

ФАТФ

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА, ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВА

23 октября 2008 г.

© ФАТФ/ОЭСР 2008 г.

Все права защищены. Запрещается воспроизведение, копирование, передача и перевод настоящей публикации без письменного разрешения.

Заявления о получении разрешения на полное или частичное воспроизведение материала направлять по адресу:

Секретариат ФАТФ, ОЭСР, рю Андре Паскаль, 2, 75775 Париж, Седекс 16, Франция

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ПРИМЕНЕНИЕ РУКОВОДСТВА. ЦЕЛЬ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА	4
Глава 1. История вопроса и контекст	4
Глава 2. Подход, основанный на оценке риска – цель, преимущества и проблемы	8
Глава 3. ФАТФ и подход, основанный на оценке риска	12
РАЗДЕЛ 2. РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	17
Глава 1. Принципы высшего порядка для разработки подхода, основанного на оценке риска	17
Глава 2. Внедрение подхода, основанного на оценке риска	21
РАЗДЕЛ 3. РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА, ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВА	28
Глава 1. Категории рисков	28
Глава 2. Применение подхода, основанного на оценке риска	35
Глава 3. Системы внутреннего контроля	38
ПРИЛОЖЕНИЯ	40
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	40
А. Документы ФАТФ	40
Б. Законодательство и судебные решения	40
В. Ссылки на информацию о программах надзора в некоторых странах	40
Г. Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска	40
Д. Другие источники информации по оценке рисков для страны и международной деятельности в помощь странам и специалистам в области права	41
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	43
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	45

РАЗДЕЛ 1. ПРИМЕНЕНИЕ РУКОВОДСТВА.

ЦЕЛЬ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА

Глава 1. История вопроса и контекст

1. В июне 2007 г. ФАТФ утвердила документ «Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма: принципы высшего порядка и методы», включающее инструкции для органов государственной власти и кредитно-финансовых учреждений. Это был кульминационный момент в широкомасштабных переговорах между членами Электронной консультативной группы (Electronic Advisory Group, EAG), которые представляли государственный и частный секторы экономики (группа была учреждена ФАТФ).

2. Кроме кредитно-финансовых учреждений, рекомендации ФАТФ охватывают также ряд определенных нефинансовых учреждений и профессий (ОНФПП). В июне 2007 г. на своем заседании рабочая группа ФАТФ по оценкам и имплементации (WGЕI) утвердила предложение о созыве совещания представителей ОНФПП для анализа возможности разработки специализированных руководств по применению подхода, основанного на оценке риска, на базе структуры и стиля полного руководства для кредитно-финансовых учреждений.

3. Совещание состоялось в сентябре 2007 г. с участием членов организаций, представлявших адвокатов, нотариусов, поставщиков услуг трастам и компаниям, бухгалтеров, казино, агентов по торговле недвижимостью и дилеров на рынках драгоценных металлов и драгоценных камней. Представители частного сектора выразили желание принять участие в разработке раздела руководства ФАТФ по внедрению подхода, основанного на оценке риска, для своих секторов. Руководство, предназначенное для ОНФПП, будет основываться на принципах подхода, установленных ФАТФ ранее, высвечивать специфические факторы риска и предлагать стратегии снижения рисков, соответствующие конкретным видам деятельности ОНФПП. Для облегчения задачи ФАТФ учредила еще одну группу EAG.

4. Представители частного сектора экономики провели еще одно совещание в декабре 2007 г., на котором присутствовали специалисты из государственного сектора. Были сформированы отдельные рабочие группы из представителей государственного и частного секторов, и назначены руководители группы представителей частного сектора.

5. Результатом усилий группы EAG стало представление руководства для специалистов в области права на рассмотрение Рабочей группы ФАТФ по оценке и внедрению. После международных консультаций с представителями государственного и частного секторов ФАТФ утвердила данный документ на пленарном заседании в октябре 2008 г. Руководство для каждого из секторов ОНФПП публикуется отдельно.

Цель руководства

6. Цель настоящего документа состоит в:

- формировании общего понимания сути подхода, основанного на оценке риска;
- изложении принципов высшего порядка данного подхода;
- демонстрации положительного опыта при разработке и внедрении эффективного подхода, основанного на оценке риска.

7. Вместе с тем следует отметить, что применение подхода, основанного на оценке риска, не является обязательным требованием. Правильно примененный подход не обязательно влечет уменьшение бремени расходов, но может привести к более рентабельному использованию ресурсов. Для некоторых стран более приемлемым может оказаться применение системы, основанной на правилах и нормах. Государства¹ сами должны сделать выбор, использовать ли данный подход с учетом своих специфических рисков отмывания денег и финансирования терроризма (ПОД/ФТ), масштабов и характера деятельности ОНФПП, а также другой существенной информации. Вопрос о сроках также важен для стран, которые, возможно, уже применяют меры противодействия ПОД/ФТ к ОНФПП, хотя остается неясным, обладают ли последние достаточным опытом для внедрения эффективного подхода, основанного на оценке риска.

Целевая аудитория, статус и содержание руководства

8. Руководство разработано и предназначено для специалистов в области права². К подобным специалистам относятся представители разных профессий, в том числе адвокаты и нотариусы. В некоторых странах существуют категории адвокатов, например барристеры и солиситоры. Специалисты в области права должны подчиняться требованиям законодательства и регулирования, а также правилам и положениям, утвержденным или принятым профессиональными ассоциациями или самоуправляемыми организациями (СО). Деятельность специалистов в области права очень разнообразна, как разнообразны их юридические и профессиональные обязанности. Специфические особенности применения подхода, основанного на оценке риска, практикующим единолично специалистом в области права и (или) юридической фирмой или каким-либо иным объединением профессионалов должны определяться в зависимости от вида деятельности, осуществляемой ими, этических стандартов, существующей системы надзора над деятельностью перечисленных субъектов и от степени ее уязвимости (в общем и в частности) к отмыванию денег и финансированию терроризма.

9. Специалисты в области права предоставляют ряд услуг и осуществляют виды деятельности, которые существенно различаются методами, глубиной и продолжительностью отношений, установленных с клиентами. Настоящее руководство составлено на высоком профессиональном уровне с учетом опыта специалистов в области права из разных стран с различными уровнями и формами надзора или контроля. Руководство не предназначено для использования в качестве шаблона в национальном законодательстве при определении обязанностей специалистов в области права или СО. Чтобы создать эффективную систему противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, государства и национальные органы власти должны стремиться наладить взаимовыгодный активный диалог со специалистами в области права и другими секторами ОНФПП.

10. Следующие далее общие сведения о специалистах в области права помогут сформировать подход. При этом следует учитывать конкретные виды деятельности таких специалистов на национальном, региональном и местном уровнях. Поскольку юристы обычно именуют тех, кто пользуется их услугами, «клиентами» (clients), а не «потребителями» (customers), данный термин используется в руководстве повсеместно, за исключением специфических правовых понятий, таких как «меры по надлежащей проверке клиента» («customer due diligence», НПК) и «знай своего клиента» («know your customer») (в последних случаях понятия «потребитель» и «клиент» синонимичны).

11. В контексте руководства к специалистам в области права причислены как адвокаты, так и нотариусы.

¹ В рекомендациях ФАТФ и настоящем документе все ссылки на термин «страна» или «страны» в равной степени относятся к терминам «территории» и «юрисдикции».

² Это определение относится к практикующим единолично юристам и партнерам или специалистам в области права, работающим на юридическую фирму. Данное определение не относится к «внутренним» (штатным) специалистам, которые являются служащими предприятий в других отраслях, и специалистам в области права, работающим в государственных учреждениях, на которых могут уже распространяться меры противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. См. определение термина «Определенные виды нефинансовых учреждений и профессий» в словаре, включенном в 40 рекомендаций ФАТФ (е).

- Адвокат – это регулируемая профессия, для которой установлены специальные профессиональные правила и предписания. Работа адвоката заключается главным образом в обеспечении соблюдения законности в стране, где он осуществляет свою деятельность. Адвокаты занимают уникальное положение в обществе, обеспечивая частным лицам и организациям доступ к закону и правосудию, помогая членам общества понять постоянно усложняющиеся законные права и обязанности и предоставляя помощь в вопросах соблюдения требований закона. У адвокатов есть профессиональный кодекс и нормы нравственности, регулирующие их деятельность. Нарушение возложенных на них обязательств может повлечь за собой наложение всевозможных санкций, в том числе дисциплинарные взыскания и уголовные наказания. На положения настоящего руководства, применяемые каждой отдельной страной, распространяется привилегия на сохранение адвокатской тайны или профессиональной тайны. Как указано в пояснительной записке к рекомендации ФАТФ № 16, каждая страна сама принимает решения, касающиеся вопросов, на которые распространяется привилегия сохранения адвокатской тайны или профессиональной тайны и которые могут отразиться на ее обязательствах по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Аналогично, этические нормы, предусматривающие обязательства и ответственность специалистов в области права, в разных странах неодинаковы. Роль консультанта и советника, которую выполняют юристы, особенно на региональном и глобальном рынках, обычно не предполагает работу с денежными средствами.
- Профессия нотариуса существует как в странах с континентальной, или гражданской, правовой системой, так и в странах системы общего права, однако, роли нотариусов в них различны. Основное отличие общего права от континентального состоит в том, что в первом случае прецеденты могут создаваться на основе судебной практики, в то время как во втором при рассмотрении дел судьи применяют к ним кодифицированные правила. В одних странах с системой общего права нотариусы являются квалифицированными практикующими специалистами, которые занимаются подготовкой и оформлением юридических документов. В других нотариус является государственным служащим, который назначается органом государственной власти для удостоверения подлинности подписей на важных документах (таких как свидетельства о сделках и закладных) и приведения к присяге. Гражданские нотариусы, признаваемые только в гражданских юрисдикциях, выступают одновременно и как независимые юристы, деятельность которых, тем не менее, регулируется законом, и как квалифицированные государственные должностные лица, поскольку они назначаются государством на открытой конкурсной основе из числа выпускников юридических школ. В вопросах, касающихся недвижимого имущества (нормы права, регулирующие передачу собственности на недвижимость), семейного права, наследства и оказания юридических услуг корпорациям, гражданских нотариусов, связанных обязательством проявлять беспристрастность по отношению к обеим сторонам, следует рассматривать как юристов, практикующих не по спору между сторонами. Они действуют как контролеры, составляя документы, обеспечивая их законность и однозначность, удостоверяя подлинность представленных подписей, а также выполняя государственную фидуциарную функцию, выступая в качестве доверенной третьей стороны. По закону гражданские нотариусы не вправе уклоняться от сути вопроса, таким образом, они берут на себя ответственность за все аспекты дела. По этой причине гражданские нотариусы осуществляют публичные функции в рамках своего правового статуса. В гражданских юрисдикциях письменные нотариальные документы являются средством доказательства в отличие от систем общего права, которые полагаются на свободные показания свидетелей в суде: в системе гражданского права специальные верховные полномочия государства передаются нотариусам, и, соответственно, они действуют как орган государственной власти в отношении каждого документа, который оформляют. Таким образом, каждый оформленный нотариусом в системе гражданского права документ имеет особую доказательную силу и является безусловным имеющим обязательную силу доказательством. Более того, он имеет такую же юридическую силу, как судебное решение, и при соответствии требованиям закона может быть внесен в открытый реестр. В связи со сказанным нотариусы в системе гражданского права играют особую роль, отличающуюся от роли других специалистов в области права. Настоящее руководство не затрагивает деятельность нотариусов, которые выполняют административные функции в системе

общего права, такие как удостоверение подлинности документов, поскольку они не являются точно указанными видами деятельности.

12. Рекомендацией № 12 предусматривается, что требования о проведении мер по надлежащей проверке клиентов, учете и контроле всех комплексных и необычно крупных транзакций, перечисленных в рекомендациях № 5, 6 и 8–11, применимы в некоторых случаях и к ОНФПП. Положения рекомендации № 12 применимы к специалистам в области права, в случаях, когда они готовят или осуществляют перечисленные далее сделки:

- купля-продажа недвижимости;
- управление денежными средствами, ценными бумагами или иными активами клиента;
- управление банковскими, сберегательными счетами или счетами ценных бумаг;
- привлечение денежных средств для создания компаний, обеспечения их деятельности или управления ими;
- создание юридических лиц или структур, обеспечение их деятельности или управление ими, а также покупка и продажа предприятий.

Руководство предназначено в помощь специалистам в области права в подобных ситуациях. За исключением случаев, когда юридическая помощь и представительство состоит в подготовке и осуществлении указанных сделок, рекомендации ФАТФ не применимы. Соответственно, действие рекомендаций не распространяется, например, на проведение стартового совещания перед началом подготовки сделки или на предоставление обычной консультации в юридической фирме или консалтинговой организации.

13. Иногда подготовкой и осуществлением транзакции занимаются несколько специалистов в области права. В этом случае все они должны выполнять обязательства по надлежащей проверке клиентов и ведению документации. Однако некоторые специалисты могут быть привлечены лишь к отдельным этапам сделки. Тогда на тех юристов, которые предоставляют второстепенные для сделки консультации или услуги (например, дают заключение о действительности местного закона) и не занимаются ее подготовкой и осуществлением, указанные обязательства не распространяются.

14. Рекомендация ФАТФ № 16 предусматривает распространение на ОНФПП (с определенными оговорками) рекомендаций № 13–15 о представлении данных о подозрительных транзакциях и системах контроля ПОД/ФТ и рекомендации № 21 о мерах, которые должны применяться к странам, не выполняющим рекомендации ФАТФ или выполняющим их не в полном объеме. В частности, рекомендация № 16 применима к специалистам в области права, когда они от лица клиента участвуют в финансовых сделках, перечисленных в рекомендации № 12. Рекомендация № 16, однако, не требует от юристов сообщать о своих подозрениях, если информация была получена при обстоятельствах, когда они связаны обязательствами сохранения адвокатской или профессиональной тайны. Отношения между адвокатом и клиентом во многих странах защищаются законом, нормативными актами, правилами и кодексом поведения (например, привилегия сохранения адвокатской тайны), а также положениями конституций в некоторых странах. Это указано в пояснительной записке к рекомендации № 16.

15. Более широкая аудитория, на которую рассчитано данное руководство, включает страны, органы регулирования и самоуправляемые организации, которые принимают решения о методах применения мер ПОД/ФТ к специалистам в области права. Государства должны установить самый подходящий режим противодействия данным преступлениям, учитывающий специфические для каждой страны риски, особенности деятельности, кодексы профессионального поведения и этики. Этот режим должен признать различия между секторами ОНФПП, а также различия между ОНФПП (специалистами в области права, в частности) и кредитно-финансовыми учреждениями. Однако настоящее руководство не ограничивает сферу

влияния национальных органов. В пределах юрисдикции каждой страны на базе существующих законодательной базы и системы надзора разрабатывается порядок соблюдения специалистами в области права, СО или иными органами надзора своих обязанностей, отвечающий процедуре надлежащей проверки клиентов, основанной на оценке риска.

- Если государство приняло подход, основанный на оценке риска, то практикующие юристы должны ссылаться на руководство, разработанное для внедрения этого подхода в данной стране.
- Руководство не заменяет профессиональные инструкции и рекомендации, издаваемые соответствующими компетентными органами или СО в конкретной стране, не является официальным толкованием обязательств специалистов в области права в отношении ПОД/ФТ и не служит для юристов и судебных органов критерием при проверке выполнения этих обязательств.

16. На положения настоящего документа распространяются требование сохранения профессиональной тайны, привилегия сохранения адвокатской тайны и правила профессионального поведения, устанавливаемые в каждой стране.

Глава 2. Подход, основанный на оценке риска – цель, преимущества и проблемы

Цель подхода, основанного на оценке риска

17. В рекомендации ФАТФ включена формулировка, позволяющая государствам в известной мере использовать подход, основанный на оценке риска, для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. В соответствии с этой формулировкой страны имеют право разрешать ОНФПП применять данный подход при исполнении некоторых обязательств, связанных с ПОД/ФТ.

18. Приняв подход, основанный на оценке риска, страны получают возможность привести меры по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма или по смягчению их последствий в соответствие с выявленными рисками. Это позволяет наиболее эффективно распределять имеющиеся ресурсы. Основной принцип подхода – направлять средства в соответствии с приоритетами таким образом, чтобы наибольшему риску уделялось максимальное внимание. Альтернативные способы предусматривают либо равномерное распределение ресурсов, либо целевое их распределение, но с учетом иных, чем риски, факторов. Такие подходы порой непреднамеренно приводят к так называемой «работе для галочки», когда все внимание уделяется соблюдению регулятивных требований, а не эффективной борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

19. Целый ряд секторов ОНФПП, в том числе специалисты в области права, уже подчиняются регулятивным или профессиональным требованиям, дополняющим меры ПОД/ФТ (в том числе требованиям, принятым СО). Так, в соответствии с кодексом профессионального поведения большинство адвокатов уже связаны обязательствами идентифицировать своих клиентов (например, проверять возможность существования конфликта интересов) и выявлять существо проблем, с которыми к ним обращаются, чтобы оценить последствия юридических советов. Предоставляя юридический совет клиенту, который поможет ему совершить преступление, юрист в зависимости от его информированности может быть признан соучастником. Настоящее руководство следует рассматривать в контексте кодексов профессионального поведения и профессиональной этики. Специалистам в области права (так же, как и соответствующим органам и СО) целесообразно по возможности гармонизировать политику и процедуры ПОД/ФТ с другими регулятивными или профессиональными требованиями. Режим ПОД/ФТ, разрабатываемый с учетом оценки рисков, не должен препятствовать свободному доступу к законным юридическим услугам и в то же время обязан создавать барьеры для всех, кто стремится использовать такие услуги недолжным образом.

20. Анализ рисков проводят для того, чтобы определить сферы наибольшей уязвимости для отмывания денег и финансирования терроризма. Страны должны выявлять слабые стороны и предпринимать необходимые действия. Специалисты в области права нуждаются в таком содействии при определении

клиентов и услуг, входящих в группу повышенного риска, а также каналов поставки и географического расположения. Такая информация не является статичной. Со временем она меняется в зависимости от обстоятельств и угроз.

21. Стратегии управления рисками отмывания денег и финансирования терроризма и снижения этих рисков, обычно направлены на предотвращение подобной деятельности и применяются в сочетании с комплексом сдерживающих мер (например, НПК), мероприятиями по выявлению (например, мониторинг и передача информации о подозрительной деятельности) и учетом, что облегчает расследования.

22. На основании оцененных рисков разрабатывают соразмерные процедуры. Для областей повышенного риска назначают усиленные процедуры, включающие такие меры, как более интенсивные НПК и строгий контроль транзакций. Отсюда понятно, что в случаях, когда риски определены как низкие, следует использовать упрощенные, модифицированные или облегченные способы контроля.

23. Общепринятых методологий, определяющих характер и рамки применения подхода, основанного на оценке риска, не существует. Однако эффективный подход включает меры по выявлению и классификации рисков ОД/ФТ и установлению разумного контроля с учетом обнаруженных рисков.

24. Применение эффективного подхода, основанного на оценке риска, позволит специалистам в области права формировать мотивированные деловые и профессиональные суждения о клиентах. Внедрение целесообразного, четко сформулированного подхода позволит подтвердить мнения о способах управления потенциальными рисками ОД/ФТ. Данный подход должен быть разработан таким образом, чтобы юристы могли продолжать осуществлять законную деятельность (особенно с учетом их роли в обществе и безупречного функционирования системы правосудия) и находить инновационные методы диверсификации и расширения своей практики.

25. Независимо от мощи и эффективности систем контроля ПОД/ФТ правонарушители будут продолжать пытаться незаметно перемещать средства, полученные незаконным путем, и время от времени это будет им удаваться. Вероятнее всего, они постараются воспользоваться секторами ОНФПП, в том числе услугами специалистами в области права, если другие каналы будут затруднены. По этой причине ОНФПП могут оказаться незащищенными в той или иной степени в зависимости от эффективности мер ПОД/ФТ, применяемых в других секторах. Подход, основанный на оценке риска, позволяет ОНФПП, в том числе профессиональным юристам, более эффективно приспосабливаться и перестраиваться по мере того, как будут обнаруживаться новые способы отмывания денег и финансирования терроризма.

26. Корректно разработанный и эффективно внедренный подход, основанный на оценке риска, позволит создать подходящую и действенную систему контроля для управления идентифицируемыми рисками ОД/ФТ. Однако следует признать, что никакие системы контроля, в том числе внедренные согласно целесообразно разработанному и эффективному подходу, основанному на оценке риска, не позволяют распознавать все случаи отмывания денег и финансирования терроризма. В связи с этим ответственные компетентные органы, СО, правоохранительные органы и органы судебной власти должны уделить особое внимание вопросу о применении хорошо обоснованного подхода, учитывающего риски. В тех случаях, когда не удастся внедрить адекватный подход, основанный на оценке риска, или при сбоях программ, разработанных с учетом рисков, все перечисленные органы должны предпринять необходимые действия в зависимости от обстоятельств.

Потенциальные преимущества подхода, основанного на оценке риска, и проблемы, связанные с ним

Преимущества

27. Внедрение подхода, основанного на оценке риска, для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма обеспечивает преимущества и выгоды всем заинтересованным сторонам, в том числе государству. Правильно внедренный подход позволит более эффективно использовать ресурсы и

минимизировать финансовое бремя клиентов. Концентрация усилий на угрозах с более высокими рисками означает, что выгоды и преимущества будут достигнуты более эффективно.

28. Подход, основанный на оценке риска, обеспечивает специалистам в области права необходимую гибкость при исполнении обязательств по ПОД/ФТ с использованием профессиональных знаний и навыков. В связи с этим специалисты должны объективно и масштабно оценивать свою деятельность и клиентов.

29. Меры, направленные на борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, также должны быть достаточно гибкими и адаптироваться по мере изменения рисков. В этой связи при разработке СПОимального подхода, основанного на оценке риска, для конкретных организаций, структур и практики специалистам в области права приходится использовать свои суждения, знания и опыт.

Проблемы

30. Подход, основанный на оценке риска, не всегда является самым простым вариантом, и организации как государственного, так и частного секторов экономики могут столкнуться с серьезными проблемами. Одни трудности связаны с использованием самого подхода. Другие возникают из-за сложности перехода к системе, основанной на оценке риска. Подход, основанный на оценке риска, требует ресурсов и опыта для сбора и толкования информации о рисках на уровне как страны, так и учреждения, для разработки необходимых методов и систем, а также для подготовки персонала. Дальнейшим требованием является, чтобы при разработке и внедрении процедур и систем воплощались здравые и апробированные суждения. Это, безусловно, ведет к разнообразию практических методологий, а значит, к инновациям и совершенствованию выполнения правовых норм. Однако такое разнообразие влечет за собой неопределенность по поводу ожидаемых результатов, затруднения при установлении единого регулятивного режима и недостаток понимания клиентами требований к представлению информации.

31. Внедрение подхода, основанного на оценке риска, требует от специалистов в области права глубоких знаний о рисках и умения получать их обоснованную оценку. Это требует накопления опыта и профессиональных знаний, в том числе в процессе подготовки, путем привлечения специалистов, получения экспертных консультаций и обучения на собственном опыте. При этом всегда будет полезна информация, получаемая от ответственных компетентных органов и СО. Положения руководства о добросовестной практике также очень ценны. Попытка применить подход, основанный на оценке риска, без достаточных знаний и опыта приводит к ошибочным результатам. Специалисты в области права могут переоценить риск, что приведет к расточительному использованию ресурсов. В случае недооценки риска возникает уязвимость к рискам. При оценке рисков юристы и их сотрудники (в зависимости от ситуации) могут испытывать затруднения. Тогда они принимают слишком осторожные решения или непропорционально распределяют время, большая часть которого тратится на документальное обоснование решения. Это в равной степени относится и к руководителям разного уровня. В случаях, когда руководство не может идентифицировать риск или недооценивает его, развивается тенденция, при которой на приведение в соответствие с требованиями будут отводиться недостаточные ресурсы, что ведет к существенным ошибкам в соблюдении правовых норм.

32. Ответственные компетентные органы и СО должны уделять особое внимание тому, эффективен ли процесс принятия решений, принятый специалистами в области права при управлении рисками. Для контроля эффективности общего процесса управления рисками, с которыми сталкиваются юристы, проводят выборочные проверки или проверки индивидуальных решений. Компетентные органы и СО должны признать, что несмотря на регулярное обновление или замену структур и процедур управления рисками, возможны некорректные решения по причине того, что дополнительная информация не была представлена вовремя.

33. При внедрении подхода, основанного на оценке риска, специалисты в области права должны иметь возможность делать обоснованные оценки своих услуг и видов деятельности. Таким образом, маловероятно, чтобы два специалиста или две юридические фирмы разработали и приняли полностью одинаковую методику. Такое потенциальное разнообразие требует от ответственных компетентных органов и СО

больших усилий для выбора и распространения руководств по добросовестной практике и может создать проблемы для сотрудников, которые следят за соблюдением правовых норм и требований. Наличие инструкции о добросовестной практике, продолжающееся правовое образование, подготовка руководящего персонала среднего звена, изучение отрасли и другие имеющиеся данные помогут компетентным органам или СО определить, проводят ли юристы обоснованную оценку с учетом риска.

34. Рекомендация 25 требует наличия обратной связи с финансовым сектором и ОНФПП. Обратная связь помогает финансовым учреждениям и коммерческим организациям более точно оценивать риски, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма, и соответствующим образом корректировать свои программы управления рисками. Это, в свою очередь, повышает вероятность выявления подозрительной деятельности и повышает качество обязательных отчетов о подозрительных транзакциях. Наряду с тем, что обратная связь существенно помогает в оценке рисков для стран и секторов, ее оперативность и информативность имеет большое значение для внедрения подхода, основанного на оценке риска.

Классификация потенциальных преимуществ и проблем

Потенциальные преимущества

- Более совершенная система управления рисками, затратами и выгодами
- Акцентирование внимания на реальных и выявленных угрозах
- Гибкость для адаптации к рискам, меняющимся с течением времени

Потенциальные проблемы

- Поиск актуальной информации для проведения обоснованного анализа риска
- Решение проблемы краткосрочных затрат переходного периода
- Повышенная потребность в экспертах, способных осуществлять обоснованную оценку. Реакция органов регулирования на потенциальное разнообразие практик

Глава 3. ФАТФ и подход, основанный на оценке риска

35. При разработке рекомендаций ФАТФ учитывали разные степени рисков отмывания денег и финансирования терроризма, с которыми сталкиваются ОНФПП (в том числе специалисты в области права) и которые характерны для клиентов или операций особого типа. Согласно рекомендациям ФАТФ, для ОНФПП существуют специальные указания, в которых степень риска рассматривается как фактор, который страна либо *должна* учитывать (если степень риска высока), либо *может* принять во внимание (если степень риска мала).

36. Подход, основанный на оценке риска, либо включен в рекомендации (и методологию) в конкретном и ограниченном виде, либо связан с ними или по существу является их частью. Так, для ОНФПП, в том числе для специалистов в области права, управление риском осуществляется по трем основным направлениям: а) надлежащая проверка клиента (*Рекомендации № 5, 6, 8, 9*); б) системы внутреннего контроля, разработанные для специалистов в области права и (или) юридических фирм (*рекомендация № 15*), и в) подход, предусматривающий контроль (наблюдение) над деятельностью ОНФПП, в том числе над деятельностью специалистов в области права (*Рекомендация № 24*).

Надлежащая проверка клиентов (рекомендации № 5, 6, 8, 9)

37. Рассматриваются следующие разновидности риска:

- а) повышенный риск – в соответствии с Рекомендацией 5 страна должна требовать от своих ОНФПП, в том числе от специалистов в области права, проведения расширенной надлежащей проверки клиентов (НПК), деловых отношений или сделок, включенных в группу повышенного риска. Рекомендация № 6 (касающаяся политически значимых лиц) демонстрирует данный принцип и рассматривается в качестве сценария ситуации повышенного риска, когда требуется проведение расширенной НПК;
- б) низкий риск – страна также может разрешить специалистам в области права учитывать пониженные риски в ходе принятия решения о масштабе мер НПК (см. критерии 5.9 Методологии). Специалисты в области права, таким образом, сокращают или упрощают необходимые меры (но не отменяют их полностью);
- в) риск, возникающий при внедрении инноваций – в соответствии с Рекомендацией № 8 страна должна требовать от специалистов в области права обращать особое внимание на риски, возникающие при использовании новых или развивающихся технологий, способствующих анонимности;
- г) механизм оценки риска – стандарты ФАТФ предусматривают наличие соответствующего механизма, с помощью которого ответственные компетентные органы или СО смогут оценивать или анализировать методики, используемые специалистами в области права для расчета степени риска, и контролировать действия последних по управлению риском, а также анализировать собственные результаты. Эти ожидания распространяются на все сферы, где применяется подход, основанный на оценке риска. Кроме того, если определенные компетентные органы или СО выпустили инструкции о целесообразных процедурах подхода, основанного на оценке риска, следует обеспечить их выполнение. Рекомендации также рассматривают страновой риск как необходимую составляющую механизма оценки риска (рекомендации № 5, 9).

Системы внутреннего контроля (Рекомендация № 15)

38. В соответствии с Рекомендацией № 15 при разработке «целесообразных» внутренней стратегии, программ подготовки персонала и системы аудита особое и непреходящее внимание следует уделять вопросам, касающимся потенциальных рисков отмывания денег и финансирования терроризма,

относящихся к клиентам, продуктам и услугам, географическим районам осуществления деятельности и т.д. В пояснительной записке к Рекомендации № 15 говорится, что страна может разрешить специалистам в области права учитывать риски отмывания денег и финансирования терроризма, а также масштаб преступной деятельности при определении типа и объема необходимых мер.

Регулирование и контроль со стороны ответственных компетентных органов или СО (рекомендация № 24)

39. Страны обязаны обеспечить использование специалистами в области права систем мониторинга и проверки соответствия требованиям ПОД/ФТ. При установлении адекватности этих систем необходимо принимать во внимание риски отмывания денег и финансирования терроризма в данной отрасли. Например, если выявлен риск низкого уровня, меры противодействия могут быть смягчены.

Применимость подхода, основанного на оценке риска, к финансированию терроризма

40. Применение подхода, основанного на оценке риска, к финансированию терроризма и отмыванию денег характеризуется общими и отличительными чертами. Общей чертой является необходимость выявления и оценки риска. Однако особенности финансирования терроризма затрудняют его обнаружение, а внедрение стратегий снижения рисков часто представляет собой проблему по причине относительно небольшой стоимости совершаемых сделок или из-за того, что средства могут быть получены как из законных, так и из незаконных источников.

41. Средства, используемые для финансирования террористической деятельности, возникают либо от криминальной деятельности, либо из законных источников, и характер источника финансирования зависит от вида террористической организации. Когда средства получены в результате криминальной деятельности, применяют традиционные механизмы мониторинга, используемые для установления фактов отмывания денег. При этом деятельность, вызывающая подозрение, на первый взгляд, не имеет отношения к финансированию терроризма. Необходимо отметить, что сделки, связанные с финансированием терроризма, часто включают на очень маленькие суммы, и, согласно подходу, основанному на оценке риска, их рассматривают как транзакции с минимальным риском отмывания денег. Когда средства получены из законных источников, еще труднее определить возможность их использования в целях финансирования терроризма. Кроме того, действия террористов могут быть открытыми и законными по форме, например приобретение материалов и услуг для последующих целей. Единственное, что остается секретом – предполагаемое использование этих материалов и услуг. Поэтому, несмотря на то что средства для террористической деятельности могут быть получены и от криминальной деятельности, и из законных источников, сделки, связанные с финансированием терроризма, по своим характеристикам могут отличаться от транзакций, обычно осуществляемых при отмывании денег. Однако в любом случае специалисты в области права не несут ответственности за определение вида криминальной деятельности или предполагаемой цели террористов.

42. Без инструкций по типологиям финансирования терроризма или без специальной информации, предоставляемой соответствующими органами, специалистам в области права значительно труднее обнаружить и идентифицировать потенциальные сделки, связанные с этой преступной деятельностью, по сравнению с транзакциями по отмыванию денег или другими подозрительными операциями. Усилия по раскрытию сделок в отсутствие особых национальных инструкций и типологий, вероятно, будут основываться на мониторинге (когда рассматриваются, в первую очередь, транзакции со странами или географическими регионами, где по имеющимся данным осуществляют свою деятельность террористы) или на других доступных ограниченных типологиях (большинство из которых указывают на методы, используемые при отмывании денег).

43. В определенной стране отдельные физические лица, организации или страны могут подвергаться санкциям, предусмотренным за финансирование терроризма. В таких случаях отдельными странами составляются список физических лиц, организаций или стран, к которым применены санкции, и перечень обязательств специалистов в области права по выполнению этих санкций, которые не рассматриваются как

функция риска. Если юристы в нарушение примененных санкций осуществляют деятельность совместно с физическим лицом, организацией или страной (или их агентами), включенными в список, то считается, что они совершают уголовное преступление.

44. По этой причине настоящее руководство не затрагивает в полном объеме применение подхода, основанного на оценке риска, в борьбе с финансированием терроризма. Желательно, чтобы данный подход использовали тогда, когда это практически целесообразно. Дальнейшие консультации с ключевыми заинтересованными сторонами необходимы для определения исчерпывающего набора индикаторов методов и приемов финансирования терроризма, которые затем будут включены в стратегии оценки этих рисков и использованы при разработке мер их смягчения. В этом случае ОНФПП, в том числе специалисты в области права, получают дополнительную основу для более детальной разработки и внедрения подхода, основанного на оценке риска, в связи с противодействием финансированию терроризма. Ссылки на применение данного подхода к финансированию терроризма в настоящем руководстве следует толковать с учетом положений 40–44 и таких консультаций, если они будут проводиться.

Ограничения в применении подхода, основанного на оценке рисков

45. Существуют ситуации, когда подход, основанный на оценке риска, не применим вообще или его применение ограничено. Иногда данный подход нельзя использовать на начальных стадиях выполнения требований или на первых этапах процесса. Однако он вполне пригоден на последующих стадиях. Ограничения подхода, основанного на оценке риска, обычно являются следствием законодательных или регулятивных требований, которые делают обязательным принятие конкретных мер.

46. Требования о замораживании активов физических лиц или организаций в странах, где такие нормы существуют, не зависят от результатов оценки риска. Данное требование самостоятельно, и на него не влияет выбор подхода, основанного на оценке риска. Аналогично, хотя с помощью указанного подхода можно выявлять потенциально подозрительные транзакции, в странах, где существуют такие требования, подача отчетов о подозрительных транзакциях после их идентификации не основывается на оценке риска (см. пункт 119).

47. Существуют несколько составляющих процесса проведения надлежащей проверки клиентов: идентификация и удостоверение личности клиента и бенефициарного собственника, получение информации о целях и характере деловых отношений и процедура надлежащей проверки. Идентификация и удостоверение личности клиента в этом случае являются требованиями, которые должны соблюдаться независимо от применения подхода, основанного на оценке риска. Однако что касается других составляющих процесса НПК, обоснованный примененный подход позволяет определить объем необходимой информации, а также механизмы, которые следует использовать для соблюдения этих минимальных стандартов. После установления объема информации и механизмов соблюдения стандартов обязательства по ведению учета и хранению документации, полученной для проведения НПК, а также по ведению учета сделок не зависят от уровня риска.

48. Когда риск отмывания денег или финансирования терроризма рассматривается как низкий, страны могут разрешить специалистам в области права применять облегченные или упрощенные меры НПК. Однако такие меры не всегда распространяются на все аспекты проверки. Более того, когда при определенных условиях такие исключения допускаются, необходимо контролировать соблюдение этих условий. Если же исключение допускает определенный порог, то следует принять меры для предупреждения искусственного разделения сделки с целью обойти установленное ограничение. Кроме того, для адекватной оценки риска может потребоваться информация в дополнение к данным о личности клиента, например сведения о его местонахождении. Это итеративный процесс: предварительная информация о клиенте должна быть достаточной для того, чтобы определить, продолжать сбор данных или нет, и в ряде случаев дополнительные сведения можно получить в ходе мониторинга клиентов.

49. Для выявления необычных, а следовательно, возможно подозрительных транзакций необходим мониторинг в той или иной форме. Даже тогда, когда клиенты входят в группу низкого риска, мониторинг

нужен для удостоверения соответствия сделки первоначальному профилю транзакций с низким уровнем риска. В противном случае следует начать процесс пересмотра рейтинга риска клиента. В то же время рискованность некоторых клиентов оказывается очевидной только после начала деловых отношений с ними. Поэтому разумный и обоснованный мониторинг транзакций является важной составляющей хорошо разработанного подхода, основанного на оценке риска. Однако в данном контексте необходимо понять, что не все сделки, счета или клиенты будут проверяться одним и тем же способом. Более того, если существует реальное подозрение об отмывании денег или финансировании терроризма, то его относят к сценариям с высоким риском и в этом случае возникает необходимость расширенной проверки клиента независимо от установленных порогов сделки или исключений. С учетом характера отношений между специалистом в области права и клиентом наиболее эффективной формой мониторинга скорее всего будет постоянное наблюдение за деятельностью этого лица и полная осведомленность юриста. От специалиста в области права требуется знание основ процедуры мониторинга и соответствующая подготовка, позволяющая учитывать данную специфику.

Различие между мониторингом, основанным на оценке риска, и основанных на оценке риска политике и процессах

50. Стратегии и процедуры, основанные на оценке риска, и мониторинг с учетом риска следует различать. Этим занимаются ответственные компетентные органы и СО. Общеизвестным фактом в практике мониторинга является то, что размещение ресурсов должно базироваться на рисках, возникающих в работе индивидуально работающих специалистов. Методология, принятая компетентными органами и СО для распределения ресурсов, предназначенных для мониторинга, должна затрагивать ключевую деятельность специалистов в области права, профили риска, средства и методы внутреннего контроля и предоставлять возможность сравнивать виды деятельности. По большому счету, такая методология признает, что отношения между специалистом в области права и клиентом часто являются постоянными. Методологию, используемую для распределения ресурсов, необходимо регулярно обновлять с тем, чтобы отражать характер, значимость и масштаб рисков, с которыми сталкиваются индивидуально практикующие юристы. Следовательно, расстановка приоритетов приводит компетентные органы или СО к акцентированию внимания на специалистах в области права, осуществляющих деятельность, которая, согласно оценке, представляет высокий риск отмывания денег или финансирования терроризма.

51. Однако следует также отметить, что факторы риска, учитываемые при определении приоритетов в работе ответственных компетентных органов или СО, зависят не только от рисков, присущих осуществляемой деятельности, но и от качества и эффективности систем управления рисками, используемых для решения проблем, связанных с этим.

52. Поскольку ответственные компетентные органы или СО уже оценили качество механизмов контроля в системах управления рисками, которые применяют специалисты в области права, целесообразно хотя бы частично использовать их результаты в определении рисков отмывания денег и финансирования терроризма, проводимом отдельными фирмами или индивидуально практикующими юристами.

Заключение. Применение подхода, основанного на оценке риска, для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма на национальном уровне: ключевые элементы успеха

- Специалисты в области права, ответственные компетентные органы и (или) СО должны иметь доступ к надежной и дающей основание для действий информации о существующих угрозах.
- Особое внимание должно уделяться совместным договоренностям между директивными органами, правоохранительными органами, органами регулирования и частным сектором.
- Власти должны открыто признать, что подход, основанный на оценке риска, не устраняет все составляющие риска.
- Власти должны нести ответственность за создание таких условий, при которых специалистам в области права, если они действовали ответственно и использовали соответствующие системы внутреннего контроля, нет необходимости бояться санкций регулирующих органов.
- Контролирующий персонал компетентных органов и (или) СО должен быть хорошо подготовлен в отношении подхода, основанного на оценке риска, применяемого как указанными органами и организациями, так и специалистами в области права.

РАЗДЕЛ 2. РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Глава 1. Принципы высшего порядка для разработки подхода, основанного на оценке риска

53. Применение подхода, основанного на оценке риска, при противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма позволит ответственным компетентным органам или СО и специалистам в области права наиболее эффективно использовать свои ресурсы. В главе изложены пять принципов высшего порядка, которые страны должны учитывать при разработке данного подхода, распространяемого на работу специалистов в области права. Принципы можно рассматривать как общую схему добросовестной практики.

54. Пять принципов, описанных в настоящем документе, предназначены для содействия странам в их усилиях по совершенствованию режимов ПОД/ФТ. Принципы не являются нормативами, их следует использовать обоснованно и с учетом обстоятельств конкретной страны, способов регулирования деятельности специалистов в области права, а также обязательств, которые они обязаны выполнять.

Принцип 1. Понимание угроз и слабых сторон и ответная реакция: национальная оценка риска

55. Успешное внедрение подхода, основанного на оценке риска, для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма зависит от правильного понимания угроз и слабых сторон, существующих в стране. Если государство хочет применить данный подход на национальном уровне, важно добиться общего понимания рисков, с которыми оно сталкивается. Такое понимание проистекает из национальной оценки рисков, помогающей, прежде всего, идентифицировать их.

56. Проведение национальной оценки рисков должно быть адаптировано к условиям каждой конкретной страны. По ряду причин, в том числе из-за структуры ответственных компетентных органов или СО и характера ОНФПП (сюда же относятся специалисты в области права), представление о риске, составляемое каждым государством, будет уникальным, как уникальными будут и решения о способах практического применения оценки на национальном уровне. Национальная оценка не должна стать единичным формальным процессом или документом. Желательно, чтобы решения о распределении обязанностей и размещении ресурсов на национальном уровне базировались на полном и современном понимании рисков. Ответственные компетентные органы и СО после консультаций с представителями частного сектора должны найти самый эффективный способ решения этой задачи, учитывая все ограничения, существующие в юрисдикции и относящиеся к внедрению подхода, основанного на оценке риска, в деятельность специалистов в области права, а также все риски, связанные с представлением информации о факторах уязвимости, используемых для отмывания денег и финансированием терроризма.

Принцип 2. Нормативно-правовая база для применения подхода, основанного на оценке риска

57. Страны должны проанализировать, является ли их нормативно-правовая база благоприятной для внедрения подхода, основанного на оценке риска. Когда это представляется целесообразным, налагаемые обязательства должны формулироваться по результатам национальной оценки риска.

58. Подход, основанный на оценке риска, не отменяет ясную формулировку требований, предъявляемых к ОНФПП, в том числе к специалистам в области права. Однако в соответствии с этим подходом юристы должны обладать некоторой степенью гибкости при внедрении стратегий и методов, согласующихся с их собственным пониманием риска. Фактически, принятые стандарты могут быть адаптированы или дополнены по мере необходимости с учетом рисков отдельных практикующих специалистов в области права и (или) юридических фирм. Тот факт, что стратегии и процедуры в зависимости от уровня риска могут применяться к разным услугам, клиентам и географическим регионам, не означает, что они не должны быть четко сформулированы.

59. Основные минимальные требования ПОД/ФТ могут сосуществовать с подходом, основанным на оценке риска. В действительности, разумные минимальные стандарты в сочетании с возможностями

расширить их, если оценка риска укажет на необходимость этого, служат основой требований ПОД/ФТ, разработанных с учетом риска. Стандарты, однако, должны быть нацелены на результат (противодействие, осуществляемое с помощью мер сдерживания, обнаружения фактов преступления и подачи отчетов об выявленных сделках по отмыванию денег и финансированию терроризма, если такое условие существует в стране), а не на автоматическое применение нормативно-правовых требований ко всем клиентам. СО могут оказывать содействие в разработке таких стандартов для специалистов в области права.

Принцип 3. Разработка системы мониторинга для применения подхода, основанного на оценке риска

60. В ряде стран СО играют ключевую роль в регулировании деятельности специалистов в области права, и исполнение такой роли базируется на основных конституционных принципах. Некоторые СО способны проводить проверки и расследования в отношении своих членов; хотя в отдельных странах эти полномочия ограничены анализом стратегий и процедур, а не конкретных клиентов и проблем. В зависимости от полномочий и ответственности СО содействуют специалистам в области права, контролируют соблюдение ими существующего законодательства и (или) разрабатывают инструкции по ПОД. Иногда СО обеспечить более высокий уровень проверок, чем предусмотрено правительственными программами или программами органов регулирования в отношении ПОД. СО должны работать в тесном сотрудничестве с местными органами регулирования, осуществляющими деятельность в сфере ПОД/ФТ. Государства обязаны предоставить этим организациям необходимые ресурсы для выполнения ими своих обязательств по ПОД/ФТ. В ряде случаев специалисты в области права осуществляют деятельность согласно рекомендации № 12, которая в соответствии с национальным законом также должна контролироваться соответствующими органами.

61. При мониторинге систем контроля, используемых специалистами в области права в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, ответственные компетентные органы и СО в зависимости от ситуации должны стараться применять подход, основанный на оценке риска. Применение подхода должно быть обосновано глубоким пониманием видов деятельности, осуществляемых юристами, и рисков отмывания денег и финансирования терроризма, с которыми те сталкиваются. Компетентным органам и СО, возможно, потребуется приоритезировать размещение ресурсов в соответствии с общей оценкой рисков, наблюдаемых в практике специалистов в области права.

62. Ответственные компетентные органы и СО, на которых возложены обязанности, кроме тех, которые относятся к ПОД/ФТ, должны изучить такие риски наряду с другими, вытекающими из более широких их обязанностей.

63. Оценка рисков поможет ответственным компетентным органам или СО при распределении средств для программы мониторинга, чтобы максимально эффективно использовать ограниченные ресурсы. Оценка риска также указывает на недостаточность ресурсов, необходимых для управления рисками, у компетентных органов или СО. В подобных обстоятельствах им понадобятся дополнительные ресурсы, которые придется искать, где возможно, и другие стратегии управления рисками или уменьшения неприемлемых остаточных рисков.

64. Применение подхода, основанного на оценке риска, при мониторинге требует от сотрудников ответственных компетентных органов и СО умения принимать принципиальные решения аналогично тому, что ожидается от персонала практикующих юристов. Эти решения касаются адекватности предпринимаемых мер по ПОД/ФТ. В этой связи компетентные органы или СО могут рассматривать вопросы наилучшей подготовки своего персонала к практическому применению подхода, основанного на оценке риска, при мониторинге. Сотрудники должны хорошо знать основные принципы подхода, возможные способы его применения и результаты успешного использования в контексте национальной оценки риска.

Принцип 4. Определение основных участников и обеспечение последовательности

65. При внедрении подхода, основанного на оценке риска, для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма страна должна определить основные заинтересованные стороны. В каждой стране они будут разные. Следует позаботиться и о самых эффективных способах распределения ответственности и обмена информацией. Например, необходимо продумать, какой орган или органы наиболее подготовлены и располагают достаточными возможностями, чтобы осуществлять руководство специалистами в области права при внедрении подхода, основанного на оценке риска, для ПОД/ФТ.

66. Список потенциальных заинтересованных сторон:

- правительство – сюда могут относиться законодательные, исполнительные и судебные органы;
- правоохранительные органы – полиция, таможенные органы и подобные ведомства;
- ПФР (ПФР), службы безопасности и другие подобные ведомства;
- ответственные компетентные органы и СО (в частности, ассоциации адвокатов и юридические общества);
- частный сектор – сюда могут входить специалисты в области права, юридические фирмы, а также организации и ассоциации, объединяющие юристов, такие как национальные, государственные, местные и узкоспециализированные профессиональные общества и ассоциации адвокатов;
- население – структуры, предназначенные для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, создаются для защиты законопослушных граждан. Однако эти структуры могут привести к дополнительному финансовому бремени для клиентов, пользующихся услугами специалистов в области права;
- прочие – те, кто в состоянии внести вклад в обоснование подхода, основанного на оценке риска; к таким заинтересованным лицам можно отнести научные организации и средства массовой информации.

67. Понятно, что правительство более эффективно влияет на одних заинтересованных лиц по сравнению с другими. Однако независимо от своих возможностей оказывать влияние правительство способно оценить, как привлечь все заинтересованные стороны к борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

68. Еще одной составляющей является роль, которую играют правительства, добиваясь признания актуальности подхода, основанного на оценке риска, ответственными компетентными органами. В этом им могут помочь соответствующие ведомства, четко и согласованно формулируя следующие положения.

- Специалисты в области права должны обладать возможностями изменять свои внутренние системы и системы контроля с учетом низкого и высокого рисков при условии, что существование таких систем целесообразно. Вместе с тем существуют минимальные нормативно-правовые требования и параметры, применимые независимо от уровня риска, например минимальные требования к проведению надлежащей проверки клиентов.
- Признание факта, что способность специалистов в области права выявлять факты отмывания денег и финансирования терроризма и принимать сдерживающие меры в силу необходимости иногда ограничивается и что информация о факторах риска не всегда полна, надежна и доступна. В связи с этим должны существовать разумные стратегии и ожидания надзорных органов, касающиеся того, что способен достичь юрист, использующий хорошую систему контроля, направленную на предупреждение отмывания денег и финансирования терроризма. Специалист в области права может действовать добросовестно, предпринимая обоснованные и обдуманые действия по

предупреждению отмывания денег и документально обосновывая свои решения, и в то же время его услугами могут воспользоваться преступники.

- Признание факта, что не все рискованные ситуации идентичны, и в результате не всегда требуют одинаковой расширенной проверки клиента.

Принцип 5. Обмен информацией между государственным и частным секторами

69. Эффективный обмен информацией между государственным и частным секторами – неотъемлемый элемент стратегии страны по ПОД/ФТ. В ряде случаев информационный обмен позволит частному сектору передать ответственным компетентным органам и СО данные, полученные ранее от правительства как оперативные сведения. В странах, где деятельность специалистов в области права по соблюдению требований ПОД регулируют и контролируют СО, последние могут получать информацию, относящуюся к государственной стратегии противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. По мере раскрытия такой информации в соответствии с действующими законами, нормативными актами и правилами, результаты становятся доступными компетентным органам.

70. Органы государственной власти, будь-то правоохранительные, ответственные компетентные органы или иные ведомства, имеют преимущественный доступ к информации, полезной для специалистов в области права при формировании мотивированных суждений в рамках подхода, основанного на оценке риска, используемого для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Кроме того, эти специалисты составляют достаточно хорошее представление о юридических потребностях своих клиентов. Желательно, чтобы государственные и частные организации сотрудничали в поиске ценных сведений, необходимых в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, и вместе разрабатывали способы своевременного и эффективного информационного обмена.

71. Для того чтобы процесс информационного обмена между государственным и частным секторами был эффективным, необходимо, чтобы он сопровождался адекватным обменом данными между органами государственной власти. ПФР, ответственные компетентные и правоохранительные органы должны иметь возможность делиться сведениями и сообщать друг другу о результатах расследований и выявленных уязвимых сторонах с тем, чтобы организации частного сектора получали согласованную и существенную информацию. Все стороны, безусловно, обязаны принять все меры для надежной защиты секретной информации, которой владеют органы государственной власти, от распространения в нарушение действующих законов и нормативных актов.

72. Соответствующие структуры должны стараться поддерживать диалог, чтобы понять, какая информация оказалась полезной в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Так, доступные данные, которыми могут эффективно обмениваться организации государственного и частного секторов, могут включать:

- оценки странового риска;
- типологии или анализ способов использования ОНФПП и, в частности, специалистов в области права лицами, занимающимися отмыванием денег, и террористами в преступных целях;
- обратная связь по отчетам о подозрительных транзакциях и другим сообщениям;
- целевая незасекреченная информация. При определенных обстоятельствах в соответствии с требованиями защиты и нормативно-правовой базой бывает необходим обмен целевой конфиденциальной информацией, которой владеют органы государственной власти, со специалистами в области права;
- данные о странах, лицах и организациях, чьи активы или транзакции должны быть заморожены.

73. Выбирая, какой информацией можно выгодно и надлежащим образом обмениваться, органы государственной власти могут акцентировать внимание специалистов в области права на том, что представляемые ими данные носят информативный характер и не заменяют собственные суждения юристов специалистов в области права. Например, может быть принято решение не составлять того, что считается окончательно одобренным всеми странами списком клиентов, представляющих низкий риск. Вместо этого органы государственной власти начнут обмениваться информацией на том основании, что она наряду с другими получаемыми существенными данными станет исходным материалом в процессе принятия решений практикующими юристами.

Глава 2. Применение подхода, основанного на оценке риска

Оценка рисков для определения национальных приоритетов

74. Подход, основанный на оценке риска, должен строиться на прочной основе: прежде всего усилия должны быть направлены на обеспечение полного понимания рисков. В силу этого данный подход должен базироваться на оценке угроз. Это утверждение справедливо во всех случаях его применения, независимо от того, используют подход страны, отдельные специалисты в области права или юридические фирмы. Таким образом, применение подхода страной начинается с достижения понимания национальных рисков. Этот процесс можно рассматривать как «национальную оценку рисков».

75. Национальная оценка рисков – это описание существенной общей информации, полезной ответственным компетентным органам, правоохранительным ведомствам, ПФР, кредитно-финансовым учреждениям и ОНФПП при обеспечении принятия решений о распределении обязанностей и размещении ресурсов на национальном уровне, основанных на практическом, полном и современном понимании рисков.

76. Процесс национальной оценки рисков должен быть адаптирован к обстоятельствам конкретной страны и в том, как он проводится, и в том, какие ожидаются результаты. Однако страны должны принимать во внимание, что отмывание денег и финансирование терроризма часто происходят в международном масштабе и эта информация добавит ценности национальной оценке рисков. Факторы, которые могут повлиять на риски отмывания денег и финансирования терроризма в стране, следующие:

- политическая среда;
- нормативная база;
- структура экономики страны
- культурные факторы и характер гражданского общества;
- источники, местоположение и места сосредоточения криминальной деятельности;
- масштаб и структура отрасли финансовых услуг;
- структура собственности кредитно-финансовых учреждений и ОНФПП;
- масштаб и характер деятельности, осуществляемой ОНФПП, в том числе специалистами в области права;
- система корпоративного управления по отношению к кредитно-финансовым учреждениям, ОНФПП и другим организациям;
- характер платежных систем и преобладание сделок с использованием наличных денежных средств;
- территориальное распределение операций и клиентов финансового сектора и ОНФПП;
- виды продуктов и услуг, предлагаемых финансовым сектором и ОНФПП;
- типы потребителей (клиентов), пользующихся услугами финансового сектора и ОНФПП;
- типы предикатных (основных) правонарушений;

- суммы незаконных денежных средств, генерируемых в стране;
- суммы незаконных денежных средств, генерируемых за границей и отмываемых в стране;
- основные каналы и инструменты, используемые для отмывания денег и финансирования терроризма;
- затронутые сектора легальной экономики;
- подпольные или неофициальные сферы деятельности экономики.

77. Страны должны подумать о том, как достичь понимания рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне. Актуальными вопросами могут быть следующие: какой орган (органы) будет участвовать в проведении оценки? Насколько формальной должна быть оценка? Следует ли обнародовать мнения ответственных компетентных органов или СО? Вот вопросы для компетентных органов и СО.

78. Желательно, чтобы решения о распределении обязанностей и размещении ресурсов на национальном уровне основывались на полном и современном понимании рисков. Для получения этого результата ответственные компетентные органы и СО должны обеспечить ОНФПП (в том числе специалистов в области права) информацией, необходимой для развития такого понимания, а также разработки и применения мер по смягчению выявленных рисков.

79. Разработка и использование подхода, основанного на оценке риска, требуют формирования суждений. Очень важно, чтобы эти суждения были мотивированными. Отсюда следует, что для максимальной эффективности подход должен базироваться на исчерпывающей информации, в том числе на разведывательных данных, если это необходимо. Следует приложить определенные усилия, чтобы оценку рисков проводили по свежей и точной информации. Правительства, сотрудничая с правоохранительными органами, ПФР, компетентными органами, СО и специалистами в области права имеют все возможности использовать имеющиеся знания и опыт при разработке подхода, основанного на оценке риска, характерного для своей страны. Их мнение не должно оставаться статичным и может меняться с течением времени в зависимости от обстоятельств и появления новых угроз. В силу этого государства обязаны содействовать информационному обмену между разными ведомствами с тем, чтобы информация поступала беспрепятственно.

80. Независимо от формы проведения национальная оценка рисков наряду с мерами по их уменьшению помогает понять, как размещаются ресурсы при противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма с учетом других важных политических целей страны. Кроме того, она позволяет наиболее эффективно распределить ресурсы между различными органами государственной власти и СО и указать, как эти органы могут продуктивно их использовать.

81. Национальная оценка рисков помогает компетентным органам и СО принимать решения о размещении ресурсов для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также дает информацию лицам, принимающим решения, при разработке стратегий применения нормативной базы для управления выявленными рисками. Чересчур рьяные усилия по противодействию рискам часто оказываются контрпродуктивными и приводят к обратным результатам, возлагая необоснованное бремя на специалистов в области права. И наоборот, менее энергичные усилия бывают недостаточными для защиты общества от угроз со стороны преступников и террористов. Глубокое понимание рисков на национальном уровне помогает избежать этих опасностей.

Эффективные системы мониторинга и обеспечения соответствия требованиям ПОД/ФТ: общие принципы

82. В соответствии с Рекомендацией 24 специалисты в области права должны быть объектами эффективных систем мониторинга и обеспечения соответствия требованиям ПОД/ФТ. При выяснении,

существует ли такая эффективная система, следует рассмотреть наличие рисков отмывания денег и финансирования терроризма в данном секторе. Ответственность за мониторинг и соблюдение требований специалистами в области права возлагается на компетентные органы или СО, которые должны иметь соответствующие полномочия и ресурсы для выполнения своих функций, в том числе функций мониторинга и применения санкций.

Определение приемлемого уровня риска

83. На уровень риска ОД/ФТ, как правило, влияют как внутренние, так и внешние факторы риска. Так, риск повышается за счет таких внутренних факторов, как нехватка возможностей для соблюдения правовых норм и требований, неэффективные системы контроля рисков и недостаточное участие высшего руководства. Внешние риски возрастают из-за действий третьих лиц и (или) политических и общественных процессов.

84. Как говорилось ранее в разделе 1, любая деятельность сопряжена с риском. Ни ответственные компетентные органы, ни СО не должны запрещать специалистам в области права вести бизнес с клиентами из группы повышенного риска. Однако было бы целесообразно, чтобы юристы, используя настоящее или какое-либо другое руководство, выявляли риски, связанные с предоставлением услуг таким клиентам. Когда существующее законодательство запрещает специалистам в области права работать с клиентами такого рода, подход, основанный на оценке риска, не применим.

85. Однако сказанное не исключает необходимости вводить в действие основные минимальные требования. Например, в Рекомендации 5 (применимой к специалистам в области права вследствие включения ее в Рекомендацию 12) утверждается, что «в тех случаях когда [специалист в области права] не может выполнить требования [о проведении надлежащей проверки клиента], ему не следует открывать счет, вступать в деловые отношения или заключать сделку; или он должен прекратить действующие деловые отношения и рассмотреть вопрос о направлении отчета о подозрительных транзакциях данного клиента». Таким образом, уровень риска обеспечивает приемлемый баланс между такими крайностями, как уклонение от сотрудничества с клиентами и ведение бизнеса с неприемлемым или неослабленным риском. Однако как указано в пояснительной записке к рекомендации ФАТФ № 16, в тех государствах, где узаконена обязательная отчетность о подозрительных транзакциях, решения по проблемам, на которые распространяется привилегия на сохранение адвокатской тайны или профессиональной тайны, принимаются отдельно каждой страной³.

86. Там, где специалисты в области права внедрили подход, основанный на оценке риска, ответственные компетентные органы и СО ожидают, что юристы будут вводить в практику эффективные стратегии, программы, процедуры и системы смягчения рисков и признают, что даже с помощью самых эффективных систем нельзя распознать абсолютно все подозрительные сделки. Компетентные органы и СО обеспечивают действенное применение стратегий, программ, процедур и систем в целях предотвращения превращения специалистов в области права в перевалочные пункты незаконных денежных средств и контролируют документооборот и подачу отчетов (согласно существующим в стране требованиям), помогающих национальным органам бороться с отмыванием денег и финансированием терроризма. Эффективные стратегии и процедуры понижают риски, но едва ли позволят полностью их избежать. Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма требует составления суждений и не является точной наукой. Мониторинг направлен на обнаружение подозрительных сделок среди огромного числа законных транзакций. При этом не всегда можно четко разграничить «обычное» и «необычное», поскольку то, что является «обычным» может меняться в зависимости от рода занятий клиентов. Вот почему при управлении рисками создание точного профиля клиента имеет такое большое значение. Более того, хотя процедуры и системы контроля часто разрабатываются на основе ранее сформулированных типологий, преступники изменяют свои приемы, что довольно быстро ограничивает применение таких типологий.

³ См. приложение 1, в которое включен обзор решений судебных органов по этим вопросам.

87. Кроме того, не все рискованные ситуации идентичны, поэтому не всегда требуются одинаковые расширенные проверки клиентов. В результате компетентные органы или СО требуют от специалистов в области права выявления индивидуальных категорий высокого риска и применения специальных и подходящих мер по снижению рисков. Дополнительная информация о выявлении специфических категорий риска представлена в разделе 3 «Руководства по применению подхода, основанного на оценке риска, для специалистов в области права».

Соразмерные действия органов надзора и контроля, направленные на поддержку подхода, основанного на оценке риска

88. Ответственные компетентные органы и СО должны стремиться определять слабые стороны, применяя эффективные программы прямого и дистанционного надзора, и с помощью анализа внутренней и другой доступной информации.

89. В ходе проводимых проверок компетентные органы и СО анализируют оценки рисков ОД/ФТ, сделанные специалистами в области права, а также стратегии, процедуры и системы контроля. Анализ позволяет составить общую оценку профиля риска деятельности практикующих юристов и определить адекватность мер по уменьшению рисков. Доступные оценки, сделанные специалистами в области права и для них, являются полезными источниками информации. Оценка способности и готовности руководителей предпринимать необходимые корректирующие действия, проведенная компетентными органами или СО, также является важным определяющим фактором. Компетентные органы и СО должны использовать пропорциональные меры для обеспечения полного и своевременного устранения недостатков, учитывая, что выявленные слабые стороны могут привести к более масштабным последствиям. В целом, системные ошибки или недостаточный контроль приводят к более жесткой ответной реакции.

90. Тем не менее, может случиться, что невыявление отдельной сделки с высоким уровнем риска или сделок клиента из группы повышенного риска само по себе окажется существенным фактором. Такое случается, например, когда в транзакции участвуют значительные суммы, или когда схемы отмывания денег и финансирования терроризма хорошо известны, или когда схему не удается обнаружить в течение длительного времени. Подобные случаи указывают на накопление провальных практик управления рисками или на нарушения нормативных и законодательных норм в идентификации высоких рисков, плохие мониторинг, подготовку персонала, системы контроля и, следовательно, оправдывают принимаемые меры, направленные на обеспечение соблюдения требований ПОД/ФТ.

91. Ответственные компетентные органы и СО могут и должны использовать имеющиеся знания о рисках, относящихся к услугам, клиентам и географическому положению, для того чтобы оценить риски отмывания денег и финансирования терроризма, сделанные специалистами в области права. Вместе с тем они должны осознавать, что владеют информацией, недоступной юристам, которую те не смогут учесть при разработке и внедрении подхода, основанного на риске. Компетентные органы и СО (и другие заинтересованные стороны, имеющие отношение к делу) следует поощрять к использованию таких знаний при издании инструкций для специалистов в области права по управлению их рисками. Когда практикующим юристам разрешено самостоятельно определять степень НПК с учетом собственных рисков, эти меры не должны противоречить инструкциям, выпущенным компетентными органами и СО⁴. Наиболее эффективными, вероятно, будут инструкции, разработанные специально для специалистов в области права. Анализ подхода, основанного на риске, например, поможет идентифицировать случаи, когда юристы используют очень узкие категории, которые не охватывают все существующие риски, или применяют критерии, приводящие к выявлению большого числа весьма рискованных деловых отношений, и не принимают дополнительные меры по надлежащей проверке клиентов.

92. В контексте подхода, основанного на оценке риска, особое внимание компетентных органов и СО должно быть обращено на установление а) соответствия программ, используемых специалистами в области права и обеспечивающих соблюдение требований ПОД/ФТ и управления рисками, минимальным

⁴ Рекомендации 5 и 25. Основные критерии методологии 25.1 и 5.12.

требованиям органов регулирования и б) способности этих программ эффективно смягчать риски. Цель мониторинга состоит, скорее, в том, чтобы убедиться в наличии у практикующих юристов адекватных стратегий уменьшения рисков и эффективного их применения, а не в запрете рискованной деятельности. При выборе мер воздействия (в том числе штрафов и санкций) ответственные ведомства должны принимать во внимание мотивированность решений специалистов в области права, внедряющих или уже использующих подход, основанный на оценке риска. В конечном счете в свете опыта прошлых лет такие мотивированные решения могут оказаться неверными. В ряде стран при некоторых обстоятельствах только судебные органы могут установить, соблюдают ли юристы обязательства по вынесению мотивированных решений.

93. В соответствии с Рекомендацией 24 ответственные компетентные органы и СО должны обладать соответствующими полномочиями для исполнения своих функций по проведению мониторинга, в том числе полномочия на наложение санкций за несоблюдение законодательных и нормативных требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма. Не всегда штрафы и (или) взыскания являются достаточными регулирующими мерами для исправления недостатков режима ПОД/ФТ, кроме того, не во всех юрисдикциях их разрешено налагать. Однако в соответствии с положениями данного пункта руководства в случае серьезных нарушений компетентные органы, судебные органы и СО должны иметь право и быть готовы к применению соразмерных санкций. Часто в ходе обычного мониторинга действия органов приобретают форму корректирующих программ.

94. Из анализа факторов, указанных выше, становится очевидным, что адекватность масштабов мониторинга базируется на двух основных элементах.

а) Прозрачность законодательства

95. При применении соразмерных акций прозрачность нормативно-правовой базы приобретает первостепенное значение. Ответственные компетентные органы и СО знают, что хотя специалисты в области права, принимая собственные решения относительно рисков, стремятся к свободе действий, им в то же время нужны инструкции по регламентирующим обязательствам. В связи с этим компетентные органы или СО, осуществляющие надзор или мониторинг соблюдения требований ПОД/ФТ, должны четко формулировать свои ожидания и найти подходящие способы их коммуникации. Это может быть сделано, например, в форме требований высшего порядка основанных на ожидаемых результатах, а не на подробно изложенных процессах исполнения. Если СО, ответственные за регулирование деятельности специалистов в области права (в том числе за регулирование рисков ОД), проводят проверку соблюдения своими членами требований ПОД или, напротив, принимают надзорные меры, то форма программ мониторинга определяется согласно внутренним правилам каждой организации.

96. Независимо от принятой индивидуальной процедуры руководящий принцип един для всех: осознавать юридическую ответственность и понимать ожидания регулятивных органов. При отсутствии прозрачности возникает опасность, что действия надзорных органов будут восприниматься как неадекватные или непредсказуемые и ставящие под угрозу даже самое эффективное применение подхода, основанного на оценке риска.

б) Общее образование, подготовка сотрудников ответственных компетентных органов, СО и правоохранительных ведомств

97. СО и другие органы, выполняющие надзорные или образовательные функции по отношению к специалистам в области права и юридическим организациям, заинтересованы в эффективной системе, основанной на оценке риска. Это проявляется в предоставлении практикующим юристам учебных материалов, инструкций и повышении уровня информированности о возникающих проблемах и рисках, связанных с отмыванием денег. Важным фактором в обучении специалистов в области права методам противодействия отмыванию денег и предотвращения этого вида преступлений с применением подхода, основанного на оценке риска, является наличие реалистичных типологий, в частности тех из них, которые отражают непреднамеренное соучастие.

98. В контексте подхода, основанного на оценке риска, не представляется возможным точно определить, какие действия специалисты в области права должны предпринимать в каждом случае, чтобы не нарушить требования регулятивных органов. Следовательно, особое внимание необходимо уделять тому, как лучше всего обеспечить последовательное использование предсказуемых и соразмерных действий контролирующими ведомствами. Таким образом, эффективная подготовка сотрудников играет огромную роль в успешном выполнении адекватных действий органами надзора или контроля.

99. Подготовка персонала направлена на то, чтобы научить сотрудников ответственных компетентных органов и СО формировать обоснованные сравнительные суждения о системах ПОД/ФТ и контроля. Очень важно, чтобы эти люди были способны оценивать системы контроля со стороны руководства с учетом рисков, с которыми сталкиваются фирмы, и принимая во внимание отраслевую практику. Часто для формирования суждений о сильных и слабых сторонах разных юридических структур полезно использовать сравнительные оценки.

100. Подготовка персонала включает обучение сотрудников компетентных органов и СО тому, как оценивать достаточность применяемых высшим руководством мер по управлению рисками и как определять, применяются ли необходимые стратегии и системы контроля. Кроме того, слушатели изучают конкретные руководства, если таковые имеются. Ответственные компетентные органы и СО должны убедиться в том, что для внедрения эффективной системы управления рисками имеются достаточные ресурсы.

101. Для выполнения всех перечисленных функций в ходе подготовки сотрудники ответственных компетентных органов и СО, осуществляющих мониторинг, должны научиться правильно оценивать:

- i) качество внутренних процедур, в том числе действующих программ подготовки персонала и внутреннего аудита, уровня контроля над соблюдением нормативных требований и управления рисками;
- ii) эффективность и гибкость стратегий и процедур управления рисками в свете изменения профиля рисков, с которыми имеют дело специалисты в области права;
- iii) участие руководства высшего звена для подтверждения того, что риски управляются адекватно и необходимые процедуры и системы контроля введены в действие.

102. Обучение специалистов в области права проблемам ПОД/ФТ и подходу, основанному на оценке риска, – ключевой элемент эффективности его применения. Ответственные компетентные органы должны обсудить с СО, практикующими юристами и другими организациями, имеющими отношение к делу, способы, поощряющие учебные заведения (такие, как университеты и школы права) включить в образовательные программы и программы подготовки специалистов в области права всех уровней изучение национального законодательства по ПОД/ФТ и роли, которую те могут играть в противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма.

РАЗДЕЛ 3. РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ОЦЕНКЕ РИСКА, ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВА

Глава 1. Категории рисков

103. На потенциальные риски отмывания денег и финансирования терроризма, с которыми сталкиваются специалисты в области права, влияют многочисленные факторы, в том числе сфера деятельности практикующего юриста, тип и личность клиента, характер отношений с ним и их происхождение. Юристы должны установить критерии, позволяющие наилучшим образом оценивать потенциальные риски отмывания денег и финансирования терроризма (где возможно), которые возникают в их деятельности, и внедрить подход, основанный на оценке риска, с использованием этих критериев. Установленные критерии не являются окончательными и обязательными, их следует использовать в соответствии с ситуацией в стране, с учетом принятых методов регулирования деятельности специалистов в области права и обязательств, которые они должны выполнять.

104. Выявление рисков отмывания денег и финансирования терроризма, связанных с определенными клиентами (категориями клиентов) и видами деятельности, дает возможность специалистам в области права выбирать и применять адекватные меры и системы контроля для смягчения этих рисков. Хотя оценку рисков обычно проводят в начале установления деловых отношений с клиентом, особенности работы практикующих юристов, состоящие в том, что консультации и услуги часто предоставляются на постоянной основе, делают систему автоматической проверки сделок, используемую кредитно-финансовыми учреждениями, неприемлемой для большинства специалистов в области права. Практикующие индивидуально юристы имеют больше возможностей замечать изменения в виде и характере деятельности своих клиентов: адвокат получает информацию о клиенте и его деятельности в течение всего периода предполагаемых долгосрочных отношений. Специалистам в области права следует обращать внимание на характер рисков от краткосрочных деловых отношений. Уровень таких рисков в зависимости от обстоятельств может быть достаточно низким (например, консультация жителям многоквартирных домов в центрах юридической помощи).

105. Масштаб и уровень мониторинга зависят от характера и интенсивности деловых отношений с клиентом. Часто оценку риска, который представляет определенный клиент для специалиста в области права, приходится корректировать согласно информации, полученной от ответственных компетентных органов, СО и из других надежных источников.

106. Риски отмывания денег и финансирования терроризма измеряют с помощью разных категорий. Применение категорий порождает стратегию управления потенциальными рисками, позволяя специалистам в области права подвергать по мере необходимости каждого клиента разумной и соразмерной оценке риска. Самыми распространенными критериями являются страновой и географический риски, риск клиента и риск, связанный с конкретной юридической услугой. При оценке общего риска возможности отмывания денег или финансирования терроризма вес, придаваемый каждой категории рисков (по отдельности или в сочетании), у разных специалистов в области права и (или) юридических фирм порой различается, особенно с учетом объема, сложности, характера и набора предоставленных услуг. Эти критерии, однако, нельзя рассматривать изолированно. Практикующие индивидуально юристы должны самостоятельно оценить вес каждого фактора риска, основываясь на мотивированных решениях и особенностях своей деятельности.

107. Хотя общепринятого набора категорий рисков не существует, примеры, включенные в настоящее руководство, являются наиболее распространенными категориями. Кроме того, до сих пор не разработана единая методология, применимая к категориям рисков, и их использование ограничивается предложением черновой схемы управления потенциальными рисками.

Страновой и географический риски

108. Не существует единого определения, принятого ответственными компетентными органами, СО или специалистами в области права, которое предписывало бы, что страна или географический район (в том числе страна, на территории которой практикуют специалисты в области права) представляет повышенный риск. Страновой риск в сочетании с другими факторами дает полезную информацию о потенциальных рисках отмывания денег и финансирования терроризма. Эти риски могут иметь разное происхождение – место жительства клиента, место заключения сделки и источник финансирования. Далее перечислены страны, представляющие повышенный риск.

- Страны, в которых применены, например ООН, санкции, эмбарго или аналогичные меры. Кроме того, в некоторых случаях специалисты в области права могут рассматривать такие страны как представляющие высокий риск, хотя наложенные на них санкции не признаны всем мировым сообществом. В этом случае включение государств в список представляющих повышенный риск зависит от репутации организации, налагающей санкции, и характера принятых мер.
- Страны, определяемые надежными источниками⁵ как те, в которых отсутствуют законы, нормативные акты ПОД/ФТ и не применяются иные меры.
- Страны, определяемые надежными источниками как финансирующие или поддерживающие террористические организации.
- Страны, определяемые надежными источниками как имеющие высокий уровень коррупции или иной криминальной деятельности.

Риск, связанный с клиентом

109. Определение потенциальных рисков отмывания денег или финансирования терроризма, которые представляют клиенты или определенные их категории, имеет большое значение для разработки и применения общих стандартов, основанных на оценке риска. Основываясь на своих собственных критериях, специалисты в области права должны стараться оценить, представляет ли данный клиент высокий риск, а также определить потенциальное влияние смягчающих факторов на эту оценку. Применение переменных риска может смягчить или, наоборот, ужесточить оценку риска. Категории клиентов, деятельность которых указывает на высокий риск, перечислены далее.

- Политические деятели (ПД) рассматриваются как клиенты, представляющие высокий риск. Когда специалист в области права консультирует ПД или когда ПД выступает в качестве бенефициарного владельца клиента в том, что касается видов деятельности, указанных в Рекомендации 12, юрист обязан провести его расширенную проверку в соответствии с требованиями Рекомендации 6. Факторы, относящиеся к делу и влияющие на объем и характер такой проверки, включают особые характеристики ПД, страну его проживания, вид запрашиваемой юридической помощи и контроль, под которым находится это лицо в стране проживания.
- Если ПД связано с клиентом иными отношениями (кроме указанных в рекомендации № 6), характер риска определяется с учетом всех обстоятельств, включая:

⁵ Понятие «надежные источники» относится к информации, представленной известными организациями, которые, как правило, пользуются хорошей репутацией и которые делают эту информацию общедоступной. Кроме ФАТФ и региональных организаций, созданных по типу ФАТФ, такими источниками можно считать, в частности, наднациональные или международные организации, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк, организация «Эгмонт», включающая группы финансовой разведки, а также соответствующие национальные правительственные ведомства и неправительственные организации. Информация, представленная этими надежными источниками не имеет силы закона или постановления и не должна автоматически рассматриваться как определение случая, относящегося к группе повышенного риска.

- о характер отношений между клиентом и ПД. Даже если последнее не владеет контрольным пакетом акций или не занимает ключевую позицию в правлении или руководстве и, таким образом, не считается бенефициарным собственником, оно может, тем не менее, влиять на оценку риска;
 - о тип клиента (например, компания, зарегистрированная на фондовой бирже);
 - о характер запрашиваемых услуг. Например, низкий риск существует, когда ПД является не клиентом, а директором зарегистрированной на фондовой бирже компании, выступающей в качестве клиента и приобретающей недвижимость за встречное удовлетворение.
- Клиенты, осуществляющие свою деятельность или обращающиеся за юридическими услугами при особых или необычных обстоятельствах (оцениваемых в этом качестве на фоне всех рассмотренных обстоятельств).
- Клиенты, структура или тип предприятия которых или характер отношений, в которые они вовлечены, не позволяют своевременно определить действительного бенефициарного владельца или держателя контрольного пакета акций (например, при необъяснимой причине обращения к услугам специалистов по праву или юридических структур, при существовании номинальных акций или акций на предъявителя).
- Клиенты, бизнес которых связан с потоками денежных средств или денежных эквивалентов, в том числе:
 - о службы перевода средств (например, пункты перевода денежных средств, пункты обмена валюты, агенты, осуществляющие денежные переводы, валютные трейдеры и другие подобные фирмы);
 - о казино, тотализаторы и другие игровые заведения;
 - о компании, обычно не связанные с существенными денежными потоками, внезапно начинающие генерировать значительные сумм наличных средств.
- Если на клиентов имеющих бизнес, в котором участвуют большие денежные потоки, распространяются требования ПОД/ФТ, разработанные на основе рекомендаций ФАТФ, и их деятельность регулируется ими, то риски могут уменьшаться.
- Благотворительные и некоммерческие организации (НКО), деятельность которых не подлежит мониторингу или надзору (особенно организации, осуществляющие «трансграничную» деятельность) со стороны определенных компетентных органов⁶ или СО.
- Клиенты, пользующиеся услугами посредников, кредитно-финансовых учреждений или специалистов в области права, на которых не распространяются законы и меры ПОД/ФТ и деятельность которых недостаточно контролируется компетентными органами или СО.
- Клиенты, которым были вынесены обвинительные приговоры за преступления, связанные с нелегальными доходами, и которые поручают специалисту в области права (осведомленному о таких обвинительных приговорах) предпринять определенные действия от своего имени.
- Клиенты без адреса, или имеющие много адресов без законных оснований.

⁶ См. специальную рекомендацию VIII.

- Клиенты, которые меняют свои инструкции по урегулированию дела или по исполнению распоряжений без соответствующих объяснений.
- Клиенты, пользующиеся услугами практикующих юристов и юридических структур без достаточных налоговых, экономических оснований и т.д.

Риски, связанные с предоставлением услуг

110. Общая оценка включает определение потенциальных рисков, связанных с услугами, оказываемыми специалистами в области права, с учетом того, что они предоставляют широкий спектр услуг. Содержание предлагаемых или предоставляемых услуг имеет существенное значение при использовании подхода, основанного на оценке риска. Ни один из факторов, включенных в настоящее руководство, не может в отдельности указывать на повышенный риск. Рискованные обстоятельства можно выявить только при аккуратной оценке комплекса факторов, которые в совокупности своей и с учетом смягчающих условий могут служить основанием для проведения оценки повышенного риска. При определении рисков, относящихся к предоставлению услуг, связанных с определенными видами деятельности, необходимо учитывать следующие факторы:

- услуги, выполняя которые специалисты в области права, действующие в качестве финансовых посредников, фактически получают и переводят средства, используя счета, которые они по существу контролируют при заключении коммерческой сделки;
- услуги, предоставляемые с целью укрытия от компетентных органов ненадлежащим образом оформленной бенефициарной собственности;
- услуги, запрашиваемые клиентом, предоставление которых не входит в компетенцию специалиста в области права, за исключением случаев, когда он направляет просьбу клиента об оказании услуги юристу с соответствующей квалификацией;
- передача объектов недвижимости между сторонами в течение необычно короткого для такой сделки времени в отсутствие законных, налоговых, экономических оснований и т.д.⁷;
- платежи, полученные от несвязанных сторон или неизвестных лиц, а также оплата оказанных услуг наличными средствами, в случае когда такой способ оплаты не является типичным;
- сделки, когда для специалиста в области права очевидно отсутствие основания, например когда клиент не указывает законное основание для гонорара за услуги;
- административные распоряжения о сделках с недвижимостью, в которых умершее лицо, известное специалисту в области права, признавалось виновным по суду за преступления, связанные с нелегальными доходами;
- клиенты, предлагающие необычно высокие гонорары за услуги, не оправдывающие такое вознаграждение. Однако добросовестное соглашение об условном адвокатском гонораре, в соответствии с которым специалист в области права может получать значительное вознаграждение за представительство интересов при выигранном деле, не считается фактором риска;
- источник финансирования и источник состояния: источник финансирования характеризует деятельность, генерирующую средства для клиента, а источник состояния характеризует деятельность, генерирующую общий чистый капитал клиента;

⁷ См. отчет ФАТФ о типологиях «Money Laundering and Terrorist Financing through the Real Estate Sector» («Отмывание денег и финансирование терроризма через сектор недвижимости»): <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/31/40705101.pdf>

- необычно большие активы или необычно крупные транзакции по сравнению с ожидаемыми от клиента с подобным профилем могут указывать на то, что лицо, не относимое обычно к группе повышенного риска, следует рассматривать как таковое. В то же время незначительные активы и транзакции на небольшие суммы, которые осуществляет клиент, который обычно рассматривается как представляющий повышенный риск, могут позволить специалисту в области права считать, что он представляет незначительный риск;
- фиктивные компании, предприятия, акциями которых владеют от имени номинального держателя или которые контролируются номинальными держателями акций или корпоративными директорами⁸;
- случаи, когда сложно определить бенефициаров по трасту, в том числе по дискреционному трасту, который дает доверенному лицу дискреционное право назначать бенефициара из класса бенефициаров и соответствующим образом распределять активы, управляемые по доверенности и по трасту, созданному в целях управления акциями компании, что в еще большей степени затрудняет определение бенефициаров активов, управляемых трастом по доверенности⁹;
- услуги, которые намеренно предоставлялись на условиях большей анонимности клиента или участников, чем это происходит при обычных обстоятельствах или в рамках обычной деятельности специалиста в области права;
- практикующие юристы, обслуживающие компании, предлагающие услуги трастам и компаниям, должны опираться на положения руководства для поставщиков подобных услуг, даже если они работают на специалистов в области права или контролируются ими. Специалисты в области права, обслуживающие поставщиков услуг трастам и компаниям, должны опираться на положения настоящего руководства и учитывать риск клиента и риски, связанные с предоставлением услуг этим поставщикам. К таким факторам риска относятся:
 - o бесосновательное использование доверительных фондов, учрежденных по соглашению сторон;
 - o бесосновательная передача полномочий клиентом по доверенности через комбинации с участием советов директоров и представительств;
 - o необъяснимые отношения между учредителем доверительного фонда, учрежденного по соглашению сторон, и бенефициарами с закрепленным правом, другими бенефициарами и лицами, наделенными полномочиями;
 - o необъяснимые (там где объяснение требуется) классы бенефициаров в доверительном фонде, учрежденном по соглашению сторон, и классы выразителей желания.

⁸ См. также отчет ФАТФ о типологиях «The Misuse of Corporate Vehicles, including Trust and Company Service Providers» («Использование корпоративных образований, включая поставщиков трастовых услуг и услуг компаний, в нарушение установленных режимов»), опубликованный 13 октября 2006 г.

⁹ Более подробная информация о «возможном использовании трастов в нарушение установленных режимов» содержится в приложении 2 отчета ФАТФ о типологиях «The Misuse of Corporate Vehicles, including Trust and Company Service Providers» («Использование корпоративных образований, включая поставщиков трастовых услуг и услуг компаний, в нарушение установленных режимов»).

Переменные, влияющие на риск

111. Следует уделять надлежащее внимание разнообразию практик, объему, масштабу деятельности и квалификации специалистов в области права. Эти факторы должны учитываться при разработке подхода, основанного на оценке риска, и размещении ресурсов для его эффективного внедрения. Так, от практикующего единолично специалиста не требуется выделять такой же объем ресурсов, как это делает крупная юридическая фирма. Скорее ему необходимо разработать программы и системы контроля, а также подход, основанный на оценке риска, отвечающие характеру и размаху его деятельности.

112. Особенно следует обращать внимание на то, являются ли клиент и запрашиваемые услуги необычными, рискованными или подозрительными для данного юриста. Этот фактор всегда необходимо учитывать в контексте деятельности специалиста в области права. Таким образом, методология подхода, основанного на оценке риска, принимает во внимание переменные риска, специфичные для конкретного клиента или конкретного вида услуги. С данным подходом согласуется понятие «пропорциональности», или «соразмерности», то есть присутствие одной или нескольких переменных риска дает специалисту в области права основание решать, ужесточить мониторинг и расширенную проверку клиента или, наоборот, упростить, ослабить или изменить их. Переменные могут увеличивать или уменьшать степень предполагаемого риска, представляемого клиентом или видом деятельности, и, в частности, включают:

- характер деловых отношений с клиентом и потребность его в определенных услугах, предоставляемых специалистом в области права;
- уровень регулирования, надзора или режим управления, которые распространяются на клиента. Например, клиент, представляющий собой кредитно-финансовое учреждение или специалиста в области права, деятельность которого регулируется в стране, применяющей соответствующий режим ПОД/ФТ, представляет меньший риск отмыwania денег, чем клиент, работающий в отрасли, связанной с рисками, на которую не распространяются требования ПОД;
- репутацию и общедоступную информацию о клиенте. Юридические лица, которые имеют хорошую репутацию, деятельность которых известна и которые занимаются практикой в течение длительного времени без привлечения к ответственности за преступления, связанные с нелегальными доходами, менее подвержены риску отмыwania денег;
- продолжительность отношений и частота обращений за консультациями;
- знания специалистом в области права законов, нормативных актов, правил, действующих в стране, а также структуры и масштабов надзорного режима, полученные в процессе осуществления профессиональной деятельности в этой стране;
- пропорциональность масштаба и продолжительности деятельности клиента и применяемых к нему законодательных требований с учетом характера запрашиваемых юридических услуг;
- с учетом других факторов (в том числе характера услуг, источника и характера отношений с клиентом) предоставление ограниченных профессиональных услуг в качестве частного юриста или юриста по особым вопросам также может считаться фактором низкого риска. Кроме того, это может означать, что специалист в области права «не готовит» или «не осуществляет» сделку по тем видам деятельности, которые указаны в рекомендации № 12;
- значительное и необоснованное географическое расстояние между юридической фирмой и местом проживания клиента, при этом не прослеживается связь с видом деятельности;
- случаи, когда клиент дает указания специалисту в области права осуществить сделку в виде единичной услуги (в отличие от постоянного обращения за консультациями) и присутствуют один или несколько факторов риска;

- риски, возникающие при использовании новых или развивающихся технологий, позволяющих заочно общаться клиентом и поддерживать анонимность. Однако поскольку специалисты в области права предоставляют услуги клиентам преимущественно с помощью электронных средств связи, их заочное общение при рассмотрении этого фактора в отдельности не представляет собой условие повышенного риска. Например, дистанционное общение с клиентом, находящимся за границей, не обязательно связывается с повышенным риском для компаний (таких, как региональные, национальные или международные юридические фирмы или иные структуры независимо от их размера). Аналогично, стандартные услуги, предоставляемые единолично практикующим местным специалистом в области права клиенту, находящемуся в пределах региона проживания и не включенному в группу повышенного риска, также не относятся к деятельности повышенного риска;
- особенности рекомендации и появления клиента. Потенциальный клиент может обращаться к специалисту в области права по собственной инициативе без стандартного представления и рекомендаций, и такая форма контакта может повысить риск. И, напротив, если потенциальный клиент обратился к специалисту в области права по рекомендации доверенного лица, соблюдающего требования ПОД/ФТ на уровне стандартов ФАТФ, это можно расценивать как фактор, смягчающий риск;
- схему сделки или структуру компании клиента. Структуры или схемы, разработанные при отсутствии достаточных налоговых, экономических и других законных оснований, могут повысить риск. Специалисты в области права обычно разрабатывают схемы (даже комплексные) с учетом налоговых и других законных требований, что уменьшает риск отмывания денег;
- пенсионные трасты, которые могут считаться структурами, представляющими низкий риск.

Контроль ситуаций с повышенным риском

113. Для смягчения потенциальных рисков отмывания денег и финансирования терроризма специалисты в области права должны применять к клиентам, классифицируемым в соответствии с подходом, основанным на оценке риска, как представляющие повышенную угрозу, необходимые меры и системы контроля. Самой важной мерой является обучение специалистов в области права и их сотрудников определению изменения направления деятельности при применении подхода, основанного на оценке риска. Эти меры и системы контроля могут включать:

- общую подготовку специалистов в области права по применению методов и определению рисков ПОД;
- целевую подготовку, направленную на повышение уровня информированности специалистов в области права, которые предоставляют определенные услуги клиентам, включенным в группу повышенного риска, или юристам, чья деятельность связана с повышенным риском;
- повышение уровня НПК или ужесточение мер расширенной проверки клиентов для выявления ситуаций, связанных с повышенным риском;
- передачу данных на более высокий уровень, дополнительную проверку и (или) проведение экспертизы внешним экспертом или внутри юридической фирмы в начале установления деловых отношений с клиентом;
- регулярный анализ услуг, предлагаемых специалистом в области права и (или) юридической фирмой, для определения степени риска отмывания денег и финансирования терроризма;
- регулярный анализ отношений с клиентом с целью определения степени риска отмывания денег и финансирования терроризма;

- аналогичные меры и системы контроля используют для определения нескольких критериев риска, и специалист в области права не обязательно должен внедрять особые системы контроля для каждого критерия риска.

Глава 2. Применение подхода, основанного на оценке риска

Меры по надлежащей проверке клиентов. Принцип «знай своего клиента»

114. Меры по надлежащей проверке клиентов и принцип «знай своего клиента» позволяют специалисту в области права обоснованно предположить, что он обладает надежной информацией о подлинной личности клиента. Эти профессиональные процедуры применяют в случаях, когда юрист готовит или совершает сделки¹⁰, описанные в рекомендации № 12. Сюда входят:

- а) идентификация и регулярная надлежащая проверка личности каждого клиента;
- б) идентификация бенефициарного собственника и принятие разумных мер по проверке его личности, позволяющие специалисту в области права считать, что он обладает полной информацией по этому вопросу. В соответствии с общим правилом к клиентам применяются НПК в полном объеме, в том числе выполняется требование о подтверждении личности бенефициарного собственника согласно положениям настоящего параграфа. Идентификацию бенефициарного собственника проводят с целью установления физических лиц, контролирующих компанию клиента посредством долевого участия, права голоса и иным образом. Специалисты в области права должны учитывать это при подтверждении личности бенефициарного собственника. Они могут использовать подход, основанный на оценке риска, при определении жесткости процедуры, которая зависит от типа клиента, вида деловых отношений и сделок, а также от других факторов, приведенных в рекомендации № 5 и пояснительной записке к ней (9–12)¹¹;
- в) получение необходимой дополнительной информации о статусе клиента и его деятельности в зависимости от характера, объема услуг и сроков их предоставления. Эта информация должна поступать от клиентов в процессе передачи инструкций специалистам в области права.

115. Исходным пунктом является оценка риска, который может представлять клиент, с выявлением и последующим учетом всех переменных риска (а также смягчающих его факторов) до вынесения окончательного решения. По результатам оценки риска, проведенной специалистами в области права, формируют общий подход для НПК и удостоверения личности клиента. Юристы обосновывают требования НПК для каждого клиента, учитывая объем информации о нем, куда могут входить:

- проведение стандартной НПК, обычно применяемой для всех клиентов;
- понижение жесткости стандартного уровня проверки после анализа выявленных переменных риска и классификации ситуации как представляющей пониженный риск в случае, когда клиентами являются:
 - о компании, зарегистрированные на бирже (и их дочерние компании с контролирующим участием);
 - о кредитно-финансовые учреждения (местные или зарубежные), на которых распространяется режим ПОД/ФТ, разработанный на основе рекомендаций ФАТФ;

¹⁰ См. пункты 12–13, где указано, когда специалист в области права будет считаться вовлеченным в «подготовку» и «осуществление» сделок для клиентов и, следовательно, когда будут применяться требования рекомендации № 12.

¹¹ Специалисты в области права должны принимать во внимание положения пояснительной записки к рекомендации № 5 и основные критерии методологии ПОД/ФТ, 2004 г. (пункты 5.5 и 5.8–5.12), где кроме прочего подробно описаны меры по проверке и удостоверению личности бенефициарного собственника, а также влияние уровня риска на принимаемые меры.

- о органы государственной власти и государственные предприятия (кроме находящихся в странах, к которым применяются санкции).
- ужесточение уровня НПК по отношению к клиентам, которых специалисты в области права обоснованно отнесли к представляющим повышенный риск. Такой вывод может быть следствием коммерческой деятельности клиента, структуры его собственности, особенностей предлагаемых услуг, в том числе по осуществлению деятельности в странах, представляющих повышенный риск или определенных в соответствии с действующим законом или нормативным актом как таковые (см., например, пункты 108–109 настоящего документа).

Мониторинг клиентов и определенных видов деятельности

116. Уровень и характер мониторинга, проводимого специалистом в области права, зависит от его специализации и, в случае если это фирма, – от ее размера и географического присутствия, рисков ПОД/ФТ, обнаруженных фирмой, и мер регулирования. Особенности деятельности (в том числе частое общение с клиентами) и оказываемых ими консультационных услуг позволяют подготовленным для этой цели практикующим юристам эффективно осуществлять мониторинг либо в ходе личных контактов, либо с помощью современных коммуникационных средств. В контексте пунктов 116–118 (и связанных с ними указаний) мониторинг не обязывает специалистов в области права действовать в качестве представителей правоохранительных или следственных органов по отношению к своим клиентам. Скорее, мониторинг позволяет им в ходе выполнения работы на клиента поддерживать достаточный уровень информированности о возможном отмывании денег, финансировании терроризма и (или) об изменениях факторов риска.

117. Мониторинг консультативных отношений невозможно осуществлять только с помощью автоматических систем, а пригодность таких систем зависит от характера профессиональной деятельности юриста и ресурсов, в разумных пределах выделяемых им на эти цели. Так, от специалиста, практикующего единолично, нельзя требовать тех же объемов ресурсов, что от крупной юридической фирмы. Скорее, такой юрист должен разработать и внедрить систему мониторинга и подход, основанный на оценке риска, соответствующие масштабу и характеру его практики. Максимальной эффективности мониторинга отношений между клиентом и специалистом в области права можно достичь, если его будут проводить юристы, прошедшие специальную подготовку по определению изменений в профиле риска клиента при личном контакте с ним. При необходимости к мониторингу подключают системы управления, контроля и отчетности, которые разрабатываются в качестве дополнительной поддержки (например, в рамках целевых программ подготовки персонала в зависимости от уровня ответственности).

118. Специалисты в области права должны также регулярно оценивать системы управления и контроля. Процедуры мониторинга часто включают в такие программы, разработанные для управления рисками фирмы. Результаты мониторинга оформляются документально.

119. Нотариусы в странах континентальной правовой системой не представляют стороны по договорам и, следовательно, должны сохранять объективность по отношению к участникам.

Отчеты о подозрительных транзакциях

120. В настоящем руководстве не затронуты рекомендации ФАТФ о подготовке сообщений о подозрительных операциях (СПО) и запрете на разглашение информации о тех, кто является объектами таких отчетов. Существуют разные подходы к применению рекомендаций ФАТФ. Когда законодательство или регулятивные органы предписывают подачу отчетов о подозрительной деятельности в случае ее выявления, отчеты *должны* составляться и, следовательно, в этой ситуации подход, основанный на оценке риска, не применим. СПО не входят в процедуры оценки риска, а, скорее, отражают механизм реагирования – обычно подающих отчеты организаций, СО и органов государственной исполнительной

власти – при подозрениях об отмывании денег. По этим причинам в настоящем руководстве рекомендации ФАТФ по этому вопросу не обсуждаются.

Образование, подготовка и информированность

121. В соответствии с Рекомендацией 15 специалисты в области права обеспечивают обучение своих сотрудников в области ПОД/ФТ, в ходе которого они получают достаточную подготовку по методам противодействия отмыванию денег. Специалистам в области права, и особенно тем, кто работает в мелких фирмах, такая подготовка помогает выполнять обязательства по проведению мониторинга. Эффективность выполнения обязательств по осуществлению надлежащего контроля обусловлена качеством подготовки и уровнем информированности. Для этого фирма должна обеспечить своих сотрудников, как минимум, общей информацией о законодательстве, мерах регулирования и внутренней политике в сфере ПОД/ФТ. Для того чтобы удовлетворять требованиям подхода, основанного на риске, особое внимание следует уделить анализу факторов риска и случаев из юридической практики. Кроме того, правительства, СО и другие ведомства, представляющие нотариусов в системах как гражданского, так и общего права, а также ассоциации адвокатов должны сотрудничать с образовательными учреждениями и следить за подготовкой и обучением дипломированных специалистов и студентов выявлению и управлению рисками отмывания денег и финансирования терроризма. Например, обществам и ассоциациям адвокатов рекомендуется разрабатывать программы по правовому образованию, включающие меры ПОД/ФТ и подход, основанный на оценке риска.

122. Применение подхода, основанного на риске, к различным методам обучения дает каждому специалисту в области права определенную свободу в выборе частоты, способов подачи материала и основных направлений обучения. Специалисты в области права должны периодически ревизовать знания персонала и имеющиеся ресурсы и использовать программы подготовки, содержащие информацию о ПОД/ФТ, которая:

- соответствует уровню ответственности персонала (например, сотрудников, работающих с клиентами, и административного персонала);
- достаточно детализирована (то есть учитывает характер услуг, предоставляемых специалистом в области права);
- подается с регулярностью, соответствующей уровню риска, связанного с деятельностью специалиста в области права;
- применяется для оценки полученных знаний персонала.

Глава 3. Системы внутреннего контроля

123. Многие ОНФПП в значительной мере отличаются по размеру от кредитно-финансовых учреждений. В отличие от большинства кредитно-финансовых учреждений персонал ОНФПП чаще всего состоит из нескольких сотрудников. Это ограничивает ресурсы, которые небольшие фирмы и индивидуально практикующие юристы могли бы выделить для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Для ряда ОНФПП характерно, что один сотрудник отвечает за взаимодействие с клиентами, работу с документами, подготовку отчетов об отмывании денег и выполняет функции руководителя. Данную особенность подобных организаций и индивидуальных специалистов в области права следует учитывать при разработке систем внутреннего контроля, базирующихся на оценке риска. В пояснительной записке к рекомендации № 15, касающейся систем внутреннего контроля, указано, что вид и масштабы мер, принимаемых по каждому из требований, должны быть адекватными размеру предприятия.

124. Для эффективного применения подходов, основанных на оценке риска, процессы, учитывающие риски, должны стать частью систем внутреннего контроля, используемых специалистами в области права или юридическими фирмами. Юридическая деятельность осуществляется в разных коммерческих

структурах; это могут быть как индивидуальная практика, партнерство так и работа в крупных фирмах. Часто в подобных структурах предприятия имеют линейную структуру управления, то есть большинство или все руководители (партнеры) фирмы несут окончательную административную ответственность. В других организациях специалисты в области права используют корпоративную организационную структуру с многоуровневой системой административной ответственности. В обоих случаях владельцы или менеджеры несут окончательную ответственность за эффективность систем внутреннего контроля. Участие руководителей в ПОД/ФТ – важный аспект применения подхода, основанного на оценке риска, поскольку оно укрепляет культуру соблюдения правовых требований, принципов внутренней профессиональной политики, процедур и процессов, разработанных для уменьшения рисков отмывания денег и управления ими.

125. Характер и уровень мер контроля ПОД/ФТ, а также соблюдение требований национального законодательства должны быть пропорциональны рискам, связанным с предоставляемыми услугами. Особенности и масштаб мер контроля ПОД/ФТ, как и контроль соблюдения внутренних требований, зависят от многочисленных факторов, в том числе от:

- особенностей, масштаба и сложности работы специалиста в области права;
- разнообразия операций специалиста в области права и географического присутствия;
- профилей клиентов, услуг и видов деятельности специалиста в области права;
- уровня риска, связанного с каждой операцией, осуществляемой специалистом в области права;
- предлагаемых услуг и регулярности общения с клиентом (при личном контакте или с помощью коммуникационных средств).

126. В зависимости от размера и характера юридического предприятия системы внутреннего контроля, основанные на оценке риска, должны:

- включать адекватные системы управления рисками для определения того, является ли клиент, потенциальный клиент или бенефициарный собственник политически значимым лицом;
- обеспечивать целенаправленный контроль над операциями (услугами, клиентами, географическими регионами, в которых предоставляются услуги) специалистов в области права, которые наиболее уязвимы в отношении отмывания денег;
- обеспечивать регулярный анализ оценки рисков и процессов управления с учетом условий в регионе, где специалисты в области права предоставляют услуги, и вида деятельности;
- предусматривать назначение сотрудников соответствующего уровня, ответственных за соблюдение требований ПОД/ФТ;
- обеспечивать контроль над соблюдением требований ПОД/ФТ и анализ выполнения программы с учетом размера организации и особенностей деятельности специалиста в области права;
- информировать владельцев и менеджеров о новых инициативах по соблюдению законодательных норм, о выявленных случаях невыполнения требований и о принятых мерах по исправлению ситуации;
- обеспечивать непрерывность выполнения программы независимо от изменений в руководстве, составе персонала или организационной структуре;

- обеспечивать соблюдение всех требований по документообороту и других норм, а также исполнение всех установленных мер для соблюдения требований ПОД/ФТ и своевременное обновление программ в ответ на изменения законодательства;
- внедрять политику, процедуры и процессы НПК, базирующиеся на оценке риска;
- обеспечивать адекватный контроль клиентов, включенных в группу повышенного риска, и при необходимости услуг, в том числе консультаций и сакционирования;
- обеспечивать адекватный надзор над действиями персонала, вовлеченного в программы ПОД/ФТ;
- предусматривать включение положений о соблюдении требований ПОД/ФТ в должностные обязанности и аттестации персонала;
- предусматривать соответствующую подготовку персонала;
- предусматривать по мере возможности применение общей системы контроля для групп.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ИСТОЧНИКИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Существуют различные источники информации, предназначенные в помощь правительствам и специалистам в области права при разработке ими собственных подходов, основанных на оценке риска. Хотя сведения, приведенные в приложении, не являются исчерпывающими, правительства и специалисты в области права найдут здесь ряд полезных ссылок, которые включают дополнительные источники актуальных данных, в том числе об оценках мер ПОД/ФТ.

А. Документы ФАТФ

Группа разработки финансовых мер по борьбе с легализацией денежных средств, полученных преступным путем (ФАТФ), является межправительственным органом, целью которого является разработка и содействие стратегии борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма как на национальном, так и на международном уровнях. Основные ресурсы включают 40 рекомендаций по противодействию отмыванию денег и 9 специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма, методологию оценки соответствия рекомендациям ФАТФ, справочник для стран и специалистов по оценке, отчеты о методах и направлениях (типологиях) и отчеты о взаимной оценке.

www.fatf-gafi.org

Б. Законодательство и судебные решения

Постановления Европейского суда от 26 июня 2007 г., Конституционного суда Бельгии от 23 января 2008 г. и Государственного совета Франции от 10 апреля 2008 г. подтвердили, что законодательство о противодействии отмыванию денег не может требовать или допускать нарушение обязательства юриста по сохранению профессиональной тайны при осуществлении профессиональной деятельности. Кроме того, Суд первой инстанции в рассматриваемых совместно делах T-125/03 и T-253/03 (Akzo Nobel Chemicals Ltd. и Akros Chemicals Ltd против Комиссии Европейских сообществ) подтвердил постановление по делу *AM&S* о том, что профессиональная тайна «должна гарантировать каждому возможность свободно обращаться за консультацией к юристу, чья профессия предусматривает предоставление независимого юридического совета всем, кто в нем нуждается» (дело *AM&S*, п. 18). Этот принцип тесно связан с концепцией роли юриста как участника отправления правосудия совместно с судами (дело *AM&S*, п. 24).

В. Ссылки на информацию о планах надзора, принятых в некоторых странах

Швейцария

1. См. статьи 18–21 о положениях СО адвокатов и нотариусов (Самоуправляемая организация ассоциации адвокатов и ассоциации нотариусов Швейцарии):
www.sro-sav-snv.ch/fr/02_beitritt/01_regelwerke.htm/02_Reglement.pdf
2. См. статьи 38, 45–47 об уставах СО адвокатов и нотариусов (Самоуправляемая организация ассоциации адвокатов и ассоциации нотариусов Швейцарии):
www.oad-fsa-fsn.ch/fr/02_beitritt/01_regelwerke.htm/01_Statuten.pdf

Г. Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска

1. Юридическое общество Ирландии: www.lawsociety.ie
2. Юридическое общество Англии и Уэльса: www.lawsociety.org.uk

3. Юридическое общество Гонконга: www.hklawsoc.org.hk
4. Самоуправляемая организация ассоциации адвокатов и ассоциации нотариусов Швейцарии: www.sro-sav-snv.ch/
www.sro-sav-snv.ch/fr/02_beitritt/01_regelwerke.htm/02_Reglement.pdf (статьи 41–46)
5. Ассоциация адвокатов Нидерландов: www.advocatenorde.nl
6. Королевское общество голландских нотариусов: www.notaris.nl

Д. Другие источники информации в помощь странам и специалистам в области права при проведении оценки рисков для внутренней и международной деятельности

При определении уровня риска, связанного с конкретной страной или международной деятельностью, специалисты в области права и правительства могут использовать общедоступные источники информации, содержащие подробные отчеты о соблюдении международных стандартов и кодексов, отчеты с данными специфических рейтингов риска, связанного с незаконной деятельностью, отчеты об исследованиях, связанных с коррупцией, и данные об уровнях международного сотрудничества. В этом разделе представлены некоторые наиболее часто используемые источники информации:

- Отчеты Международного валютного фонда и Всемирного банка о соблюдении международных стандартов и кодексов (программа оценки финансового сектора).
 - Отчеты Всемирного банка: <http://www1.worldbank.org/finance/html/cntrynew2.html>
 - Международный валютный фонд: <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#RR>
 - Оценка офшорных финансовых центров (ОФЦ), проведенная сотрудниками МВФ: www.imf.org/external/np/ofca/ofca.asp
- Отчеты о взаимной оценке, подготовленные региональными организациями, созданными по типу ФАТФ:
 1. Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег (АТГ) – www.apgml.org/documents/default.aspx?DocumentCategoryID=8
 2. Группа стран Карибского бассейна по разработке финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (КФАТФ) – www.cfatf.org/profiles/profiles.asp
 3. Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (МАНИБЭЛ) – http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/5_money_laundering/Evaluations/Reports_summaries3.asp#TopOfPage
 4. Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) – www.eurasiangroup.org/index-7.htm
 5. Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке (ГАФИСУД) – www.gafisud.org/miembros.htm

6. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (МЕНАФАТФ) –
www.menafatf.org/TopicList.asp?cType=train

7. Группа по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке (ЕСААМЛГ):–
www.esaamlg.org/

8. Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке (ГИАБА) –
www.giabasn.org/?lang=en&sid

- Подгруппа ОЭСР по классификации страновых рисков (список стран и рисков публикуется после каждого заседания) –
www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34171_1901105_1_1_1_1,00.html
- Отчет Государственного департамента США по стратегическому контролю над международным оборотом наркотиков (публикуется ежегодно Государственным департаментом США) –
www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/
- Международная организация органов финансовой разведки «Эгмонт» – объединение групп финансовой разведки, которые участвуют в регулярном обмене информацией и положительным опытом; членство в группе «Эгмонт» представляет собой формальную процедуру, которую страны должны пройти для того, чтобы их признали соответствующими определению ПФР (в редакции группы «Эгмонт») –
www.egmontgroup.org/
- Государства, подписавшие Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности –
www.unodc.org/unodc/cicp_signatures_convention.html
- Управление по контролю зарубежных активов (ОФАК) Департамента казначейства США, программы экономических и торговых санкций –
www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/index.shtml
- Объединенный список лиц, групп и организаций, подвергавшихся финансовым санкциям ЕС –
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm
- Комитет по санкциям Совета безопасности ООН – статус страны –
www.un.org/sc/committees/

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Бенефициарный собственник

Термин *бенефициарный собственник* означает физическое лицо, которое в конечном счете владеет правами собственности или контролирует клиента, и (или) лицо, от имени которого совершается сделка. В это понятие также включаются лица, которые в конечном счете осуществляют оперативный контроль над юридическим лицом или юридической структурой.

Компетентные органы

Термин *компетентные органы* относится ко всем административным и правоохранительным органам, участвующими в противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма, включая подразделения финансовой разведки (ПФР) и надзорные органы.

Определенные виды нефинансовых учреждений и профессий:

- а) казино (в том числе интернет-казино);
- б) агенты по операциям с недвижимостью;
- в) торговцы драгоценными металлами;
- г) торговцы драгоценными камнями;
- д) адвокаты, нотариусы, другие независимые юристы и бухгалтеры (это относится к лицам, которые практикуют как единолично, так и в качестве партнеров или нанятых специалистов в профессиональных фирмах. Данное определение не касается «внутренних» специалистов, которые являются служащими предприятий в других областях, и специалистов, работающих в государственных учреждениях, на которых уже могут распространяться меры по противодействию отмыванию денег;
- е) поставщики услуг трастам и компаниям – все лица или предприятия, не включенные в другие 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 обеспечивают, чтобы другие лица действовали в качестве) директора или секретаря компании, партнера в товариществе или выступали в аналогичной должности в отношении других юридических лиц;
 - предоставляют зарегистрированный офис; юридический адрес или помещение, почтовый или административный адрес для компании, товарищества или любого другого юридического лица или образования;
 - выступают в качестве (или обеспечивают, чтобы другие лица действовали в качестве) управляющего доверительным фондом, учрежденным по соглашению сторон;
 - выступают в качестве (или обеспечивают, чтобы другие лица действовали в качестве) номинального акционера для другого лица.

Доверительный фонд, созданный по соглашению сторон

Доверительный фонд, учрежденный по соглашению сторон, означает траст, явно созданный учредителем, как правило, в форме документа, то есть письменного документа об учреждении доверительной собственности. Такие фонды следует отличать от трастов, создаваемых на основании закона, которые не создаются по явному желанию или решению учредителя создать траст или аналогичные юридические образования (например, доверительная собственность в силу закона).

Рекомендации ФАТФ

Относится к 40 Рекомендациям ФАТФ и 9 Специальным рекомендациям ФАТФ по борьбе с финансированием терроризма.

Юридическое лицо

Термин *юридическое лицо* относится к корпоративным образованиям, фондам, анштальтам, товариществам или ассоциациям или любым аналогичным структурам, которые могут устанавливать постоянные клиентские отношения со специалистом в области права или иным образом владеть имуществом.

Специалист в области права

В настоящем руководстве термин *специалист в области права* относится к адвокатам, нотариусам в системах гражданского и общего права и другим независимым специалистам в области права.

Политические деятели (ПД)

Лица, которым предоставляются или предоставлены 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.

Самоуправляемая организация (СО)

Этот термин означает орган, представляющий профессию (например, адвокатов, нотариусов, других независимых специалистов в области права или бухгалтеров), который сформирован из члено-профессионалов или их большинства, обладает полномочиями (эксклюзивными или совместно с другими организациями) по регулированию деятельности лиц, обладающих квалификацией для вступления и работающих по профессии, и который осуществляет определенные функции по надзору и мониторингу. Например, для этого органа типичными являются функции по обеспечению соблюдения правил для гарантии того, что лицами, работающими по профессии, поддерживаются высокие этические и моральные стандарты.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ЧЛЕНЫ ЭЛЕКТРОННОЙ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ГРУППЫ

Члены и наблюдатели ФАТФ и региональных групп по типу ФАТФ

Аргентина; Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег (АТГ); Австралия; Бельгия; Азербайджан; Канада; Тайвань, Китай; Европейская Комиссия (КЕС); Нигерия; Гонконг, Китай; Италия; Япония; Люксембург; МАНИВЭЛ; Нидерланды; Оффшорная группа банковского надзора (ОГБН); Португалия; Румыния; Испания; Южная Африка; Швейцария; Великобритания; США.

Дилеры на рынках драгоценных металлов и драгоценных камней

Антверпенский международный алмазный центр, Международный институт драгоценных металлов, Всемирная ювелирная конфедерация, Королевский монетный двор Канады, Комитет ювелирной бдительности, Всемирная федерация алмазных бирж, Канадская ассоциация ювелиров.

Агенты по операциям с недвижимостью

Международный консорциум агентов по недвижимости, Национальная ассоциация агентов по недвижимости, Великобритания, Ассоциация агентов по недвижимости Швеции.

Поставщики услуг трастам и компаниям

Общество специалистов по доверительному управлению и собственности (STEP), the Law Debenture Trust Corporation.

Бухгалтеры

Американский институт присяжных бухгалтеров, Канадское общество привилегированных бухгалтеров, Европейская федерация бухгалтеров, Институт аудиторов Германии, Институт присяжных бухгалтеров Гонконга, Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса.

Индустрия казино

Европейская ассоциация казино (ECA), Орган контроля, надзора и регулирования Гибралтара, Kyte Consultants (Мальта), MGM Grand Hotel & Casino, Unibet, William Hill plc.

Адвокаты и нотариусы

Allens Arther Robinson, Американская ассоциация адвокатов (АВА), Американский колледж по вопросам доверительного управления и собственности, Генеральный совет нотариата, Испания, Совет нотариатов Европейского союза, Совет адвокатских объединений и юридических обществ Европы (ССВЕ), Международная ассоциация юристов (ИВА), Юридическое общество Англии и Уэльса, Юридическое общество Верхней Канады.