляет компетентным органам сведения, ранее полученные ими от разведывательных органов.

- 2.18. Государственные органы власти, будь то органы охраны правопорядка, органы контроля или иные ведомства, должны иметь приоритетный доступ к информации, которая может помочь кредитно-финансовым учреждениям принять квалифицированные решения в процессе применения подхода, основанного на оценке риска, для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Аналогичным образом, кредитно-финансовые учреждения, как правило, ежедневно работают с большим количеством клиентов, за счет чего они хорошо разбираются в деятельности своих клиентов. Желательно, чтобы государственные органы и частные предприятия совместно решали, какая информация является наиболее ценной в деле противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма, и разрабатывали механизмы своевременного и эффективного обмена такой информацией.
- 2.19. Информационный обмен между государственным и частным сектором будет эффективным в том случае, когда параллельно с ним государственные органы власти также обмениваются информацией. ПФР, органы надзора и охраны правопорядка должны осуществлять информационный обмен и поддерживать обратную связь, сообщая друг другу о результатах своей деятельности, выявленных уязвимых областях. В этом случае частный сектор будет получать достоверную и актуальную информацию. Безусловно, все стороны должны заботиться о том, чтобы конфиденциальная информация, находящейся в распоряжении государственных органов власти, не получала чрезмерного распространения.
- 2.20. Заинтересованные стороны должны постоянно поддерживать диалог для обсуждения той информации, которая может быть полезна для целей противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.⁸ Типами информации, которой могут плодотворно обмениваться представители частного и государственного секторов, являются следующие.
- Оценка риска страны.
 - Типологии и оценки способов противозаконного использования финансовой системы лицами, причастными к отмыванию денег и финансированию терроризма.
 - Обратная связь по донесениям о подозрительных транзакциях и другим аналогичным отчетам.

⁸ Примеры таких диалогов приводятся в Четвертом Разделе данного руководства.

- Целевые разведывательные сведения не конфиденциального характера. В определенных условиях, при соблюдении необходимых мер предосторожности, органы власти могут счесть возможным предоставление кредитно-финансовым учреждениям целевой информации даже конфиденциального характера.
- Страны, физические лица или организации, активы или операции которых должны быть заморожены.

2.21. При отборе информации, которой можно будет целесообразно и выгодно обмениваться, органы государственной власти должны исходить из того, что информация, поступающая в отрасль финансовых услуг от государственных органов, должна носить информативный характер и не должна заменять собственные решения кредитно-финансовых учреждений. Так, например, страны могут принять решение не составлять так называемый окончательный список типов клиентов с низким уровнем риска. Органы государственной власти, с другой стороны, имеют право предоставлять информацию кредитно-финансовым учреждениям однократно, когда это необходимо для выработки решения с учетом других сведений, уже имеющихся у кредитно-финансового учреждения.

Глава 2. Применение подхода на основе оценки рисков

Оценка риска и национальные приоритеты

- 2.22. Подход на основе оценки рисков должен базироваться на прочной основе: в первую очередь необходимо провести соответствующую работу по надлежащему разъяснению рисков. Как таковой, подход на основе оценки рисков должен базироваться на оценке угроз. Это требование должно соблюдаться во всех случаях применения подхода на основе оценки рисков для любых масштабов применения, начиная от отдельного кредитно-финансового учреждения, до всей страны в целом. Подход, применяемый страной, должен предусматривать проведение разъяснительной работы о том, что такое риски, угрожающие всей стране. Эту работу также можно назвать «оценкой национального риска».
- 2.23. Оценку национального риска следует рассматривать как комплекс фундаментальной, исходной информации, на основании которой органы надзора, правоохранительные органы, ПФР и кредитно-финансовые учреждения смогут принимать решения о распределении обязанностей и ресурсов на национальном уровне исходя из практического, всестороннего и актуализированного понимания рисков.
- 2.24. Оценка национального риска должна составляться с учетом обстановки, характерной для данной, конкретной страны, как с точки зрения методики

ее расчета, так и с точки зрения выводов, к которым можно прийти, основываясь на такой оценке. К факторам, определяющим риск отмывания денег и финансирования терроризма в стране, можно отнести нижеследующие.

- Политическая обстановка.
- Правовая среда.
- Экономическая структура страны.
- Культура и характер гражданского общества.
- Источники, места расположения и концентрации преступной деятельности.
- Размер отрасли финансовых услуг.
- Состав отрасли финансовых услуг.
- Формы собственности кредитно-финансовых учреждений.
- Схемы корпоративного управления кредитно-финансовыми учреждениями и экономикой в целом.
- Типы платежных систем и доля наличных операций в общем объеме финансовых операций.
- Географическое распределение операций финансовой отрасли и ее клиентов.
- Типы продуктов и услуг, предлагаемых отраслью финансовых услуг.
- Типы клиентов, пользующихся услугами финансовой отрасли.
- Типы основных правонарушений.
- Объемы нелегальных доходов, получаемых в стране.
- Объемы нелегальных доходов, получаемых в зарубежных странах и отмываемых в стране.
- Основные каналы или схемы, используемые для отмывания денег или финансирования терроризма.
- Отрасли легальной экономики, на которые влияет отмывание денег и финансирование терроризма.
- Подпольные отрасли экономики.

2.25. Страны также должны продумать, каким образом можно достичь наиболее полного понимания рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне. На какой орган будет возложена ответственность за сбор информации, необходимой для такой оценки? Насколько официальной должна быть такая оценка? Следует ли открыто распространять мнение компетентных органов? Ответы на все эти вопросы должны дать компетентные органы.

2.26. Необходимым результатом такой деятельности должны стать решения о распределении обязанностей и ресурсов на национальном уровне, основанные на всестороннем и актуализированном понимании рисков. Для достижения необходимого результата компетентные органы должны

разработать и внедрить меры, направленные на снижение выявленных рисков.

- 2.27. Разработка и внедрение подхода на основе оценки рисков предполагает выработку определенных выводов. Такие выводы должны быть максимально информативными. Из этого следует, что эффективность применения подхода на основе оценки рисков, зависит от его информационной насыщенности и наличия разведывательных данных, если это необходимо. Необходимо проследить за тем, чтобы в оценке риска использовалась только самая последняя и достоверная информация. Страны вполне могут объединить усилия правоохранительных органов, ПФР, органов правового регулирования и кредитно-финансовых учреждений, чтобы разработать подход, основанный на оценке риска, максимально соответствующий потребностям конкретной страны. Оценка риска не должна иметь статический характер, она должна пересматриваться с течением времени, в зависимости от изменений обстановки и возникновения новых угроз. Страны должны создавать обстановку, способствующую информационному обмену между различными органами власти таким образом, чтобы обмен информации не зависел от межведомственных границ.
- 2.28. В какой бы форме ни была составлена национальная оценка риска, и какими бы ни были меры снижения таких рисков, они всегда будут содержать в себе достаточно информации, необходимой для выработки правильного решения о распределении ресурсов в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Также, такая информация позволит более эффективно распределить ресурсы между различными органами государственной власти и обеспечить максимально результативное их применение.
- 2.29. Оценка национального риска не только облегчает работу компетентных органов по распределению государственных ресурсов в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, но и также позволяет органам, принимающим решения, получить информацию о характере систем надзора и правового регулирования и соответствующих рисках. Чрезмерно рьяные попытки устранить все риски могут оказать разрушительное действие и дать обратный эффект, ложась непосильным бременем на промышленность. Они могут действовать в ущерб интересам граждан, ограничивая доступ к финансовым услугам определенных категорий населения. С другой стороны, существует вероятность, что усилия могут оказаться недостаточными для защиты общества от угроз, создаваемых преступными группировками и террористами. Избежать таких опасностей позволит всестороннее понимание рисков на национальном уровне.

Общие принципы надзора в рамках правового регулирования

Определение приемлемого уровня риска

- 2.30. Уровень риска ПОД/ФТ, в общем случае, зависит от факторов, определяющих внутренний и внешний риск. Так, например, уровень риска может быть более высоким из-за таких внутренних факторов риска, как слабая подготовка ресурсов, недостатки в системе контроля и недостаточное участие в работе руководителей верхнего уровня. Уровень внешнего риска может повышаться под воздействием таких факторов, как деятельность третьих сторон и/или влияние политических и общественных факторов.
- 2.31. Как уже описывалось в первом разделе, вся финансовая деятельность связана с определенными элементами риска. Компетентные органы не должны запрещать кредитно-финансовым учреждениям проводить операции с клиентами, относящимися к высокой степени риска, если такое кредитно-финансовое учреждение применяет политику, процедуры и процессы, необходимые для управления возникающего риска. Лишь в исключительных случаях, например, если это оправдано задачами противодействия терроризму, преступности или выполнением международных обязательств, определенным физическим и юридическим лицам, организациям или странам может быть дан категорический запрет на пользование финансовыми услугами.
- 2.32. Тем не менее, это не означает, что основными минимальными требованиями можно пренебречь. Так, например, в Рекомендации 5 ФАТФ отмечается, что «в случаях, когда кредитно-финансовое учреждение не удовлетворяет требованиям НПК, такое учреждение не имеет права открывать счет, вступать в деловые отношения или проводить финансовые операции; оно должно рассмотреть возможность прекращения деловых отношений; а также составить отчет о подозрительной транзакции данного клиента». Таким образом, уровень риска должен быть равноудален как от экстремальной точки, при которой запрещаются все сделки с клиентами, так и от низшей точки, когда разрешены все сделки, даже с неприемлемым или неснижаемым риском.
- 2.33. Компетентные органы полагают, что кредитно-финансовые учреждения смогут внедрить эффективные политики, программы, процедуры и системы, позволяющие снизить уровень риска; но вместе с тем они признают, что даже при наличии эффективной системы не всегда можно выявить все подозрительные финансовые операции. Кроме того, кредитно-финансовые учреждения должны проследить за тем, чтобы такие программы, процедуры и системы применялись достаточно эффективно, не позволяли превратить кредитно-финансовое учреждение в канал перекачки нелегальных доходов, предусматривали ведение

соответствующей отчетности, при чем в той форме, которая была бы удобна для использования компетентными органами в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Эффективная политика и процедуры могут снизить уровень риска, но не способны устранить его полностью. Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма требует определенных умозаключений и не является точной наукой. Надзор имеет своей целью выявление необычных или подозрительных операций среди огромного количества легальных операций; более того, различие между обычными и необычными операциями может быть весьма нечетким, поскольку значение понятия «традиционный» зависит от вида деятельности клиентов. Поэтому разработка точного профиля деятельности клиента имеет важнейшее значение в деле управления системой, основанной на оценке риска. Кроме того, процедуры и механизмы контроля часто основываются на типологии ранее встречавшихся случаев, а лица, причастные к преступной деятельности, постоянно корректируют свои методы.

2.34. Кроме того, ситуации риска не идентичны и, следовательно, не всегда требуют применения абсолютно тех же мер расширенной надлежащей проверки клиентов в каждом отдельном случае. Поэтому органы надзора будут ожидать, что кредитно-финансовые учреждения определят категории высокого риска и будут применять соответствующие меры снижения риска. Так, например, такими категориями могут быть:

- клиенты, не являющиеся резидентами (следует выяснить, почему им необходимо открыть счет в другой стране);
- видные политические деятели (для применения особых процедур);
- компании, выпускающие акции на предъявителя (необходимо проявлять бдительность, чтобы идентифицировать и проверить приобретателя).

Более подробная информация по определению особых категорий риска представлена в третьем разделе «Руководство для частного сектора».

Надлежащие действия органов надзора в обеспечение поддержки подхода на основе оценки рисков

2.35. Для выявления слабых мест органы надзора должны применять эффективную программу, проводя соответствующие действия, как на самих предприятиях, так и за их пределами,⁹ а также анализируя внутреннюю и другую имеющуюся информацию.

2.36. В ходе проверок органы надзора должны ознакомиться с оценками риска ПОД/ФТ, составленными кредитно-финансовыми учреждениями, а также с политиками, процедурами и системами контроля, таким образом, чтобы

⁹ См. 20-й Принцип по методике органов надзора из «Основных Принципов Базельского комитета».

составить полное представление о профиле оценки риска кредитно-финансового учреждения, а также соответствии мер снижения таких рисков. Полезной информацией в этом смысле могут быть, если имеются, оценки, составленные другими кредитно-финансовыми учреждениями, или по их заказу. Такая оценка должна предусматривать выборочную проверку операций, проведенных по счетам клиента. Критическим определяющим фактором является оценка органов надзора способности и желания руководства кредитно-финансового учреждения предпринимать необходимые меры для исправления выявленных недостатков. Органы надзора должны провести соответствующие действия, обеспечивающие своевременное и надлежащее устранение всех недостатков, исходя при этом из того, что выявленные слабые места могут иметь серьезные последствия. Систематические недочеты в работе, а также применение неудовлетворительной системы контроля, как правило, влекут за собой суровые меры со стороны органов надзора.

- 2.37. Тем не менее, не исключены ситуации, при которых существенное значение будет иметь выявление отдельной операции с высоким риском или обнаружение клиента, операции которого представляют собой высокий риск. Это происходит в тех случаях, когда речь идет о крупных суммах, об известных топологиях отмывания денег и финансирования терроризма или о схемах, которые долгое время остаются нераскрытыми. Эти случаи свидетельствуют о наличии многочисленных недостатков в практике управления рисками, накопленных в течение ряда лет, или о пробелах в работе органов надзора при определении высоких рисков, контроле над финансовыми операциями, обучении персонала и применении системы внутреннего контроля. Сами факты могут служить основанием для оправдания действий органов надзора.
- 2.38. Органы надзора должны быть готовы провести сравнительный анализ факторов риска и процедур, используемых кредитно-финансовыми учреждениями одного и того же уровня. Такой анализ, помимо решения других задач, позволит органам надзора расширить свое понимание процессов, посредством которых кредитно-финансовые учреждения разрабатывают и применяют подход, основанный на риске, а также обозначить потенциальные недостатки. Аналогичным образом, органы надзора могут и должны применить все свои знания о рисках, характерных для продуктов, услуг, клиентов и географических регионов, которые позволят им более квалифицированно проанализировать оценку риска отмывания денег и финансирования терроризма, составленную кредитно-финансовым учреждением. Надо учитывать, что в их распоряжении имеется информация, которая, возможно, не предоставлялась кредитно-финансовому учреждению, и, следовательно, оно не могло принять во внимание эту информацию при разработке и внедрении подхода, основанного на оценке риска. Использование таких знаний при разработке руководств по управлению рисками для кредитно-

финансовых учреждений органами надзора (а также другими заинтересованными сторонами) всячески поощряется. В случаях, когда кредитно-финансовым учреждениям предоставляется право самостоятельно определять состав НПК на основании оценки риска, они должны руководствоваться распоряжениями, выпускаемыми компетентными органами.¹⁰ Анализ дохода, основанного на оценке риска, позволит, например, обозначить случаи, когда кредитно-финансовые учреждения используют излишне узкое определение категорий рисков, не охватывающее все существующие риски. Вводятся критерии, которые позволят определить целый ряд деловых взаимоотношений, отличающихся более высокой степенью риска, не определяя при этом соответствующих мер по расширенной надлежащей проверке клиентов.

- 2.39. В рамках подхода, основанного на оценке риска, органы надзора должны сконцентрировать свои усилия, в первую очередь, на оценке программы управления рисками и соответствия требованиям ПОД/ФТ, применяемой кредитно-финансовым учреждением, с точки зрения удовлетворения минимальных требований правового регулирования и способности соответственно реагировать и эффективно снижать риски. Задача органов надзора не заключается в том, чтобы запретить осуществление деятельности, сопряженной с высоким риском, но, напротив, в том, чтобы быть абсолютно уверенными в том, что кредитно-финансовые учреждения применяют надлежащие и эффективные стратегии снижения рисков.
- 2.40. Согласно 29-й Рекомендации ФАТФ, органы надзора должны применять соответствующие санкции за несоответствие законодательным требованиям и нормам правового регулирования по противодействию отмывания денег и финансированию терроризма; эффективный надзор в области ПОД/ФТ предусматривает, что «сотрудник органов надзора должен иметь в своем распоряжении достаточно широкий ряд механизмов надзора, которые подлежат применению, если, по мнению сотрудника органов надзора, банк нарушает законодательство, нормы правового регулирования или не выполняет решение органов надзора. К таким механизмам относятся и права банка потребовать немедленно устранить недостатки и применить санкции. На практике диапазон применяемых механизмов зависит от того, насколько серьезной является ситуация».¹¹
- 2.41. Штрафы и взыскания не являются надлежащими мерами правового регулирования, направленными на устранение недостатков, касающихся ПОД/ФТ. Однако, органам надзора должно быть предоставлено право и они должны быть готовы налагать штрафы и/или взыскания в тех

¹⁰ Рекомендации ФАТФ 5 и 25, Методология основных критериев 25.1 и 5.12.

¹¹ «Методология по основным принципам». Базель. 2006г., Принцип 23, 3-й Основной критерий.

случаях, когда были выявлены существенные недостатки. Желательно, чтобы санкции применялись в форме программы мер по устранению недостатков, проводимой в порядке обычного надзора.

- 2.42. В «Методологии Основных принципов Базельского комитета» (с поправками от октября 2006 г.) приводится ряд основополагающих аспектов последовательных мер органов надзора. Несмотря на то, что они не имеют прямого отношения к противодействию отмыванию денег, эти принципы, тем не менее, дают практически полезную характеристику процессу надзора над управлением рисками. Ключевые концепции, составленные на основании названных принципов, приводятся в Приложении 1.
- 2.43. В результате рассмотрения приведенных выше факторов, очевидно, что взаимоувязанное регулирование должно базироваться на двух центральных моментах:

а) Прозрачность правового регулирования

- 2.44. В процессе внедрения соответствующих мер прозрачность правового регулирования приобретает огромное значение. Органы надзора понимают, что кредитно-финансовым учреждениям, с одной стороны, необходимо определенная свобода действий при выработке собственных решений по оценке риска, но с другой стороны, им также необходимо и руководство по соблюдению требований правового регулирования. Сотрудник органов правового регулирования, уполномоченный на осуществление надзора для целей ПОД/ФТ, должен четко и ясно обозначить обязанности, предусмотренные в отношении подконтрольного учреждения, а также продумать соответствующие механизмы передачи информации о таких обязанностях подконтрольному учреждению. Так, например, эти обязанности могут быть сформулированы в форме требований верхнего уровня, разработанных с учетом желаемого результата, а не в форме подробно описанного процесса.
- 2.45. Но, вне зависимости от того, какой бы порядок ни был внедрен в практику, определяющий принцип будет заключаться в том, чтобы кредитно-финансовое учреждение полностью понимало, каким законодательным требованиям оно должно удовлетворять, и что от него ожидают органы правового регулирования. При отсутствии достаточной прозрачности возникает опасность восприятия действий органов надзора как несоответствующих или непредсказуемых, что может существенно подорвать применение кредитно-финансовым учреждением даже самого эффективного подхода, основанного на оценке риска.

б) Обучение персонала органов надзора и правоохранительных органов

- 2.46. В контексте подхода, основанного на оценке риска, невозможно определить абсолютно точно, что конкретно должно делать кредитно-финансовое учреждение, чтобы выполнить свои обязательства, предусмотренные нормами правового регулирования. В первую очередь, безусловно, это должны быть действия, обеспечивающие последовательный и соразмерный надзор. Следовательно, для успешного проведения соразмерных надзорных действий необходимо соответствующее эффективное обучение персонала органов надзора.
- 2.47. Обучение персонала должно проводиться таким образом, чтобы сотрудники органов надзора могли составить обоснованные сравнительные выводы в отношении систем и механизмов контроля ПОД/ФТ, применяемых кредитно-финансовыми учреждениями. Важно, чтобы в ходе проведения оценки сотрудники органов надзора могли также сделать выводы в отношении применяемых механизмов управления с точки зрения рисков, с которыми сталкивается кредитно-финансовое учреждение, практического опыта, накопленного в промышленности. Кроме того, органы надзора могут счесть целесообразной проведение сравнительной оценки, чтобы сделать выводы в отношении относительно сильных и слабых сторон различных программ, осуществляемых кредитно-финансовым учреждением.
- 2.48. Программа обучения сотрудников органов надзора должна включать в себя методику оценки схем управления рисками, необходимых процедур и механизмов контроля, применяемых руководством кредитно-финансовых учреждений. Кроме того, в рамках программы обучения слушатели должны ознакомиться с соответствующими руководствами, если таковые имеются. Следует также отметить, что «процесс осуществления надзора представляет собой не просто ознакомление с политиками и процедурами, но также и изучение данных по клиентам, и выборочную проверку некоторых счетов».¹² Сотрудник органов надзора должен оценить соответствие механизмов, применяемых кредитно-финансовым учреждением, и, если «он установит, что механизмы оценки риска недостаточно эффективные, он имеет право потребовать от банка или банковской группы усилить их».¹³ Органы надзора также должны оценить, достаточен ли объем ресурсов, выделенных для эффективного применения процедур управления рисками.

¹² См. «Рекомендация 29» и «Меры надлежащей проверки клиентов для банков», § 61.

¹³ «Методология Основных принципов Базельского комитета», 7-й Основной принцип, 1-й Основной критерий.

2.49. Для выполнения приведенных выше обязанностей, программа обучения сотрудников органов надзора должна включать в себя методику оценки следующих аспектов:

- i. Качества порядка организации работы в учреждении, включая программы обучения персонала, внутренний аудит, процедуры соблюдения требований и управления рисками.
- ii. Удовлетворяют ли соответствующим требованиям политика и процедуры управления рисками с точки зрения профиля рисков кредитно-финансового учреждения и пересматриваются ли они регулярно с учетом изменений профиля рисков.
- iii. Участия руководителей высшего уровня, гарантирующее, что кредитно-финансовое учреждение проводит надлежащее управление рисками и применяет все необходимые процедуры и механизмы контроля.

Приведенный ниже список можно использовать в качестве примерного перечня аспектов для проверки:

- Политика, ориентированная на коллективное применение.
- Оценка рисков, характерных для каждого отдельного вида деятельности.
- Детализация официальной документации по оценкам и их классификации по продуктам, каналам поставки, типам клиентов и географическому расположению клиентов.
- Детализация процедур НПК, включая обозначение новых клиентов, описание профилей деятельности клиентов и сбор информации в рамках Принципа индивидуального подхода к клиенту (ПИПкК).
- Расширенные схемы надлежащей проверки клиентов и видов деятельности, отличающихся высоким риском, например, клиентов с высокими чистыми доходами, политических деятелей и операции банков по корреспондентским счетам.
- Применяемые процедуры контроля финансовых операций и меры, проводимые при обнаружении подозрительных операций.
- Политика, определяющая способы и основания для обновления имеющихся данных по клиентам.
- Качество системы и механизмов внутреннего контроля, включая методы обнаружения и передачи информации о проведении крупных или подозрительных сделок.
- Политика ведения отчетности и возможности быстрого поиска необходимых данных или проводок о выполненных операциях.
- Содержание учебного курса по ПОД/ФТ, частота проведения занятий и аудитория слушателей, оценка эффективности обучения.
- Надлежащая методика выборочной проверки.

Готовых «правильных ответов» на все эти вопросы не существует. Основными определяющими факторами должны быть следующие:

(а) кредитно-финансовое учреждение удовлетворяет всем минимальным требованиям правового регулирования;

(б) кредитно-финансовое учреждение определило риски отмывания денег и финансирования терроризма, разработало методiku наиболее эффективного управления этими рисками и выделило ресурсы, необходимые для решения поставленных задач;

(в) руководство верхнего уровня несет надлежащую ответственность за контроль мер по ПОД/ФТ.

Приложение 1. Ключевые аспекты управления рисками согласно «Методологии основных принципов Базельского комитета» (с поправками от октября 2006 г.)

Выдержки из описания требований к процедурам управления рисками:

«Отдельные банки и банковские группы должны применять комплексные политики и процедуры управления рисками, позволяющие определить, оценить, проконтролировать или снизить существенные риски. Лицо, осуществляющее надзор, должно оценить, соответствуют ли применяемые процедуры объему и характеру деятельности банка или банковской группы и проверить, своевременно ли обновляются эти процедуры с учетом изменений профиля риска и динамики состояния внешнего рынка. Если лицо, осуществляющее надзор, придет к выводу о том, что применяемые процедуры управления рисками недостаточны, оно имеет право потребовать от банка или банковской группы усилить названные процедуры.» (7-й Принцип, 1-й Основной критерий).

«Лицо, осуществляющее надзор, должно проверить, применяет ли банк или банковская группа соответствующие стратегии управления рисками, утвержденные Правлением банка или банковской группы. Также лицо, осуществляющее надзор, должно проверить, контролирует ли Правление разработку политик и процедур принятия рисков, утверждение соответствующих предельных значений и проведение руководством верхнего уровня мер, обеспечивающих отслеживание и контроль всех рисков, обозначенных утвержденными стратегиями.» (7-й Основной принцип, 2-й Основной критерий).

«Лицо, осуществляющее надзор, должно также проверить, ведется ли соответствующая документация по стратегиям, политикам, процессам и предельным значениям, установленным для целей управления рисками, своевременно ли пересматривается и обновляется такая документация, распространяется ли они в рамках банка или банковской группы и соблюдаются ли меры, предписанные такой документацией, на практике. Лицо, осуществляющее надзор, определяет, действительно ли были

необходимы исключения из установленных политик, процессов и предельных значений, поданные на рассмотрение и утверждение руководства верхнего уровня и Правления в срочном порядке.» (7-й Основной принцип, 3-й Основной критерий).

«Лицо, осуществляющее надзор, должно проверить, в достаточной ли степени руководство верхнего уровня и Правления понимает характер и уровень риска, принимаемого банком [...]. Лицо, осуществляющее надзор, должно также проверить, что руководство верхнего уровня обеспечивает соответствие политик и процедур управления риском профилю риска банка и бизнес-плану, а также их эффективное применение. В этой связи лицо, осуществляющее надзор, проверяет, насколько регулярно руководство верхнего уровня знакомится с поступающей к нему информацией, касающейся управления рисками, и насколько полно осознает ее значение (и ограничения). Аналогичное требование распространяется и на Правление в отношении информации по управлению рисками, которая должна представляться Правлению в форме, удобной для осуществления надзора.» (7-й Основной принцип, 4-й Основной критерий).

«Если банки и банковские группы используют экспериментальные модели для оценки составных элементов риска, то лицо, осуществляющее надзор, должно проверить, регулярно ли такие банки проводят независимую оценку и тестирование таких моделей и систем.» (7-й Основной принцип, 6-й Основной критерий).

«Лицо, осуществляющее надзор, должно проверить, в банках и банковских группах имеются описания должностных инструкций, в которых обязанности по оценке, отслеживанию, контролю и снижению рисков четко отделены от обязанностей, касающихся рисков, принимаемых банком [...]» (7-й Основной принцип, 9-й Основной критерий).

ТРЕТИЙ РАЗДЕЛ. РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПОДХОДА НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКОВ ДЛЯ КРЕДИТНО-ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Предисловие

3.1. Особенности подхода, основанного на оценке риска, характерные для того или иного, конкретного кредитно-финансового учреждения, определяются видами его деятельности. В случаях, когда это приемлемо и целесообразно, такие политики, процедуры и механизмы контроля, определяющие, каким образом кредитно-финансовое учреждение будет управлять и снижать

риски отмывания денег и финансирования терроризма, можно сформулировать для целой группы участников. Однако, было установлено, что финансирование терроризма по своим признакам отличается от отмывания денег и, соответственно, риски труднее будет оценить, не имея в своем распоряжении обширного описания признаков и методов финансирования терроризма (см. пункты 1.34 – 1.38). Тщательно разработанный подход, основанный на оценке риска, представляет собой инструмент, посредством которого кредитно-финансовое учреждение определяет критерии оценки потенциального риска отмывания денег. Подход, основанный на оценке риска, применяемый на практике должным образом, также формирует основу для определения уровня потенциального риска отмывания денег, создаваемого клиентами и их финансовыми операциями, и позволяет кредитно-финансовому учреждению сконцентрировать свои усилия на тех клиентах и их финансовых операциях, которые представляют наиболее высокий риск отмывания денег.

Глава 1. Категории рисков

- 3.2. С тем, чтобы обеспечить применение действительно обоснованного подхода, основанного на риске, кредитно-финансовое учреждение должно определить критерии оценки потенциального риска отмывания денег. Описание рисков отмывания денег и финансирования терроризма в той степени, в которой это возможно, включая их классификацию по клиентам или категориям клиентов и по типам финансовых операций, позволит кредитно-финансовым учреждениям определить и применить соответствующие меры и механизмы контроля для снижения рисков. В то время как оценка риска всегда должна проводиться в самом начале формирования отношений с клиентом, подробное описание профиля риска некоторых клиентов может быть составлено только после проведения клиентом нескольких операций по его счетам, вследствие чего контроль финансовых операций клиента и регулярное обновление оценок риска становится основополагающим элементом подхода. В некоторых случаях кредитно-финансовому учреждению приходится проводить корректировку оценки риска по тому или иному клиенту на основании информации, полученной из компетентных органов.
- 3.3. Риск отмывания денег и финансирования терроризма можно оценивать в рамках различных категорий. Применение категорий рисков формирует стратегию управления потенциальными рисками, позволяя кредитно-финансовым учреждениям применять в отношении клиентов соответствующие меры контроля и надзора. Наибольшее применение получили такие критерии риска, как: риск страны или географического региона; риск клиента и риск продукта (услуги). Доля каждой категории риска (взятой отдельно или в совокупности с другими) в общей оценке

потенциального риска отмыывания денег в разных кредитно-финансовых учреждениях различна, в зависимости от соответствующего положения каждого кредитно-финансового учреждения. Таким образом, кредитно-финансовые учреждения должны самостоятельно определять доли рисков, составляющие общую оценку риска. Введение жестких параметров законодательными органами или органами правового регулирования может привести к тому, что оценки рисков, разработанные кредитно-финансовыми учреждениями, будут носить ограниченный характер.

3.4. Несмотря на то, что, с одной стороны, какого-либо единого утвержденного перечня категорий рисков не существует, примеры, представленные далее, иллюстрируют категории рисков, применяемых на практике наиболее часто. Единой методологии применения таких категорий риска также не существует, а методика применения этих категорий риска должна сформировать стратегию управления потенциальными рисками.

Риск страны (географического региона)

3.5. Определения, принятого повсеместно либо компетентными органами, либо кредитно-финансовыми учреждениями, которое позволяло бы отнести ту или иную страну или географический регион (включая страну, на территории которой кредитно-финансовое учреждение осуществляет свою деятельность) к категории высокого риска, не существует. Риск страны в совокупности с другими факторами риска лишь является дополнительной информацией, характеризующей потенциальный риск отмыывания денег и финансирования терроризма. К факторам, на основании которых можно сделать вывод о том, что страна представляет собой более высокий риск, относятся следующие:

- Санкции, примененные в отношении страны, эмбарго или аналогичные меры, введенные, например, ООН. Кроме того, при определенных обстоятельствах, некоторым странам, в отношении которых такие организации, как ООН, ввели санкции или меры, не признанные на международном уровне, кредитно-финансовое учреждение, исходя из финансового положения эмитента и характера таких введенных санкций и мер, может оказать доверие.
- Страны, которые, согласно достоверным источникам,¹⁴ не имеют соответствующих законов, нормативных актов и иных мер, направленных на ПОД/ФТ.

¹⁴ Информацией, поступающей из «достоверных источников», считаются данные от хорошо известных структур, имеющих в обществе высокую репутацию, которые занимаются широким публичным распространением такой информации. Помимо Группы разработки финансовых мер по борьбе с легализацией денежных средств, полученных преступным путем (ФАТФ) и региональных органов, созданных по типу ФАТФ, к таким источникам могут относиться межнациональные или международные органы (Международный валютный фонд, Всемирный банк, Международная организация органов финансовой разведки «Эгмонт»), а также соответствующие органы государственной власти различных стран и неправительственные организации.

- Страны, которые, согласно достоверным источникам, оказывают финансовую или иную поддержку террористической деятельности, и на территории которых установлен факт деятельности террористических организаций.
- Страны, которые, согласно достоверным источникам, характеризуются высокой степенью коррупции или иной противозаконной деятельности.

Риск, создаваемый клиентом

3.6. При определении потенциальных рисков, создаваемых клиентами или определенными категориями клиентов, в отношении отмывания денег и финансирования терроризма, в той степени, в которой такие риски могут быть определены, критическое значение имеет разработка общей базы описания риска. Кредитно-финансовое учреждение, руководствуясь собственными критериями, оценивает самостоятельно, представляет ли тот или иной клиент высокий риск, и какое воздействие на такую оценку могут оказать факторы снижения риска. Применение переменных риска может как снизить, так и повысить уровень оцениваемого риска. К категориям клиентов, чья деятельность может создавать риск высокого уровня, относятся следующие:

- Клиенты, осуществляющие деловые отношения или проводящие финансовые операции в необычной обстановке, например:
 - значительное и необъяснимое расстояние между кредитно-финансовым учреждением и местом расположения клиента;
 - частые и необъяснимые переводы счетов в другие кредитно-финансовые учреждения;
 - частые и необъяснимые переводы денежных средств из одного кредитно-финансового учреждения в другое, расположенное в другом регионе.
- Клиенты, чья организационная структура или характер деловых отношений не позволяют определить фактического собственника или владельца контрольного пакета акций.
- Большое количество операций, совершаемых за наличный расчет (или эквивалент наличных средств), включающих:
 - предприятия, оказывающие услуги денежных переводов (например, дома денежных переводов, дома обмена валют, кассы обмена валют, агенты по денежным переводам и трейдеры банковскими облигациями, а также другие предприятия, предлагающие использовать средства для денежных переводов);

Информация, предоставляемая такими достоверными источниками, не является законом или нормативным актом и не означает, что тот или иной объект должен быть автоматически отнесен к категории более высокого риска.

- казино, игорные заведения и организации, занимающиеся аналогичной деятельностью;
- виды деятельности, которые, не будучи связанными с обращением крупных наличных сумм, позволяют обналичить крупные суммы в результате определенных операций.
- Благотворительные и другие некоммерческие организации, на которые не распространяется действие механизмов контроля и надзора (особенно те организации, которые осуществляют международные операции).¹⁵
- «Лица, предоставляющие доступ в финансовые системы», например, бухгалтера, юристы или профессиональные организации, имеющие счета в кредитно-финансовых учреждениях, действующие от имени клиентов, в случаях, когда кредитно-финансовое учреждение чрезмерно полагается на такое «лицо, предоставляющее доступ в финансовую систему».
- Использование посредников в структуре деловых взаимоотношений, на которых не распространяется действие соответствующих законов и мер по ПОД/ФТ и мер по надзору.
- Клиенты, являющиеся видными политическими деятелями.

Риск продукта (услуги)

3.7. Комплексная оценка риска должна также включать описание потенциальных рисков, создаваемых для кредитно-финансового учреждения конкретными продуктами или услугами. Кредитно-финансовые учреждения должны учитывать, что новые продукты или услуги представляют собой риск для кредитно-финансовых учреждений не тогда, когда кредитно-финансовое учреждение непосредственно предлагает их клиентам, а когда услуги кредитно-финансового учреждения используются для предоставления таких продуктов или услуг. Описание рисков продуктов и услуг должны учитывать следующие факторы:

- Услуги, которые, согласно определению компетентных органов или достоверных источников, являются потенциально рискованными.
 - Услуги, оказываемые с использованием международных корреспондентских банковских счетов, включая такие операции, как выплаты денежных средств лицам, не являющимся клиентами (например, банкам-посредникам), а также почтовые переводы.
 - Международные частные банковские услуги.
- Услуги, связанные с куплей-продажей и доставкой облигаций и драгоценных металлов.

¹⁵ См. «Специальную Рекомендацию VII».

- Услуги, предусматривающие анонимность в силу своего характера, а также услуги, позволяющие мгновенно совершать международные операции, как, например, онлайн-банковские переводы, банковские карточки-аккредитивы, международные безналичные банковские переводы, частные инвестиционные компании и фонды.

Переменные, которые могут повлиять на риск

3.8. Разрабатывая методологию подхода, основанного на оценке риска, кредитно-финансовое учреждение может учесть также и переменные риска, характерные для конкретного клиента или финансовой операции. Такие переменные могут, как повысить, так и снизить уровень риска, создаваемый клиентом или финансовой операцией, и включают в себя:

- Цель открытия счета или установления деловых отношений, которая может повлиять на оценку риска. Счета, которые открываются, главным образом, для проведения обычных клиентских операций на небольшие суммы представляют собой меньший риск, чем счета, открываемые для проведения крупных операций с ранее неопределенными коммерческими организациями.
- Сумма средств, которые намерен разместить тот или иной клиент или сумма проводимой финансовой операции. Слишком крупные суммы депозитов или финансовых операций по сравнению с объемами средств, характерных для аналогичных видов деятельности, могут свидетельствовать о том, что клиента, не относящегося ни по каким другим параметрам к категории высокого риска, все же следует отнести к этой категории. Аналогичным образом, если клиент не оперирует крупными суммами по депозитам и финансовым операциям, кредитно-финансовое учреждение может рассматривать такого клиента как клиента с низким уровнем риска, несмотря на то, что по другим параметрам его можно было бы отнести к категории высокого риска.
- Уровень правового регулирования, режима надзора или иного регулирования, установленного в отношении клиента. Если клиентом является кредитно-финансовое учреждение, в отношении которого применяются режимы правового регулирования и которое осуществляет свою деятельность в стране, применяющей надлежащие механизмы ПОД, то такой клиент представляет собой меньший риск с точки зрения отмывания денег, чем клиент, не включенный в систему правового регулирования или выполняющий только минимальные требования ПОД. Кроме того, компании и дочерние предприятия, находящиеся в государственной собственности, акции которых котируются на международных биржах, представляют собой минимальный риск в отношении отмывания денег. Такие компании, как правило, осуществляют свою деятельность в странах, где установлен

надлежащий, общепринятый режим правового регулирования и, следовательно, их деятельность обычно представляет меньший риск, и они включены в программу расширенного регулирования. Также, в отношении таких компаний можно применять менее жесткий контроль при открытии счетов и проведении финансовых операций в ходе деловых взаимоотношений.

- Частота деловых контактов или продолжительность деловых взаимоотношений. Длительные, стабильные деловые взаимоотношения, сопровождающиеся частыми деловыми контактами с клиентом, с точки зрения риска отмывания денег представляют собой меньший риск.
- Общий объем знаний о стране, включая национальное законодательство, нормативные акты и правила, а также структуру и состав правового надзора и финансовые результаты деятельности самого кредитно-финансового учреждения в такой стране.
- Использование промежуточных корпоративных средств или иных структур, либо не имеющих явной коммерческой или какой-либо другой логической связи с клиентом, либо необоснованно ведут к усложнению или снижению прозрачности операций иным образом. Использование таких средств или структур без надлежащего обоснования повышает риск.

Контроль над ситуациями с высокой степенью риска

3.9. Кредитно-финансовые учреждения должны применять соответствующие меры и механизмы контроля для снижения потенциальных рисков отмывания денег, создаваемых теми клиентами, которые были отнесены к категории высокого риска по результатам применения кредитно-финансовым учреждением подхода на основе оценки рисков. К таким мерам и механизмам контроля относятся:

- Регулярное распространение информации в рамках кредитно-финансового учреждения о клиентах и финансовых операциях, создающих высокий риск для осуществления деятельности учреждения.
- Применение расширенных схем в рамках индивидуального подхода к клиенту или мер по надлежащей проверке клиентов.
- Введение требования об утверждении разрешений на открытие счета или установление деловых взаимоотношений руководством более высокого уровня.
- Введение схем расширенного контроля операций.
- Применение расширенных схем текущего контроля и более частое проведение анализа деловых взаимоотношений.
- Одни и те же меры и схемы контроля могут применяться к разным критериям риска, и кредитно-финансовое учреждение может не разрабатывать специальные меры контроля для каждого отдельного критерия риска.

Глава 2. Применение подхода на основе оценки рисков

Меры по надлежащей проверке клиентов и индивидуальный подход и клиентам

3.10. Задачей мер по надлежащей проверке клиентов и методики индивидуального подхода к клиенту является предоставление кредитно-финансовому учреждению обоснованных доказательств, подтверждающих, что оно располагает достаточными сведениями о клиенте и с определенной долей уверенности может прогнозировать виды деятельности и типы финансовых операций, которые может осуществить такой клиент. Процедуры кредитно-финансового учреждения должны включать в себя:

- (а) своевременную идентификацию клиента, включая ее периодическую проверку;
- (б) соответствующие меры, основанные на оценке риска, необходимые для идентификации выгодоприобретателей и проверки такой идентификации;
- (в) сбор необходимой дополнительной информации, обеспечивающей более глубокое понимание положения клиента и его деятельности, включая прогнозирование характера и объемов предполагаемых финансовых операций.

3.11. Начиная свою деятельность в этом направлении, кредитно-финансовое учреждение, в первую очередь, должно оценить риск, связанный с тем или иным клиентом, учитывая все возможные переменные риска, прежде чем будет принято окончательное решение. Кредитно-финансовое учреждение должно разработать индивидуальные меры по надлежащей проверке клиентов для каждого клиента. К таким мерам относятся.

- Стандартные меры по надлежащей проверке, применяемые ко всем клиентам.
- Упрощенные схемы проверки, применяемые вместо стандартных мер в отношении клиентов, которых можно отнести к низкому уровню риска в силу того, что:
 - клиент является компанией, которая котируется на бирже и обязана соблюдать требования о предоставлении соответствующей информации в компетентные органы;
 - клиент является кредитно-финансовым учреждением (либо национальным, либо зарубежным), в отношении которого действуют требования ПОД/ФТ, удовлетворяющие Рекомендациям ФАТФ;
 - клиент является частным лицом, основным источником доходов которого является заработная плата, пенсия или социальные

- пособия, поступающие из определенных, установленных источников, и объемы финансовых операций соответствуют уровню доходов;
- финансовые операции совершаются в небольших объемах и относятся к одному типу (например, мелкие страховые платежи).
- Расширенные схемы мер по надлежащей проверке могут применяться в отношении клиентов, представляющих более высокий риск. Такое заключение можно сделать на основании вида деятельности клиента, формы собственности, прогнозируемого и фактического объема и типа финансовых операций, включая операции со странами, относящимися к высокому риску, или с теми, кто определены как страны высокого риска действующим законодательством или законодательными актами. Например:
 - корреспондентские банковские отношения;
 - политически значимые лица (ПД).

Мониторинг клиентов и их финансовых операций

- 3.12. Уровень и характер схем мониторинга, применяемых кредитно-финансовыми учреждениями, зависит от объемов финансовых операций, рисков отмывания денег и финансирования терроризма, которым подвержено такое кредитно-финансовое учреждение, от применяемой методики контроля (ручной, автоматизированной или смешанного типа), а также от самого вида деятельности, в отношении которого будут применяться такие меры мониторинга. Применяя подход, основанный на оценке риска, к методике мониторинга, кредитно-финансовое учреждение и органы, осуществляющие его правовое регулирование, должны исходить из того, что к разным финансовым операциям, счетам или клиентам будут применяться разные методы мониторинга. Уровень мониторинга будет зависеть от риска, определенного для данного клиента, продукта или услуги, которыми пользуется клиент, а также от места расположения клиента и его финансовых операций. Методология и процедуры мониторинга также зависят от ресурсов, имеющихся у финансового учреждения.
- 3.13. Основной целью мониторинга в рамках системы, основанной на оценке риска, является решение проблем, стоящих перед всем предприятием в целом, используя результаты анализа основных рисков, полученные каждым кредитно-финансовым учреждением. Это значит, что органы правового регулирования должны учитывать и придавать должное значение оценкам, разработанным самими кредитно-финансовыми учреждениями, при условии, что такие оценки не противоречат требованиям законодательства и правового регулирования, обоснованы и отражены в соответствующих документах.

- 3.14. Мониторинг в рамках подхода, основанного на оценке риска, позволяет кредитно-финансовому учреждению рассчитать пороговые значения для денежных средств и иных параметров, ниже которых деятельность рассматриваться не будет. Ряд ситуаций и пороговых значений, определенных для данной цели, необходимо регулярно пересматривать с точки зрения их соответствия установленным уровням риска. Кроме того, кредитно-финансовые учреждения должны также регулярно проверять различные системы и процессы на их соответствие текущему состоянию. Результаты мониторинга должны всегда отражаться в документации.

Сообщение о подозрительных операциях (сделках)

- 3.15. Сообщения о подозрительных операциях или деятельности являются критическим фактором, определяющим способность страны применять финансовую информацию для противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и другим финансовым преступлениям. Порядок, регламентирующий передачу информации такого рода в компетентные органы, определяется национальным законодательством, требующим от учреждений сообщать обо всех операциях, параметры которых приближаются к пороговым значениям.
- 3.16. Если законодательство или нормы правового регулирования требуют предоставления отчетов по подозрительной деятельности, в случае, если таковая будет установлена, то в компетентные органы передается соответствующий отчет и, следовательно, применение подхода, основанного на оценке риска, для целей представления такого отчета о подозрительной деятельности, в данном случае не предусматривается.
- 3.17. Применение подхода, основанного на оценке риска, тем не менее, вполне целесообразно для выявления непосредственно подозрительной деятельности, например, поскольку в этом случае кредитно-финансовое учреждение сможет направить дополнительные ресурсы на обработку операций, отличающихся более высокой степенью риска. Применяя подход, основанный на оценке риска, кредитно-финансовое учреждение, также, возможно, будет использовать сведения, представленные компетентными органами, содержащие информацию о подходе, применяемом для выявления подозрительной деятельности. Также, кредитно-финансовое учреждение должно регулярно оценивать соответствие применяемой системы выявления подозрительной деятельности и отчетности по ней.

Обучение и разъяснительная работа

- 3.18. Рекомендация 15 требует от кредитно-финансовых учреждений проведения обучения своих сотрудников по темам ПОД/ФТ, поэтому

важно, чтобы они проходили соответствующий и достаточный курс обучения по мерам противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Выполнение обязательств, принятых кредитно-финансовым учреждением в отношении эффективного контроля ПОД/ФТ, зависит и от обучения персонала, и от проведения с ним разъяснительной работы. Поэтому мероприятия в этом направлении должны охватывать всех сотрудников предприятия таким образом, чтобы они ознакомились хотя бы с общей информацией по законодательству, правовому регулированию и внутренней политике в отношении ПОД/ФТ.

3.19. Применение подхода, основанного на оценке риска, к различным методикам обучения предоставит каждому кредитно-финансовому учреждению дополнительную гибкость в отношении периодичности, способов проведения и основной задачи такого обучения. Кредитно-финансовое учреждение оценивает собственный персонал и имеющиеся ресурсы, а затем должно провести программы обучения по ПОД/ФТ, удовлетворяющие следующим требованиям:

- учебные программы должны быть ориентированы на круг обязанностей, выполняемых слушателями программы (непосредственные контакты с клиентами или обработка финансовых операций);
- учебные программы должны учитывать уровень детализации (ответственные сотрудники, персонал, работающий со сложными продуктами или с продуктами, которыми управляют сами клиенты);
- периодичность проведения курсов обучения должна соответствовать уровню риска, который характерен для того или другого вида деятельности;
- система проверки знаний должна соответствовать уровню детализации обучения.

Глава 3. Система внутреннего контроля

3.20. Для обеспечения действительной эффективности применения подхода, основанного на оценке риска, весь процесс должен быть интегрирован в систему внутреннего контроля учреждения. Руководители верхнего уровня несут полную ответственность за то, чтобы структура внутреннего контроля была достаточно эффективной и предусматривала, помимо прочего, мониторинг подозрительных операций и сообщение о них в компетентные органы. Успех применения подхода в значительной степени зависит от способности старшего руководства возглавить деятельность по ПОД и принять в ней самое активное участие. Руководство верхнего уровня должно сформировать культуру соблюдения требований, что позволит гарантировать неукоснительное исполнение персоналом политики кредитно-финансового учреждения,

процедур и процессов, имеющих своей целью снижение и контроль рисков.

3.21. Помимо других требований внутреннего контроля, характер и область применения контроля в отношении ПОД/ФТ зависит от ряда факторов, включающих:

- характер, объем и сложность деятельности кредитно-финансового учреждения;
- разнообразие операций, проводимых кредитно-финансовым учреждением, включая географический охват;
- типы клиентов, продукции и видов деятельности кредитно-финансового учреждения;
- используемые каналы распространения продукции и услуг;
- риск, характерный для каждой определенной сферы деятельности кредитно-финансового учреждения;
- объем операций, поступающих для обработки в кредитно-финансовое учреждение непосредственно от клиентов, через посредников, третьи стороны, корреспондентские счета и посредством других безличных способов доступа.

3.22. Структура внутреннего контроля должна обеспечивать.

- Основной упор на операции кредитно-финансового учреждения (продукты, услуги, клиентов или места расположения), которые являются наиболее уязвимыми с точки зрения их вероятного использования лицами, связанными с отмыванием денег и другой преступной деятельностью.
- Регулярный пересмотр процессов анализа рисков и управления, исходя из обстановки, в которой кредитно-финансовое учреждение осуществляет свою деятельность, а также его положения на рынке.
- Назначение одного или нескольких лиц из руководящего состава, ответственных за соблюдение требований, предусмотренных в отношении ПОД/ФТ.
- Соблюдение требований, касающихся ПОД/ФТ, и своевременный пересмотр таких требований.
- Введение в действие соответствующих схем контроля до выпуска на рынок новых продуктов.
- Информирование руководства высшего уровня об инициативах, предпринятых для целей соблюдения требований, выявленных недостатках по соблюдению требований, о предпринятых мерах по устранению таких недостатков и о переданных сообщениях о подозрительных финансовых операциях.
- Преемственность программ вне зависимости от состава или структуры руководства или персонала.

- Упор на соблюдение всех требований, предусмотренных законодательными нормами, в отношении ведения отчетности и информирования компетентных органов о подозрительных операциях, соблюдения требований по ПОД/ФТ и своевременный пересмотр требований при введении новых законодательных требований.
- Применение политики, основанной на оценке риска, по надлежащей проверке клиентов, операций и продуктов, в зависимости от необходимости (политика предельных сумм по финансовым операциям или политика согласования действий с руководством).
- Своевременное выявление финансовых операций, информация о которых должна передаваться в компетентные органы, а также составление необходимых отчетов должным образом.
- Надлежащий надзор над сотрудниками, обрабатывающими финансовые операции, составляющими отчеты, санкционирующими применение льготных режимов в отношении клиентов, осуществляющими мониторинг подозрительной деятельности или выполняющими другие функции в рамках программы по ПОД/ФТ, применяемой кредитно-финансовым учреждением.
- Разработку должностных инструкций, предусматривающих обязательное соблюдение требований по ПОД/ФТ, а также оценку показателей работы соответствующего персонала.
- Обучение по названной теме соответствующего персонала.
- Применение общей схемы контроля в отношении групп в той степени, насколько это возможно.

3.23. Руководству верхнего уровня потребуются схемы независимой оценки разработки и применения процессов оценки и управления рисками и связанных с ними процессов внутреннего контроля, которые бы гарантировали соответствие применяемой методологии, основанной на оценке риска, тем рискам, с которыми сталкивается кредитно-финансовое учреждение. Обязанности за проведение такой независимой проверки и составление отчетов могут быть возложены, например, на отдел внутреннего аудита, консультантов, имеющих соответствующую специализацию, или иной квалифицированный персонал, который не участвует в программе ПОД/ФТ данного кредитно-финансового учреждения. Проверка также должна быть ориентирована на оценку риска (с основным упором на клиентов, продукты и услуги, представляющие наибольший риск); оценку соответствия программы ПОД/ФТ кредитно-финансового учреждения в целом; качество управления рисками по финансовым операциям, отделам и дочерним компаниям кредитно-финансового учреждения. Она должна включать комплексные процедуры, проверки и охватывать все виды деятельности.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Базельский Комитет надзора за деятельностью банков. Рабочая группа по международным банковским операциям. Матрица риска

Анализ характерных категорий рисков, который могут использовать кредитно-финансовые учреждения и органы надзора при оценке рисков ПОД.

Низкий	Средний	Высокий
Стабильная, хорошо изученная клиентская база	Клиентская база расширяется за счет образования отделений, слияний или покупки компаний	Крупная и быстро растущая клиентская база, охватывающая обширные и различные географические регионы
Банк не проводит электронные операции (технология электронных банковских операций не применяется), веб-сайт используется только для информационных целей, а не для проведения операций	Банк начинает применение электронных технологий банковских операций и предлагает некоторые продукты и услуги	Банк предлагает обширный ряд продуктов и услуг, основанных на электронных технологиях (например, ведение счетов, оплата счетов по Интернету или открытие банковских счетов через Интернет)
Имеется несколько клиентов и видов деятельности с высоким риском	Имеется среднее количество клиентов и видов деятельности с высоким риском. К ним относятся: кассы по обработке чеков, магазины самообслуживания, фирмы, осуществляющие денежные переводы, пункты обмена валют, импортно-экспортные компании, оффшорные компании, ВПД и иностранные граждане	Имеется большое количество клиентов и видов деятельности с высоким риском. К ним относятся: кассы по обработке чеков, магазины самообслуживания, фирмы, осуществляющие денежные переводы, пункты обмена валют, импортно-экспортные компании, оффшорные компании, ВПД и иностранные граждане

<p>Корреспондентских счетов зарубежных кредитно-финансовых учреждений нет. Банк не занимается обработкой почтовых отправлений, не ведет счетов специального назначения и сквозных корреспондентских счетов (СКС)</p>	<p>Банк ведет всего несколько корреспондентских счетов зарубежных кредитно-финансовых учреждений, которые, как правило, применяют соответствующие политики и процедуры ПОД и расположены в странах с низким риском. Деятельность, связанная с обработкой почтовых отправлений, ведением счетов специального назначения и СКС, весьма ограничена</p>	<p>Банк ведет большое количество корреспондентских счетов зарубежных кредитно-финансовых учреждений, которые не применяют соответствующих политик и процедур ПОД и расположены в странах с высоким риском. Ведут деятельность, связанную с обработкой почтовых отправлений, ведением счетов специального назначения и СКС, в больших объемах</p>
<p>Банк не предлагает или предлагает ограниченный набор услуг и продуктов, связанных с банковским обслуживанием частного капитала, трастовыми фондами или управлением активами</p>	<p>Банк предлагает ограниченный набор услуг и продуктов, связанных с банковским обслуживанием частного капитала, трастовыми фондами или управлением активами внутри страны; банк имеет право самостоятельно принимать решения о размещении инвестиций. Стратегический план может предусматривать расширение трастового бизнеса</p>	<p>Банк предлагает широкий набор услуг и продуктов, связанных с банковским обслуживанием частного капитала, трастовыми фондами или управлением активами внутри страны и на международном уровне. Объем услуг по обслуживанию частного капитала, управлению трастовыми фондами или активами возрастает. Номенклатура предлагаемых услуг включает в себя управление инвестициями, счета трастового управления, главным образом, недискреционные, помимо которых</p>

		имеются счета, в отношении инвестиций которых банк имеет полное право распоряжения
Ограниченное количество международных счетов или ограниченный объем валютных операций по счетам	Среднее количество международных счетов, валютные операции по которым не имеют четкого назначения	Большое количество международных счетов, валютные операции по которым не имеют четкого назначения
Ограниченное количество операций по переводу денежных средств клиентам, ограниченное количество операций с третьими сторонами, отсутствие операций по переводу средств в иностранной валюте	Среднее количество операций по переводу денежных средств. Ограниченное количество операций по международным переводам денежных средств с личных или корпоративных счетов в страны с традиционно низким уровнем риска	Большое количество операций по переводу денежных средств, поступающих от лиц, не являющихся клиентами банка, и выплачиваемых по предъявлении документа, удостоверяющего личность. Часто денежные средства переводятся по личным или корпоративным счетам в (или из) страны с высоким риском, а также в регионы или страны, где действуют законы о неразглашении финансовых тайн
Финансовые операции с географическими регионами высокого риска не ведутся	Минимальное количество финансовых операций с географическими регионами высокого риска	Большое количество финансовых операций с географическими регионами высокого риска
Низкая текучесть кадров среди персонала высокого уровня или сотрудников, непосредственно	Низкая текучесть кадров среди персонала высокого уровня, однако, состав сотрудников,	Высокая текучесть кадров, особенно среди персонала высокого уровня

контактирующих с клиентами (например, представителей отделов клиентского обслуживания, кассиров или других сотрудников отделений)	непосредственно контактирующих с клиентами, может меняться	
---	--	--

**Приложение 2. Базельский Комитет надзора за деятельностью банков.
Рабочая группа по международным банковским операциям. Связь оценки риска с Программой управления
ПОД**



Приложение 3. Глоссарий

«Доверительный собственник»

Физическое (-ие) лицо (-а), которые в конечном итоге владеют правами собственности или контролируют клиента и/или лицо, в чьих интересах совершается сделка. В это понятие также включаются те лица, которые в конечном итоге реально контролирует юридическое лицо или образование.

«Компетентные органы»

Термин включает в себя все административные и правоохранительные органы, чья деятельность связана с противодействием отмыванию денег или борьбой с финансированием терроризма, включая ПФР и органы надзора.

«Основные принципы»

Основные принципы эффективного надзора за банковской деятельностью, опубликованные Базельским комитетом по банковскому надзору, Задачи и принципы регулирования ценных бумаг, опубликованные Международной организацией комиссий по ценным бумагам, и Принципы надзора за страховой деятельностью, опубликованные Международной организацией органов надзора за страховой деятельностью.

«Установленные виды нефинансовых учреждений и профессий»

- а) Казино (включая интернет-казино).
- б) Агенты по операциям с недвижимостью.
- в) Дилеры по драгоценным металлам.
- г) Дилеры по драгоценным камням.
- д) Адвокаты, нотариусы, другие независимые юристы и бухгалтеры – это относится к лицам, которые практикуют как самостоятельно, так и в качестве партнеров или наемных специалистов в профессиональные фирмы. Это определение не относится ни к «штатным» специалистам, которые являются служащими предприятий в других отраслях, ни к специалистам, работающим в государственных учреждениях, на которых уже могут распространяться меры по противодействию отмыванию денег.
- е) Организации, предоставляющие услуги траста или компании – относится ко всем лицам или предприятиям, не попадающим под прочие разделы настоящих Рекомендаций, которые в качестве предприятия оказывают любые из следующих услуг третьим сторонам:

- выступают в качестве агента по созданию юридических лиц;
- выступают в качестве (или организуют для других лиц, чтобы они действовали в качестве) директора или секретаря компании, партнера в товариществе, или на аналогичной должности в отношении других юридических лиц;
- предоставляют зарегистрированный офис; юридический адрес или помещения, корреспондентский, административный адрес компании, товарищества или любого другого юридического лица или образования;
- действуют в качестве (или организуют для другого лица, чтобы оно действовало в качестве) управляющего доверительным фондом, учрежденным по соглашению сторон;
- действуют в качестве (или организуют для другого лица, чтобы оно действовало в качестве) номинального акционера для другого лица.

«Установленное пороговое значение»

Сумма, определенная в Пояснительных записках к Рекомендациям ФАТФ.

«Финансовые учреждения»

Лицо или учреждение, которое в качестве предприятия осуществляет любой из перечисленных далее видов деятельности или операций для (или от имени) клиента.

1. Принятие депозитов и иных возвратных средств от населения. [5]
2. Кредитование. [6]
3. Финансовый лизинг. [7]
4. Перевод денег или ценностей. [8]
5. Выпуск и управление платежными средствами (например, кредитными и дебетовыми карточками, чеками, дорожными чеками, платежными поручениями и банковскими переводными векселями, электронными деньгами).
6. Финансовые гарантии и обязательства.
7. Операции с:
 - инструментами денежного рынка (чеки, векселя, депозитные сертификаты, производные ценные бумаги т.д.);
 - обменом иностранной валюты;
 - инструментами, привязанными к обменному курсу, процентным ставкам и индексам;
 - переводными ценными бумагами;
 - биржевой торговлей по срочным сделкам.
8. Участие в выпусках ценных бумаг и предоставление финансовых услуг, относящихся к выпускам.
9. Управление индивидуальными и коллективными портфелями.

10. Хранение и распоряжение наличными денежными средствами или ликвидными ценными бумагами от имени других лиц.
11. Иное инвестирование, распоряжение или управление активами или денежными средствами от имени других лиц.
12. Страхование ценных бумаг и размещение полисов страхования жизни и иных страховых документов, связанных с инвестициями. [9]
13. Обмен денежных средств и валют.

Когда финансовая деятельность осуществляется каким-либо физическим или юридическим лицом эпизодически или в очень ограниченном масштабе (с учетом количественных и абсолютных критериев), так, что риск отмыwania денег невелик, страна может принять решение о том, что в применении мер по противодействию отмыванию денег необходимости нет.

В строго ограниченных и оправданных обстоятельствах, а также основываясь на доказанном низком риске отмыwania денег, страна может принять решение о неприменении отдельных или всех сорока Рекомендаций к некоторым из вышеуказанных видов финансовой деятельности.

«Юридические лица»

Юридические лица, учреждения, партнерства или ассоциации, а также иные лица, имеющие право устанавливать постоянные клиентские отношения с кредитно-финансовыми учреждениями или владеть собственностью иным образом.

Примечания:

- [5] Сюда также относится и банковское обслуживание частного капитала.
- [6] Сюда относятся, помимо прочего, потребительские кредиты, ипотечные кредиты, факторинг с правом или без права регресса, а также финансирование коммерческих сделок (включая учет векселей без права регресса).
- [7] Это не распространяется на схемы финансового лизинга, относящиеся к потребительским товарам.
- [8] Это распространяется на финансовую деятельность как в формальном, так и неформальном секторах например, альтернативная деятельность по денежным переводам. (См. пояснительную записку к Специальной рекомендации VI). Это не распространяется на любое физическое или юридическое лицо, которое обеспечивает финансовые учреждения только сообщениями или иными системами поддержки для перевода денежных средств. (См. пояснительную записку к Специальной рекомендации VII).
- [9] Это применяется как к страховым организациям, так и к страховым посредникам (агентам и брокерам).

«Политические деятели» (ПД)

Лица, которым предоставлены или предоставляются значительные государственные функции в иностранном государстве, например, главы государств или правительств, крупные политики, старшие должностные правительственные, судебные или военные чиновники, старшие должностные лица государственных корпораций, видные деятели политических партий. Деловые отношения с членами семей или близкими коллегами ПД влекут за собой риски для репутации, аналогичные тем, которые возникают при ведении дел с самими ПД. Это определение не распространяется на руководителей среднего звена или лиц, занимающих менее значимые посты в указанных категориях.

«Банк-ширма»

Банк, зарегистрированный в стране, в которой он не имеет физического присутствия, и не связан с какой-либо регулируемой финансовой группой.

«Органы правового регулирования (надзора)»

Назначенные компетентные органы, ответственные за обеспечение соблюдения кредитно-финансовыми учреждениями требований по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

*Данные материалы переведены и подготовлены к печати
Международным учебно-методическим центром
финансового мониторинга (МУМЦФМ)*