



РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ФАТФ

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Февраль 2013





ГРУППА РАЗРАБОТКИ
ФИНАНСОВЫХ МЕР БОРЬБЫ
С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимым межгосударственным органом, который разрабатывает и содействует распространению документов, направленных на защиту международной финансовой системы от отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового поражения. Рекомендации ФАТФ признаны в качестве международного стандарта в области противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма.

Для получения дополнительной информации вы можете зайти на сайт www.fatf-gafi.org.

*Перевод подготовлен Международным
учебно-методическим центром финансового мониторинга.*

© ОЭСР/ФАТФ. Все права защищены, 2013.

© АНО «МУМЦФМ». Все права защищены, 2013.

Воспроизведение или перевод этого документа невозможен без получения предварительного письменного разрешения. Заявление с просьбой о получении такого разрешения на весь этот документ или какую-либо его часть должны направляться по адресу: Франция, 16, Париж, Седекс, 75775, рю Андре Паскаль, Секретариат ФАТФ

Фото на первой странице: ©Thinkstock

СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения	4
I. ВВЕДЕНИЕ И ТЕРМИНОЛОГИЯ	5
1.1. Назначение, область применения и статус настоящих руководящих указаний	5
1.2. Базовые обязательства, установленные ФАТФ, и решения, касающиеся оценок рисков ОД/ФТ	8
1.3. Ключевые понятия и термины, относящиеся к оценке рисков ОД/ФТ	11
1.4. Кем используются результаты оценки рисков ОД/ФТ	14
II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	16
2.1. Чёткое согласование цели	17
2.2. Определение масштаба	18
2.3. Необходимость обязательств на высшем уровне в отношении процесса оценки рисков ОД/ФТ	22
III. ОРГАНИЗАЦИЯ И ИНФОРМАЦИЯ	24
3.1. Планирование и организация оценки рисков ОД/ФТ	24
3.2. Источники информации	25
3.3. Другие вопросы, касающиеся планирования	36
IV. ЭТАПЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ	41
4.1. Первый этап: выявление	43
4.2. Второй этап: анализ	48
4.3. Третий этап: оценка	54
V. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ	57
ПРИЛОЖЕНИЕ I: ФАКТОРЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ, КАСАЮЩИЕСЯ УГРОЗ	60
ПРИЛОЖЕНИЕ II: ФАКТОРЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ, КАСАЮЩИЕСЯ УЯЗВИМОСТИ ...	72
ПРИЛОЖЕНИЕ III: ПРИМЕРЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНОК НА НАЦИОНАЛЬНЫХ УРОВНЯХ	88
Австралия	88
Нидерланды	97
Швейцария: пример использования оценки рисков в качестве основания для освобождения от обязанности применять некоторые меры при наличии низкого риска	99
США	100
ПРИЛОЖЕНИЕ IV: КОНКРЕТНЫЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ РИСКОВ	102
БИБЛИОГРАФИЯ	103

АББРЕВИАТУРЫ

ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег/ финансированию терроризма
ОНФПП	Определенные нефинансовые предприятия и профессии
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ПФР	Подразделения финансовой разведки
Поясн. X	Пояснительная записка к Рекомендации X
ОД	Отмывание денег
НКО	Некоммерческая организация
РОП	Риск-ориентированный подход
СРО	Саморегулирующаяся организация
ОПО	Отчет о подозрительной операции
ФТ	Финансирование терроризма

I. ВВЕДЕНИЕ И ТЕРМИНОЛОГИЯ

1.1. Назначение, область применения и статус настоящих руководящих указаний

1. Выявление, оценка и понимание рисков ОД/ФТ является важнейшим элементом внедрения и развития режима противодействия отмыванию денег/финансированию терроризма (ПОД/ФТ) на национальном уровне, который включает законодательство, нормативные акты, правоприменительные и другие меры, направленные на снижение рисков ОД/ФТ. Он помогает государственным органам эффективно выделять и распределять ресурсы и определять приоритетность их использования. Результаты оценки рисков на национальном уровне, независимо от масштабов такой оценки, могут предоставить финансовым учреждениям и определенным нефинансовым предприятиям и профессиям (ОНФПП) полезную информацию для проведения собственных оценок рисков. После надлежащего определения и понимания рисков ОД/ФТ государственные органы страны могут применять меры ПОД/ФТ, соразмерные таким рискам – т.е. с использованием риск-ориентированного подхода (подхода, основанного на оценке риска) – что является центральным элементом стандартов ФАТФ. Эта цель четко определена в Рекомендации 1 и Пояснительной записке к ней, а также в других рекомендациях (например, в Рекомендациях 10, 26 и 28).
2. Настоящий документ разработан для предоставления руководящих указаний в отношении оценки рисков на уровне страны или на национальном уровне и касается, в частности, ключе-

вых требований, установленных в Рекомендации 1 и пунктах 3 – 6 Пояснительной записки к Рекомендации 1. В частности, в данном документе изложены общие принципы, которые могут служить полезной основой при проведении оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне. Руководство, содержащееся в этом документе, принимает во внимание предыдущую работу ФАТФ¹, которая продолжает оставаться важным справочным материалом для данной работы. Общие принципы, содержащиеся в данном документе, также относятся и к проведению оценки рисков в более ограниченных масштабах, таких как оценка конкретных финансовых секторов или секторов ОНФПП (например, сектора ценных бумаг) или оценки, проводимые по конкретным тематикам (например, отмывание доходов от коррупционной деятельности). Все такие виды оценок (комплексные, проводимые в секторах или по конкретным вопросам), проводимые на национальном уровне, также могут служить основой для принятия решений о применении усиленных или конкретных мер, упрощенных мер или об освобождении от обязанности выполнять некоторые требования ПОД/ФТ. Также следует отметить, что хотя в Рекомендации 1 и не установлены конкретные обязательства о проведении оценки рисков финансирования распространения оружия массового поражения, общие принципы, изложенные в настоящих руководящих указаниях, могут также использоваться для оценки рисков в этой области.

3. Руководящие указания, содержащиеся в настоящем документе, не предназначены для разъяснения вопросов проведения оценки рисков надзорными органами в контексте осуществления риск-ориентированного надзора, хотя в

¹ Список соответствующих работ ФАТФ, оценок на национальном уровне, которые можно найти в Интернете, и другие материалы, имеющие отношение к делу, приведены в библиографии. В Приложении III приведены краткие описания нескольких процессов оценок на уровне отдельных стран.

оценке рисков на национальном уровне, скорее всего, будет содержаться полезная информация, необходимая для осуществления такой риск-ориентированной надзорной деятельности. Кроме того, в настоящих руководящих указаниях не содержатся подробные разъяснения, касающиеся обязательств и принятия решений о применении риск-ориентированного подхода финансовыми учреждениями и ОНФПП. ФАТФ выпустила отдельные руководства по применению риск-ориентированного подхода для конкретных секторов и профессий², и эти материалы будут проанализированы и, при необходимости, изменены и дополнены в свете пересмотренных Рекомендаций ФАТФ.

Настоящие руководящие указания не являются справочным стандартом, который страны должны использовать для выполнения своих обязательств, установленных в Рекомендации 1, Пояснительной записке к Рекомендации 1 или в любых других Рекомендациях, касающихся риск-ориентированного подхода. Критерии технического соответствия, а также критерии для оценки эффективности, касающиеся этой и всех остальных Рекомендаций ФАТФ, изложены в Методологии взаимных оценок ФАТФ. Практическая деятельность, описанная в данном Руководстве, служит лишь в качестве примеров, которые могут способствовать выполнению этих обязательств с использованием методов, в известной степени сопоставимых со стандартами ФАТФ.

² Девять руководящих указаний, касающихся применения риск-ориентированного подхода в разных секторах, размещены на сайте ФАТФ: <http://www.fatf-gafi.org/>. Данные руководящие указания будут пересмотрены после утверждения пересмотренных Рекомендаций ФАТФ в феврале 2012 года.

4. Настоящие руководящие указания имеют следующую структуру:

- в разделе 1 определены назначение, область применения и статус руководящих указаний, и приведен краткий обзор базовых обязательств, установленных ФАТФ в отношении оценок рисков ОД/ФТ, проводимых на любом уровне;
- в разделе 2 изложены общие принципы, которые следует учитывать при проведении оценок рисков на уровне страны или на национальном уровне;
- в разделе 3 приведена информация о порядке организации оценки рисков на национальном уровне, периодичности проведения таких оценок, а также о данных и информации, которые могли бы использоваться при проведении таких оценок;
- в разделе 4 представлен общий обзор трёх этапов в рамках процесса оценки рисков ОД/ФТ (выявление, анализ и оценка);
- раздел 5 касается результатов оценки рисков и представления этих результатов соответствующим заинтересованным сторонам;
- в приложениях к настоящему документу содержится дополнительная информация, касающаяся оценки рисков ОД/ФТ, включая краткий обзор оценок на национальном уровне, проведенных некоторыми странами.

**1.2. Базовые обязательства, установленные ФАТФ,
и решения, касающиеся оценок рисков ОД/ФТ**

5. Важно, чтобы читатели/пользователи данных руководящих указаний имели четкое понимание обязательств, содержащихся в Рекомендации 1 и Пояснительной записке к ней. В данном

разделе представлено общее описание этих обязательств. Более подробную информацию можно найти в тексте Рекомендации 1, Пояснительной записке к ней, а также в Методологии оценки соответствия Рекомендациям ФАТФ³.

- 6. Рекомендация 1:** в тексте Рекомендации 1 изложен ряд основных принципов, касающихся оценки рисков. Во-первых, в ней содержится требование к странам «выявлять, оценивать и понимать» риски ОД/ФТ для страны, и говорится о том, что странам следует определить «орган или механизм для координации мер по оценке рисков». Целью данного стандарта является обеспечение возможности странам эффективно снижать свои риски ОД/ФТ, а оценка риска четко определена в качестве основы для применения риск-ориентированного подхода, т.е. «чтобы меры... соответствовали выявленным рискам». Помимо этого, в тексте Рекомендации говорится о том, что [риск-ориентированный] «подход» (и, следовательно, лежащий в его основе процесс оценки рисков), должен также являться «основой» для эффективного распределения ресурсов в рамках режима ПОД/ФТ. Кроме того, в Рекомендации указано, что оценки рисков, проводимые странами, должны использоваться для определения повышенного и пониженного риска для последующего реагирования с использованием, соответственно, усиленных или, возможно, упрощенных мер. В заключение в Рекомендации содержится требование к финансовым учреждениям и ОНФПП иметь возможность выявлять, оценивать и принимать эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ.
- 7. Пояснительная записка к Рекомендации 1:** в Пояснительной записке к Рекомендации 1 приведена более подробная информация относительно требования к странам проводить оценку своих рисков ОД/ФТ и указаны цели использова-

³ Указанные тексты можно найти на сайте ФАТФ в сети Интернет (www.fatf-gafi.org).

ния (результатов) таких оценок⁴. В частности, в Пояснительной записке подчеркнуто, что целью риск-ориентированного подхода является обеспечение соответствия мер ПОД/ФТ «выявленным рискам», а также обеспечение возможности принятия решений для эффективного распределения ресурсов. В целях конкретизации таких конкретных обязательств и решений для стран, в Пояснительной записке к Рекомендации 1 говорится, что странам следует принимать меры для выявления и оценки рисков ОД/ФТ для страны, и что это должно делаться «на постоянной основе». Целями этого процесса на уровне страны являются: (1) предоставление информации для возможного совершенствования режима ПОД/ФТ, в том числе путем выработки и внесения изменений в национальную политику в сфере ПОД/ФТ; (2) оказание содействия в выделении и определении приоритетности использования ресурсов компетентных органов на цели ПОД/ФТ, в том числе используя любые оценки рисков, проводимых такими компетентными органами (например, надзорными органами); и (3) предоставление информации для оценок рисков, проводимых финансовыми учреждениями и ОНФПП. В тексте Пояснительной записки указывается, что в соответствии с требованиями Рекомендаций 26 и 28 надзорные органы должны проводить анализ оценок рисков, подготовленных финансовыми учреждениями и ОНФПП, и учитывать результаты такого анализа. В тексте Пояснительной записки также указано, что оценки рисков на уровне страны должны поддерживаться в актуальном состоянии, и необходимая информация должна предоставляться всем соответствующим компетентным организациям, саморегулирующимся организациям, финансовым учреждениям и ОНФПП.

⁴ В сноске 1 к Пояснительной записке к Рекомендации 1 конкретно указано, что при необходимости должны учитываться наднациональные оценки рисков. В этой связи необходимо отметить, что общие принципы, изложенные в настоящем документе и касающиеся оценок рисков, осуществляемых странами на национальном уровне, могут также подходить для оценок рисков, проводимых на наднациональном уровне. Более подробная информация по этому вопросу приведена в Разделе 2.

8. В случае определения повышенных и пониженных рисков оценки рисков на уровне страны играют особую роль. В случае выявления повышенных рисков странам следует обеспечить снижение таких рисков, используя режим ПОД/ФТ. В случае выявления пониженных рисков страны могут принимать упрощенные меры в отношении некоторых Рекомендаций ФАТФ.

1.3. Ключевые понятия и термины, относящиеся к оценке рисков ОД/ФТ

9. Говоря об оценке рисков ОД/ФТ, полезно иметь общее понимание определенных ключевых понятий и терминов, используемых в данных руководящих указаниях. Многие из таких понятий и терминов взяты из сферы «управления рисками» – процесса часто используемого как в государственном, так и в частном секторе для содействия в принятии решений. Хотя полезное описание многих понятий, связанных с управлением рисками, приведено в других источниках⁵, их использование в данных руководящих указаниях было адаптировано для конкретной сферы – оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне. В общих чертах управление рисками заключается в принятии соответствующих мер для снижения или уменьшения оцененной степени риска до более низкого или приемлемого уровня.
10. Для оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне в настоящих руководящих указаниях используются следующие ключевые понятия:
 - **«Риск»** – может рассматриваться в качестве производной от трёх факторов: *«угрозы»*, *«уязвимости»* и *«последствий»*. Оценка рисков ОД/ФТ является инструментом или процес-

⁵ См., например, документы ISO (2009a), ISO (2009b) и ISO (2009c).

сом, основанным на методологии, согласованной участниками проведения оценки, в рамках которого делается попытка выявить, проанализировать и понять риски ОД/ФТ, и который служит первым шагом для снижения таких рисков. В идеале, оценка риска состоит в вынесении суждения в отношении угроз, уязвимостей и последствий, которые рассмотрены ниже.

- **«Угроза»** – означает лицо или группу лиц, объект или деятельность, которые могут потенциально нанести вред, например, государству, обществу, экономике, и т.д. В контексте ОД/ФТ это понятие включает преступников, террористические группы и поддерживающих их лиц, их денежные средства, а также прошлая, настоящая и будущая деятельность по отмыванию денег или финансированию терроризма. *Угроза* определена выше в качестве одного из факторов, связанных с риском, и обычно служит важным отправным пунктом для понимания риска ОД/ФТ. По этой причине понимание условий и обстановки, в которых совершаются предикатные преступления и получают преступные доходы, для определения их характера (и, возможно, масштабов или объёмов), является важным для проведения оценки рисков ОД/ФТ. В определенных случаях определённые виды оценок угрозы могут использоваться в качестве этапа, предшествующего оценке рисков ОД/ФТ⁶.
- Понятие **«уязвимость»**, в том смысле, в котором оно используется при проведении оценки рисков, включает те об-

⁶ Управление ООН по (УНП ООН) опубликовало «Руководство по подготовке и использованию оценки угроз, связанных с серьёзными (тяжкими) преступлениями и организованной преступностью» (SOCTA Handbook), в котором содержится полезная информация по проведению оценок угроз, связанных с серьёзными (тяжкими) преступлениями и организованной преступностью, на национальном уровне.

ласти, в которых угроза может реализоваться, либо то, что может содействовать или способствовать её реализации. В контексте оценки рисков ОД/ФТ рассмотрение *уязвимости* отдельно от *угрозы* означает сосредоточение внимания, например, на факторах, представляющих слабые места в системе или мерах контроля в сфере ПОД/ФТ или на определённых характеристиках и особенностях страны. Это также может включать характеристики и особенности конкретного сектора, финансового продукта или вида услуг, которые делают их привлекательными для целей ОД или ФТ.

- Термин **«вероятность»** означает потенциальную возможность возникновения событий, представляющих риск ОД или ФТ. Вероятность зависит от сочетания угроз и уязвимостей. Для вероятности наступления события, связанного с отмыванием денег или финансированием терроризма, должны присутствовать как угроза, так и уязвимость.
- **«Последствия»** означают влияние или вред, который может быть оказан или причинён рисками ОД или ФТ, и включают влияние связанной с этим преступной или террористической деятельности на финансовые системы и учреждения, а также на всю экономику в целом. По своему характеру последствия рисков ОД или ФТ могут быть краткосрочными или долгосрочными. Последствия также отражаются на населении, конкретных группах людей, деловой среде или на национальных или международных интересах, а также на репутации и привлекательности финансового сектора страны. Как отмечено выше, в идеале оценка риска состоит в вынесении суждения в отношении угроз, уязвимостей и последствий. С учётом трудностей, связанных с определением или оценкой последствий ОД и ФТ, допустимо не использовать слишком сложных подходов при включении последствий в процесс

оценки рисков, и вместо этого страны могут предпочесть сосредоточить основные усилия на полном и всеобъемлющем понимании своих рисков и уязвимостей. Главным является то, чтобы при оценке рисков использовался подход, направленный на разграничение степени различных рисков при определении приоритетных мер по их снижению.

1.4. Кем используются результаты оценки рисков ОД/ФТ

11. Форма, масштаб и характер оценок рисков ОД/ФТ должны, в конечном итоге, отвечать потребностям тех, кто пользуется их результатами – будь то политики, надзорные органы, оперативные органы, финансовые учреждения, ОНФПП и т.д. Количество и разнообразие пользователей таких оценок различается в зависимости от целей их проведения. Как правило, в число пользователей результатов оценок рисков входят:

- политики и другие государственные органы, например, для выработки национальной политики в области ПОД/ФТ, для принятия обоснованных решений, касающихся нормативно-правовой базы и выделения ресурсов компетентным органам в соответствии с положениями второй Рекомендации ФАТФ;
- оперативные органы, включая правоохранительные органы, следственные органы, подразделения финансовой разведки (ПФР), соответствующие пограничные органы и т.д.;
- регулирующие органы, надзорные органы и саморегулируемые организации (СРО);
- финансовые учреждения и определённые нефинансовые предприятия и профессии (ОНФПП), для которых оценка

рисков ОД/ФТ на национальном уровне является важнейшим источником информации⁷ для проведения собственных оценок рисков и выполнения обязательств с учетом оценки рисков;

- некоммерческие организации (НКО);
- эксперты-оценщики систем/режимов ПОД/ФТ;
- общественность, а также научное сообщество, определённые граждане/лица и т.д.

⁷ В соответствии со стандартом ФАТФ, ожидается, что страны предоставят соответствующую информацию, касающуюся результатов своей оценки рисков на национальном уровне, финансовым учреждениям и ОНФПП для указанной цели.

II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

12. Возможность использования изложенных ниже общих принципов может быть рассмотрена в ситуациях, когда страна собирается провести любую оценку рисков ОД/ФТ. Это включает определение цели и масштаба оценки, а также процесса её проведения и этапов оценки рисков; определение участников, пользователей и иных задействованных сторон; определение информации, которая может быть использована в ходе оценки; а также определение конечного результата оценки.
13. Характер, методология, участники и информация, требуемая для проведения оценки, зависят от цели и масштабов оценки. Не существует единой или универсальной методологии проведения оценки рисков. В этой связи в данных руководящих указаниях не отдается предпочтение никакой конкретной методологии или процедуре. Целью настоящих руководящих указаний является представление общего описания процесса оценки рисков в том виде, в котором он может быть использован для определения и оценки рисков, связанных с ОД/ФТ. Кроме того, приводится общее описание вопросов и практических инструментов, которые страны должны принимать во внимание при проведении оценок своих рисков ОД/ФТ⁸.

⁸ При этом организации, участвующие в проведении оценки рисков на национальном уровне, могут получить дополнительную информацию, касающуюся понятия рисков, методологий, процедур и инструментов, обратившись к любым требованиям, установленным их правительствами и касающимися проведения оценки рисков, или к любым другим материалам, касающимся стандартов управления рисками, и связанными с этой темой публикациями. (В библиографии в конце данного документа содержится список некоторых таких источников.)

2.1. Четкое согласование цели

14. Перед началом проведения любой оценки рисков ОД/ФТ все участвующие стороны, в т.ч. те, кто будет проводить оценку и конечные пользователи результатов оценки, должны согласовать цель и масштаб оценки. Кроме этого, должны быть определены ожидания того, как результаты будут соотноситься с пониманием рисков на национальном уровне. В целом, оценки рисков ОД/ФТ предназначены для оказания помощи странам в выявлении, оценке и, в конечном итоге, понимании стоящих перед ними рисков. При этом страна может определить более конкретные цели при проведении определённой оценки рисков, такие, например, как получение информации, необходимой для выработки политики или перераспределения ресурсов между надзорными, правоохранительными и иными компетентными органами. Понимание масштабов и влияния выявленных рисков также может помочь в определении надлежащего уровня и характера мер контроля в области ПОД/ФТ, применяемых в отношении конкретного продукта или сектора. С учётом разнообразия потенциальных пользователей и возможных расхождений в видении результатов очень важно, чтобы с самого начала была ясность относительно целей проведения оценки; вопросов, на которые она должна дать ответ; критериев, которые будут использоваться для получения ответов на эти вопросы; а также решений, которые могут быть приняты на основании результатов оценки.
15. Оценки рисков ОД/ФТ могут быть привязаны к стратегическому планированию, а могут также быть связаны с конкретными действиями или решениями. Например, оценка рисков ОД/ФТ на национальном уровне может служить для выработки национальной стратегии или политики в области ПОД/ФТ и являться составной частью процесса координации деятельности в сфере ПОД/ФТ внутри страны. Цели оценки будут также различаться в зависимости от потребностей пользова-

телей. Кроме того, цель и масштаб оценки могут также определять методологию, которая будет использована в процессе проведения оценки.

2.2. Определение масштаба

Отмывание денег и финансирование терроризма

16. Ключевым вопросом при определении масштаба оценки рисков ОД/ФТ является принятие решения о том, следует ли оценивать риски отмывания денег и финансирования терроризма по отдельности или вместе. Подлежащие рассмотрению факторы, связанные с финансированием терроризма, могут значительно отличаться от факторов, имеющих отношение к отмыванию денег. Например, денежные средства, используемые для целей ФТ, могут быть получены как от преступной деятельности, так и из законных источников. Кроме того, основные усилия в сфере противодействия финансированию терроризма сосредоточены на недопущении совершения террористических актов, тогда как в случае отмывания денег преступное деяние (предикатное преступление) уже совершено. Кроме того, еще одним примером является то, что операции, связанные с финансированием терроризма, могут осуществляться на очень небольшие суммы, и когда такие операции анализируются вне контекста противодействия финансированию терроризма, они часто рассматриваются, как представляющие минимальный риск с точки зрения отмывания денег. В этой связи страны могут принять решение проводить оценки рисков ОД и ФТ отдельно⁹.

⁹ Для целей оценки рисков ОД/ФТ в этом документе обсуждаются индикаторы или элементы, относящиеся к ОД и ФТ в разделе 4 там, где объясняются выявление и анализ. Дополнительные соответствующие списки приведены в Приложениях I и II.

Оценки рисков на наднациональном, национальном и местном уровне

17. Как подчеркивается во всём тексте настоящих руководящих указаний, оценки рисков ОД/ФТ могут проводиться на разных уровнях с разными целями и в разных масштабах, включая оценки на наднациональном уровне (группы стран), оценки на национальном уровне (или на уровне страны) и оценки на местном уровне (на уровне конкретного сектора, региона или вида деятельности в стране), даже несмотря на то, что основополагающая обязанность по оценке и пониманию рисков ОД/ФТ, возложена на саму страну. Для того чтобы быть полезными для оценки и понимания рисков на национальном уровне целесообразно, чтобы оценки, проводимые на других уровнях, последовательно соотносились друг с другом, хотя признается, что это возможно осуществить не во всех случаях из-за конкретных рисков и различия используемых подходов оценки. Например, взаимосвязь между оценкой рисков ОД/ФТ на национальном уровне и оценкой рисков в конкретном секторе может быть представлена следующим образом:

- ситуации, представляющие высокий или низкий риск, выявленные компетентными органами в рамках оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне, должны логически влиять и/или подтверждать определение ситуаций повышенного, пониженного или низкого риска для применения риск-ориентированного подхода финансовыми учреждениями и ОНФПП и для надзора со стороны надзорных или саморегулируемых органов;
- и наоборот, постоянный анализ факторов риска (касающихся видов клиентов, продуктов и т.д.), проводимый финансовыми учреждениями и ОНФПП и контролируемый надзорными органами, потенциально способствует и/или

подтверждает определение уровней риска в рамках оценок рисков ОД/ФТ на национальном уровне.

18. В принципе, в процессе оценки рисков на национальном уровне могут быть использованы различные виды оценок, и оценки, проводимые на различных уровнях, могут быть объединены для формирования понимания рисков на национальном уровне. При этом каждая оценка, осуществляемая в ограниченном масштабе, будет способствовать проведению и проверке результатов других оценок, формируя, таким образом, общую целостную картину. Например, уполномоченный орган, отвечающий за выявление, оценку и понимание рисков ОД/ФТ на уровне страны, может полагаться на различные оценки (например, на оценки рисков ОД/ФТ, проводимые надзорными органами и СРО в финансовом секторе и секторе ОНФПП; на оценки рисков ОД/ФТ, проводимые компаниями, работающими в финансовом секторе и секторе ОНФПП; на оценки угроз ОД¹⁰ и ФТ, осуществляемые правоохранительными органами и ПФР, а также на оценки уязвимостей сектора НКО и юридических лиц и образований и любые оценки ОД/ФТ, осуществляемые на уровне государства, если государство является федерацией) для формирования понимания оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне.
19. Подходы, используемые каждой страной, могут зависеть от национальной системы сотрудничества и взаимодействия в рамках режима ПОД/ФТ. Например, в некоторых случаях будет более целесообразным объединение всех или многих участников процесса и проведение единой оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне. Такой подход также упрощает сопоставление и сравнение результатов различных оценок и обеспечивает более прямой обмен информацией между участниками процесса.

¹⁰ Опять-таки документ, указанный выше в сноске 6, может быть уместен в этом отношении.

В других ситуациях, характеризующихся разнообразием рисков ОД/ФТ в разных регионах страны, либо в ситуациях, когда компетентные органы имеют дело с весьма конкретными рисками, или требуется проведение оценки для обоснования решения об освобождении от конкретных обязательств в связи с низким риском ОД/ФТ, возможно, будет более целесообразным проводить целевые оценки риска, оценки риска в конкретных секторах или по конкретной тематике, результаты которых будут использованы национальным органом для формирования понимания рисков ОД/ФТ на национальном уровне.

20. Размеры и сложность организационной структуры государства, общая ситуация с ОД/ФТ на национальном уровне, а также зрелость и развитость системы ПОД/ФТ также могут повлиять на то, каким образом страна решит провести оценку и сформировать понимание своих рисков ОД/ФТ. В идеале, в процессе оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне основные усилия должны быть сосредоточены на оценке макроуровневых рисков, оказывающих влияние на весь режим ПОД/ФТ. Например, оценка может быть направлена на определение возможностей незаконного использования секторов экономики, а не отдельных учреждений. Либо в ходе оценки основное внимание может быть уделено достаточности и адекватности ресурсного обеспечения группы взаимосвязанных компетентных органов, отвечающих за ПОД/ФТ, а не отдельных государственных органов и т.д. Степень объединения или разделения рисков, на которых будет сосредоточено основное внимание в ходе оценки, будет зависеть от индивидуальных особенностей каждой страны.

Комплексность оценки

21. Вне зависимости от выбранного подхода, станам рекомендуется обеспечить комплексность проводимых ими оценок рисков ОД/ФТ для получения общей картины рисков ОД/ФТ на наци-

ональном уровне в масштабах всего режима ПОД/ФТ. В идеале, такая общая картина должна включать обширные и глубокие данные о потенциальных угрозах, уязвимостях и последствиях, чтобы соответствовать целям и масштабам оценки. Спектр угроз и уязвимостей в рамках любой конкретной оценки будет различаться в зависимости от масштабов оценки (оценка на национальном уровне, на региональном уровне, на уровне сектора и т.д.). Однако странам следует обеспечить учет всех соответствующих рисков при сведении воедино результатов различных видов оценок для определения рисков ОД/ФТ на национальном уровне. В случае недостатка информации или возникновения трудностей при формулировке выводов полезно указывать такие проблемы в качестве областей, в которых требуется проведение дополнительной работы. Кроме того, неопределенность, вызванная отсутствием или нехваткой информации, сама по себе может повысить характер рисков рассматриваемого вопроса. Для формирования целостной картины лицам, отвечающим за проведение оценки рисков ОД/ФТ, необходимо указывать и признавать наличие таких ограничений при определении рисков, которые могут быть оценены. В ходе последующих оценок рисков, возможно, удастся найти новые или альтернативные источники информации, которые позволят оценить сферы, которые не могли быть полностью или в достаточной степени оценены в рамках предыдущей работы.

2.3. Необходимость обязательств на высшем уровне в отношении проведения оценки рисков ОД/ФТ

22. Перед проведением оценки рисков ОД/ФТ важно, чтобы имелась политическая воля на осуществление такой работы, обеспечивающая достижение целей оценки. Такая политическая воля может быть продемонстрирована в виде чётких обязательств высокопоставленных правительственных чиновников

по проведению оценки рисков ОД/ФТ. Такие правительственные чиновники должны понимать и признавать наличие любых рисков ОД/ФТ, существующих в их стране, и то, как эти риски отличаются от более серьезных криминальных угроз или угроз, связанных с терроризмом. Следует не допускать ситуации, при которых правительства (или компетентные органы) сознательно не замечают риски ОД/ФТ, существующие в их странах, (или намеренно определяют некоторые из них, как представляющие низкий риск), поскольку полагают, что это может повредить их репутации или негативно сказаться на инвестициях в их страну и в финансовый сектор¹¹. В этой связи в процессе проведения оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне важно обеспечить вынесение обоснованных и сбалансированных суждений для того, чтобы на такую оценку не оказывалось ненадлежащее влияние или, чтобы она не была подчинена интересам конкретного политического курса и законодательных реформ, а также чтобы она не зависела от задач, стоящих на повестке дня государственного органа, ресурсного обеспечения или лоббирования со стороны конкретных заинтересованных лиц.

¹¹ Примеры случаев, в которых наличие рисков ОД/ФТ часто не признаётся, включают ситуации, в которых страна сама по себе характеризуется низким уровнем преступной или террористической деятельности, но имеющиеся в ней уязвимые места привлекают финансовые средства из-за рубежа в целях их отмывания или финансирования, либо жители такой страны отправляют средства за рубеж для финансирования терроризма.

III. ОРГАНИЗАЦИЯ И ИНФОРМАЦИЯ

3.1. Планирование и организация оценки рисков ОД/ФТ

23. В принципе, хотя и необязательно организовывать процесс оценки путем принятия законодательных актов, в виду объема обмена информацией, требуемого для такого мероприятия, может потребоваться наделить все участвующие в оценке организации полномочиями на обмен потенциально чувствительной информацией. Некоторые страны могут отдать предпочтение варианту создания более официальной межведомственной или аналогичной рабочей группы для контроля проводимых ими процессов оценки рисков. Другими примерами организации такого процесса являются круглые столы, рабочие группы экспертов и целевые рабочие группы соответствующих ведомств и органов. Целесообразно, чтобы процесс оценки рисков был как можно более комплексным, и чтобы в нем принимало участие, по возможности, большое количество сторон. При этом, в идеале, должно быть четко определено и назначено конкретное ведомство, организация или «целевая рабочая группа», отвечающая за руководство и координацию процесса оценки.

24. Как указано в предыдущем разделе, цель и масштаб конкретной проводимой оценки, вероятно, будет определять состав «группы» по оценке рисков. Проведение встреч, собеседований, сбор данных и осуществление анализа информации, касающейся рисков ОД/ФТ на национальном уровне, может оказаться длительным процессом, особенно, если среди компетентных органов имеются разногласия по поводу угроз и уязвимостей. В этой связи может оказаться полезным

разработка чёткого плана, в котором будут определены процесс, роли и обязанности различных участвующих сторон по выявлению, оценке и пониманию рисков ОД/ФТ в стране. Кроме того, также может оказаться полезным оценить предварительные ресурсные требования для проведения оценки ОД/ФТ.

25. Существуют различные процессы, с помощью которых страна может получить обоснованное понимание стоящих перед ней рисков, будь то в конкретной ситуации или в целом. Это включает следующее. Использование подходов, предусматривающих нисходящий анализ (в рамках единой координационной структуры или системы); либо применение подходов, предусматривающих восходящий анализ (оценка на национальном уровне, основанная на сочетании оценок, проводимых в меньших масштабах). Это также включает использование взаимосвязанных подходов и процедур для постепенного формирования понимания рисков, например, начиная с проведения ограниченных или целевых оценок с постепенным расширением их масштаба с учётом опыта, накопленного в ходе предыдущей работы.

3.2. Источники информации

Участники оценки рисков

26. Хотя оценка некоторых аспектов рисков ОД/ФТ и может быть проведена одним органом, в большинстве случаев маловероятно, чтобы одна организация обладала всей информацией и данными, необходимыми для надлежащего выполнения этой задачи на национальном уровне. Поэтому целесообразно, чтобы в проведении оценки на национальном уровне участвовал самый широкий круг соответствующих министерств, ведомств и других правительственных структур (на федеральном или иных уровнях, в зависимости от обстоятельств), имеющих обязательства и опыт работы в сфере ПОД/ФТ (или и то и другое). Такие государственные структуры включают ведомства, обладающие знаниями о видах и масштабах приносящих доходы

преступной деятельности; ведомства, способные выявить уязвимые места в режиме ПОД/ФТ; а также ведомства, обладающие иной важной информацией, касающейся ОД/ФТ или ПОД/ФТ. Участниками, способными оказать существенное содействие в процессе проведения оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне, могут быть следующие органы и организации (см. рисунок 1):

- **политические органы**, которые должны, где это уместно, участвовать в проведении оценки рисков – необязательно в качестве субъектов, предоставляющих информацию, но в роли основных пользователей результатов такой оценки – для обеспечения надлежащего охвата вопросов высокого уровня и определения любых возможных последствий оценки рисков для пересмотра национальной политики в области ПОД/ФТ. Они должны играть важную роль в оказании содействия в определении масштабов оценки рисков;
- **правоохранительные органы и органы прокуратуры** (включая в соответствующих ситуациях полицию, таможенные/пограничные органы и органы уголовного розыска). Эти оперативные органы могут предоставить информацию по конкретным делам в конкретных оцениваемых областях, а также могут оказать содействие в оценке сумм преступных доходов на основании имеющейся у них информации о предикатных преступлениях. Таким образом, они, вероятно, играют ключевую роль в качестве источника информации в этом процессе. В их распоряжении также может иметься соответствующая статистика по расследованиям, судебным преследованиям и приговорам, вынесенным по делам, связанным с ОД/ФТ, а также статистика, касающаяся арестованных/конфискованных/возвращенных/разделенных активов и (международных) запросов о правовой помощи. Они также могут обладать информацией о способах совершения преступлений криминальными элементами, полученной в ходе проведения расследований. Они также могут предоставить информацию

о новых тенденциях и рисках, выявленных в ходе проведения расследований. Кроме того, они могут оказать помощь в выявлении уязвимостей¹²;

- **разведывательные органы и/или другие спецслужбы** могут играть особенно важную роль в оценках, касающихся терроризма и финансирования терроризма, где большинство имеющейся информации об угрозах может поступать из разведывательных источников¹³. Такие органы также могут выступать в качестве центров экспертного анализа разведывательной информации и могут осуществлять «внешний» анализ и подтверждение результатов оценки рисков или угроз, используя методики анализа разведывательной информации и оценок, при их наличии. Помимо этого, они могут иметь возможность оказать содействие в выявлении уязвимостей;
- **подразделения финансовой разведки**, благодаря получаемым сообщениям о подозрительных операциях, иной информации, а также проводимому стратегическому анализу, имеют идеальную возможность для выявления угроз, уязвимостей, тенденций и способов ОД/ФТ, в том числе новых схем¹⁴. ПФР могут использовать ин-

¹² Некоторая информация такого рода может быть получена от других органов, таких как министерство юстиции.

¹³ При этом обмен и предоставление информации разведывательными органами или органами безопасности часто бывает невозможным на практике.

¹⁴ См. Пояснительную записку к Рекомендации 29, в которой описана роль ПФР в проведении стратегического анализа, а также его роль в оказании содействия в определении политики и целей для других ведомств в рамках режима ПОД/ФТ. В то же самое время, вероятно, нецелесообразно полагаться в очень большой степени и исключительно на статистику, имеющуюся в распоряжении ПФР, поскольку такие статистические данные основаны на подозрениях о возможной деятельности, связанной с ОД или ФТ, а не на реальных случаях/делах.

формацию, имеющуюся в их базах данных и касающуюся конкретных видов продуктов или операций, которая может быть представлена в виде ситуационных исследований/примеров, не содержащих секретной информации, либо в виде обобщенных данных для выявления тенденций. Такая информация может дополняться статистикой о направлении сообщений об операциях подотчетными организациями;

- **регулирующие и надзорные органы** (в т.ч., например, саморегулируемые органы и ПФР, обладающие такими полномочиями) имеют хорошее представление об учреждениях, подлежащих регулированию в области ПОД/ФТ в своих странах. Благодаря осуществлению как выездных, так и камеральных проверок и мониторинга, они обладают уникальными знаниями о конкретных уязвимостях, связанных с видами продуктов, операций (включая операции, носящие трансграничный характер) и клиентов, которые могут быть связаны с ОД/ФТ, и имеют возможность оценить политику, процедуры и меры контроля, имеющиеся в секторах. Таким образом, они обладают возможностью высказать свою точку зрения относительно адекватности мер по снижению конкретного риска, принимаемого поднадзорными учреждениями;
- **другие органы**, такие как министерства иностранных дел (например, в случае угроз, выявленных ООН) или статистические органы, могут также обладать информацией, полезной для проведения оценки рисков, и могут прямо или косвенно участвовать в такой оценке. Аналогичным образом, органы, которые могут иметь информацию о конкретной преступной деятельности или предикатных преступлениях, также в состоянии внести свой вклад в проведение оценки (например, министерства социаль-

ного обеспечения – в отношении мошенничеств в сфере социального обеспечения, налоговые органы – в отношении налоговых преступлений, антикоррупционные органы – в отношении коррупции, и т.д.);

- **международные и зарубежные партнёры**, региональные группы по типу ФАТФ (РГТФ), членом которых является страна, также могут являться полезными источником информации о рисках, в частности в плане проведения работы в других областях региона, направленной на выявление и понимание рисков. Аналогичным образом, зарубежные партнёры, такие как государственные органы других стран, также могут служить потенциальным источником информации.

Участие представителей частного сектора

27. Участие представителей частного сектора может оказаться полезным для формирования общей картины национальных рисков ОД/ФТ, а также может определённым образом помочь проведению оценки – частный сектор может служить источником информации, либо представители частного сектора могут непосредственно участвовать в некоторых аспектах оценки, если страна сочтёт это уместным. При этом важно учитывать то, что иногда представители частного сектора могут иметь коммерческие интересы, которые могут помешать формированию абсолютно беспристрастного мнения относительно рисков ОД/ФТ. Таким образом, хотя, возможно, и не во всех странах представители частного сектора будут активно принимать участие в оценке рисков ОД/ФТ на национальном уровне, частный сектор может оказаться наилучшим источником информации по многим вопросам. Участниками из числа представителей частного сектора, способными оказать существенное содействие в процессе проведения оценки рисков ОД/ФТ на националь-

ном уровне, могут быть самые разные учреждения, организации и субъекты.

Финансовые учреждения и определённые нефинансовые предприятия и профессии (ОНФПП). В случае использования риск-ориентированного подхода для реализации предупредительных мер в области ПОД/ФТ может оказаться, что финансовые учреждения и ОНФПП уже самостоятельно провели оценку своих рисков ОД/ФТ, что может стать весомым вкладом в проведение оценки риска на национальном уровне. В более общем смысле финансовые учреждения и ОНФПП, а также их сотрудники или представители могут обладать ценной информацией о структуре, организации и размере секторов, о своих клиентах, а также об особенностях и характеристиках определённых финансовых продуктов, что может оказаться полезным для определения уровня представляемого ими риска и помочь в выявлении уязвимостей (уязвимых мест).

Как отмечено во введении, финансовые учреждения и ОНФПП являются потенциально важными пользователями результатов любых оценок рисков ОД/ФТ, проводимых на национальном уровне. Также следует отметить, что сейчас в соответствии с Рекомендацией 1 от стран требуется иметь механизмы предоставления финансовым учреждениям и ОНФПП соответствующей информации по результатам оценок рисков ОД/ФТ на национальном уровне.

- **Отраслевые ассоциации и саморегулируемые организации (СРО)** с широким участием представителей оцениваемых секторов могут предоставить важную общую статистику, касающуюся, например, объемов операций определенного вида, а также информацию в масштабах всей отрасли.

- **Другие субъекты:** исследователи, криминалисты, представители отраслевых ассоциаций, специалисты частного сектора (например, практикующие специалисты или другие эксперты, обладающие глубокими знаниями о специализированных видах финансовой деятельности), эксперты в области управления рисками, представители неправительственных организаций, гражданского общества и научных кругов, а также иные международные эксперты/специалисты могут представить свою точку зрения, например, о том, что представляет собой деятельность или экономика с высоким уровнем использования наличных денег, а также предоставить анализ или отчеты, касающиеся ОД/ФТ и предикатных преступлений. Разработка методов оценки рисков и осуществление мониторинга оценок рисков субъектами, имеющими опыт научных исследований, может оказаться очень полезной.
- **Преступники** также могут являться ценным источником информации, особенно в тех странах, где их стимулируют делиться информацией в обмен на благоприятное обращение в системе уголовного правосудия. Они могут объяснить, почему один сектор или продукт, или операция, или (более широко) *способ действия* был предпочтен другому. Хотя получать такую информацию от них напрямую может быть сложно, возможно, существуют непрямые способы, такие как получение копий исследований об их поведении или работа с тюремными властями для получения ценной информации, которая у них может иметься. Судебные отчеты, а также материалы судопроизводства и обвинительных приговоров также могут являться «богатым» источником информации, касающейся

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

мотивов и методов, используемых преступниками, занимающимися отмыванием денег и финансированием терроризма.

28. В случае если целевая оценка риска проводится в отношении конкретного сектора, в ней может потребоваться участие небольшого количества представителей частного сектора (например, представителей отраслевой ассоциации или СРО). С другой стороны, комплексная оценка рисков на национальном уровне проводится в гораздо большем масштабе, и в ней может принимать участие большее количество представителей из большего числа сегментов частного сектора. Поэтому при планировании крупномасштабных оценок, предусматривающих проведение широких консультаций, следует учитывать время и ресурсы для координации ролей и достижения согласованной позиции всех участников.

Рисунок 1. Взаимосвязь между различными участниками процесса оценки рисков



29. Качество оценки рисков в значительной степени зависит от вида и качества имеющихся данных и информации. Хотя количественные оценки (т.е. оценки, основанные на статистических данных), могут показаться гораздо более надежными и воспроизводимыми во времени, недостаточный объем имеющейся количественной информации в области ОД/ФТ затрудняет возможность полагаться исключительно на такие материалы. Кроме того, нет возможности представить или выразить информацию обо всех соответствующих факторах в численном или количественном выражении, и существует опасность того, что оценки риска, в значительной степени основанные на количественной информации, могут оказаться «перекошенными» в сторону рисков, более легко поддающихся измерению, и не учитывать риски, в отношении которых не имеется доступной количественной информации.
30. По этой причине целесообразно дополнять оценки рисков ОД/ФТ соответствующими качественными данными, такими как разведывательная информация, экспертные оценки суждения, информация, предоставленная частным сектором, ситуационные исследования, тематические оценки, типологические исследования и другие оценки риска (проводимые на местном или наднациональном уровне), в дополнение к имеющимся количественным данным. Аналогичным образом объективные данные могут дополняться информацией, полученной в ходе опросов, или информацией более субъективного характера, такой как индексы восприятия. В долгосрочной перспективе страны могут рассмотреть вопрос о совершенствовании и дальнейшем развитии своих механизмов сбора количественных данных, используемых для оценки рисков ОД/ФТ, и приведение их в соответствие со Стандартами ФАТФ (например, Рекомендацией 33) и передовым международным опытом. Очень важно, чтобы все участвующие (в оценке) организации имели полномочия на обмен потенциально чувствительной информацией. Получение, обмен и использование такой информации должны осуществ-

ляться в согласованном порядке и в соответствии с политикой и применимыми законами и нормативными актами.

31. Определение источников информации, инструментов и способов проведения анализа является чрезвычайно важным при проведении оценок рисков ОД и ФТ. Для получения наиболее точных результатов при проведении оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне целесообразно, чтобы анализ и заключения в процессе оценки в максимально возможной степени основывались на объективной информации. Информация, используемая при проведении оценки рисков ОД/ФТ, может быть получена из различных источников (как качественных, так и количественных). Наличие и качество информации существенно различается в разных странах. Страны, включая страны с ограниченными ресурсными возможностями, в которых имеется ограниченная информация об уголовных расследованиях или финансовых операциях, все равно в состоянии проводить оценки рисков. Однако при этом им, возможно, придется в большей степени полагаться на экспертные оценки/заключения и на международные источники информации после того, как они соберут всю имеющуюся информацию из национальных источников. В общем некоторые чиновники могут прийти к выводу о целесообразности привлечения независимых экспертов, имеющих значительный опыт проведения оценок рисков, для выполнения определенной работы в процессе оценки риска, вместо того чтобы пытаться провести всю оценку рисков самостоятельно.
32. По результатам оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне может быть сделан вывод о том, что одной из существенных уязвимостей является наличие информационных пробелов в режиме ПОД/ФТ, которые необходимо устранить. Таким образом, в ходе оценки рисков также можно определить достаточность и адекватность имеющихся данных, определить возможные источники информации, а также направления сбора данных в будущем. Проведение анализа данных и информации, имею-

щихся в рамках режима ПОД/ФТ страны, является существенным элементом процесса проведения оценки рисков ПОД/ФТ, также помогает установить, в какой степени отсутствие данных и информации является системной уязвимостью в стране.

33. Сохранение единого подхода к процессу оценки рисков и использование, по возможности, одних и тех же количественных и качественных показателей является важным для обеспечения возможности сравнения результатов оценки с течением времени. Однако желание сравнивать результаты различных оценок или результаты, полученные после периодического внесения обновлений, не должно иметь приоритет над необходимостью совершенствования методологического процесса или включения новых источников информации в зависимости от ситуации. Опыт, полученный в ходе проведения оценки рисков ОД/ФТ (при условии, что он будет документально зафиксирован надлежащим образом), безусловно, может помочь стране усовершенствовать процедуру проведения оценок в будущем или принять и использовать совершенно новый и более эффективный подход при проведении последующих оценок.
34. Международные финансовые операции, осуществляемые страной, также могут быть ключевым элементом при рассмотрении тенденций в области отмывания денег и финансирования терроризма. Данные о трансграничных финансовых потоках являются ценным источником информации, который необходимо учитывать и принимать во внимание. Кроме того, в ряде стран уже существуют подробные процедуры передачи сообщений о криминальной деятельности, имеющей отношение к отмыванию денег, такой как, торговля людьми и организованная преступность, а некоторые международные организации осуществляют сопоставление статистических данных по этим и другим связанным с ними преступлениям. Такие сообщения могут быть важным источником информации для проведения оценки на национальном уровне.

3.3. Другие вопросы, касающиеся планирования

Периодичность проведения оценки рисков

35. В Рекомендации 1 содержится требование к странам проводить оценки рисков «на постоянной основе» и поддерживать оценки в актуальном состоянии. Орган или механизм (структура), определенный для оценки рисков ОД/ФТ в стране, вероятно, будет отвечать за обеспечение выполнения указанного требования. Однако в Рекомендации 1 не указаны конкретные сроки. Поэтому периодичность обновления (актуализации) оценок рисков должна определяться страной, исходя из ряда факторов, в том числе с учетом того, насколько быстро (и насколько существенно) могут измениться риски.
36. После проведения первоначальной (исходной) оценки в конкретной области необязательно повторять весь процесс через заранее установленные промежутки времени. Однако целесообразно, чтобы после проведения первой оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне орган или структура, определённые для оценки рисков ОД/ФТ, внесли предложение о сроках проведения следующей оценки рисков, например, в через 3-5 лет. Необходимо подчеркнуть, что проведение оценки рисков ОД/ФТ следует рассматривать в качестве развивающегося процесса. Как указывалось выше, опыт, приобретённый в ходе проведения самой первой оценки рисков, может содействовать в обновлении методов и процедур при проведении оценок рисков в будущем. Это также может быть одним из факторов, которые следует учитывать при определении периодичности оценок.
37. Некоторые факторы, которые также могут повлиять на необходимость обновления или проведения новой оценки рисков ОД/ФТ, включают: существенный вред, наносимый новыми видами деятельности, связанной с ОД или ФТ, или появление новой разведывательной информации или типологий или при

серьезных изменениях в продуктах или услугах (включая их операционную среду). Некоторые события (как внутри страны, так и на международном уровне) также могут вызвать необходимость анализа и пересмотра оценки риска, например:

- изменения в международных стандартах или руководящих указаниях (например, в Рекомендациях ФАТФ, Международной организации комиссий по ценным бумагам, Международной ассоциации органов страхового надзора, документах о добросовестной практике, публикуемых Базельским комитетом банковского надзора, конвенциях ООН, законодательстве ЕС);
- изменения в политической и экономической структуре или изменения в правовой базе страны;
- изменения в режимах других стран (в частности, государств, являющихся важными торговыми партнерами страны, или государств с аналогичными финансовыми секторами или правовыми системами);
- вопросы, поднимаемые частным сектором (например, «равные условия», «страны, вызывающие озабоченность», которые еще не определены ФАТФ, новые продукты, услуги и технологии);
- материалы из открытых источников или общедоступные отчеты (например, типологические отчеты ФАТФ), касающиеся новых тенденций в области ОД или ФТ;
- внутренние типологические исследования и разведывательная информация, поступающая от правоохранительных органов, ПФР и других заинтересованных сторон, которые могут содержать самые свежие данные об уязвимости продукта или услуги;

- информация о тенденциях в других странах (получаемая на международных конференциях, в процессе регулярного обмена информацией и т.д.);
- циклы (раунды) взаимных оценок или самооценок также могут являться важным фактором, который должны учитывать страны при определении сроков проведения или обновления оценки рисков.

Документальное оформление используемых методологий и процедур

38. Независимо от метода или процедуры, используемой для проведения оценки рисков ОД/ФТ целесообразно, чтобы назначенный орган или структура, отвечающие за оценку рисков ОД/ФТ в стране, документально фиксировали достаточную информацию об используемых методологиях и процедурах. Это обеспечивает информированность всех участников оценки о своих соответствующих обязательствах и обязанностях, а также помогает продемонстрировать другим заинтересованным сторонам, включая экспертов-оценщиков, каким образом проводилась оценка рисков. Такой подход также способствует целям обеспечения прозрачности (транспарентности) и ответственности.
39. Хотя не вся информация и результаты анализа, полученные в ходе оценки риска, может подлежать широкому распространению, важно, чтобы уполномоченный орган, отвечающий за координацию процесса оценки, обеспечил защищенное и надёжное хранение соответствующих данных, информации, результатов анализа и выводов. Такие записи и информация позволяют сохранить преемственность, а также разъясняют основания политических решений, касающихся рисков, принятых в прошлом, дают возможность вносить уточнения в будущем и обеспечивают проведение последующих оценок рисков.

Страны могут использовать такие данные для информирования экспертов-оценщиков в области ПОД/ФТ о достаточности и адекватности процесса оценки рисков в стране, при условии не раскрытия чувствительной информации.

Оценки рисков на наднациональном уровне

40. Оценки, проводимые на наднациональном уровне, могут представлять ценность для оценок рисков на национальном уровне. Эти оценки могут служить дополнительным источником информации при проведении оценок и рисков на уровне страны и, кроме того, могут, например, оказаться полезными при выявлении угроз и уязвимостей. Помимо этого, они могут служить ориентиром для определенных суждений и выводов в ходе проведения последующих оценок рисков на уровне страны. При этом следует отметить, что информация, полученная в ходе оценок рисков на уровне страны, также может быть использована при проведении оценок на наднациональном уровне.

Взаимосвязь с оценкой глобальной угрозы ОД/ФТ

41. Оценка ФАТФ глобальной угрозы отмывания денег и финансирования терроризма была утверждена в июне 2010 года. В оценке глобальной угрозы ОД/ФТ представлен обзор угроз отмывания денег и финансирования терроризма, выявленных ФАТФ (на мировом или «глобальном» уровне), а также конечного вреда, который такие угрозы могут нанести. Целью оценки глобальной угрозы ОД/ФТ является информирование правительств, представителей частного сектора и международных политиков об угрозах ОД/ФТ для лучшего управления ограниченными ресурсами и принятия более целенаправленных мер по противодействию ОД/ФТ. Вопросы, затронутые в указанной оценке глобальной угрозы, могут оказаться полезными для правительств при проведении оценок рисков ОД/ФТ

на национальном уровне. Таким образом, оценка глобальной угрозы ОД/ФТ может служить в качестве важной составной части общего контекста при проведении любых оценок на национальном уровне.

42. До сих пор лишь некоторые страны проводили оценки рисков на национальном уровне. Однако предполагается, что проведение оценок рисков на уровне стран будет вносить всё больший вклад в работу по проведению оценки глобальной угрозы ОД/ФТ. В этой связи имеется двусторонняя связь между оценкой глобальной угрозы и оценками рисков ОД/ФТ на национальном уровне.

IV. ЭТАПЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ ОД/ФТ

43. Процесс оценки рисков можно разделить на несколько действий или этапов: *выявление, анализ и оценка*. В данном разделе дано краткое описание этих трёх этапов. Для полноты понимания приведено определение и описание всех трёх этапов, однако в настоящем Руководстве речь идет в основном о первых двух этапах. На рисунке 2 приведена общая схема процесса оценки рисков ОД/ФТ.

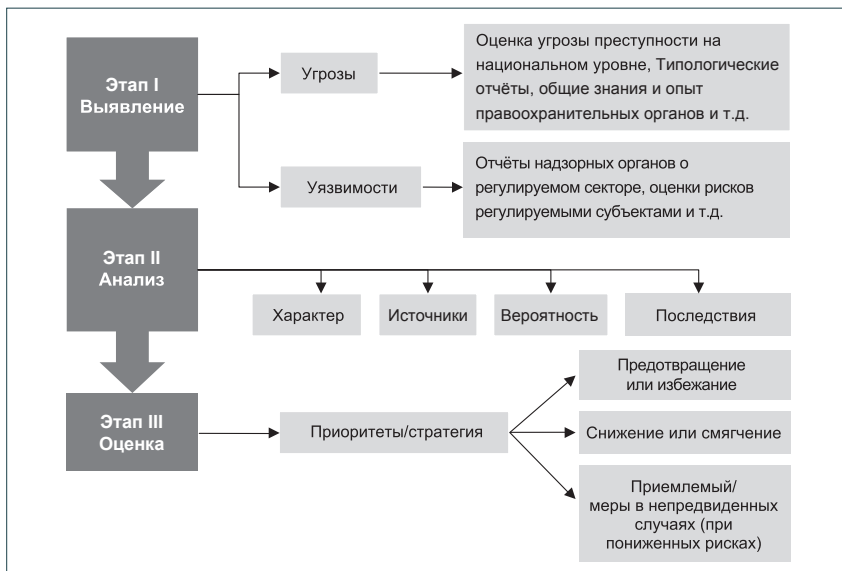
- В общих чертах в контексте оценки рисков ОД/ФТ процесс **выявления** начинается с составления исходного списка возможных рисков или факторов риска¹⁵, стоящих перед странами в процессе противодействия и борьбы с ОД/ФТ. Такие риски или факторы риска выводятся из известных или подозреваемых угроз или уязвимостей. В идеале, на этом этапе процесс выявления рисков должен быть, по возможности, всесторонним и комплексным. При этом, он также должен быть динамичным (не статичным) с тем, чтобы обеспечить возможность рассмотрения на любом этапе процесса оценки новых или ранее не установленных рисков.

¹⁵ Понятие «факторы риска» используется для обозначения конкретных угроз или уязвимостей, которые являются причинами, источниками или движущими силами рисков ОД или ФТ.

- **Анализ** лежит в основе процесса оценки рисков ОД/ФТ. Он включает рассмотрение характера, источников, вероятности и последствий выявленных рисков или факторов риска. В конечном итоге, целью данного этапа является достижение целостного понимания каждого риска, представляющего собой сочетание угрозы, уязвимости и последствий, с тем, чтобы в дальнейшем можно было присвоить им определенные относительные значения или важность¹⁶. Анализ рисков может проводиться с различной степенью детализации в зависимости от вида риска и цели оценки рисков, а также исходя из имеющейся информации, данных и ресурсов.
- **Оценка** в контексте анализа рисков ОД/ФТ заключается в определении (на основании результатов анализа рисков на предыдущем этапе) приоритетов в области снижения рисков с учётом целей, установленных в начале процесса оценки. Такие определённые приоритеты могут содействовать в разработке стратегии снижения рисков.

¹⁶ Как указано в разделе 1 в описании соответствующих понятий, оценка риска на концептуальном уровне заключается в формировании комплексного и целостного понимания всех трёх элементов/составных частей риска ОД/ФТ (угрозы, уязвимости и последствий). Практические трудности в осмысленном описании последствий ОД/ФТ заставляют страны в первую очередь сосредотачиваться на выявлении угроз и уязвимостей, связанных с ОД/ФТ. Тем не менее понимание того, что существуют конкретные последствия угроз и уязвимостей, связанных с ОД/ФТ, является важным, поскольку этот элемент, даже если он понят лишь на теоретическом уровне, может помочь в присвоении относительных значений или важности различным рискам ОД/ФТ.

Рисунок 2. Общая схема процесса оценки рисков ОД/ФТ



4.1. Первый этап: выявление рисков

44. После определения цели и масштабов оценки риска первым этапом является выявление рисков, подлежащих анализу. С учётом того, что (как указано в предыдущих разделах настоящего Руководства), риски ОД/ФТ представляют собой сочетание угроз, уязвимостей и последствий, хорошей исходной основой для выявления рисков является составление списка основных известных или предполагаемых угроз и уязвимостей, обусловленных основными используемыми способами и механизмами платежей, а также списка основных секторов, используемых для этих целей, и основных причин, по которым не производятся аресты/задержание лиц, занимающихся ОД/ФТ, и не конфискуются их активы/имущество. Выявленные угрозы и уязвимости, связанные с ОД/ФТ, должны, безусловно, соотноситься с целью и масшта-

бом проводимой оценки, поскольку это также повлияет на то, будут ли они находиться в центре внимания, или им будет уделяться меньшее внимание¹⁷.

45. На этом начальном этапе информация, содержащаяся в списке, может носить широкий или более конкретный характер, быть основанной на реальных или известных типологиях, либо быть взята из более общего списка событий или схем или обстоятельств, связанных с процессами ОД или ФТ. При составлении списка угроз ОД/ФТ может оказаться полезным иметь доступ, например, к национальным оценкам угроз, представляемых преступностью¹⁸, типологическим отчётом, а также к общей информации и знаниям, имеющимся у правоохранительных органов. При составлении списка уязвимостей, касающихся ОД/ФТ, обычно используется информация из отчётов о взаимных оценках¹⁹ соответствия Рекомендациям ФАТФ²⁰, отчётов надзорных органов, отчётов об уязвимостях в регулируемом секторе, оценок рисков, подготовленных регулируруемыми субъектами, а также используется общая информация и знания государствен-

¹⁷Необходимо определить степень обобщения или детализации представленных данных об угрозах и уязвимостях в списке (а также рисков, связанных с ними), которая будет зависеть от размеров и особенностей страны. Более специфическая оценка рисков ОД/ФТ обычно включает оценку более узкого диапазона рисков, однако, она может оказаться более полезной при оценке рисков, которые определяются при применении более высокой степени детализации по сравнению с той, которая используется при проведении национальной оценки.

¹⁸В этом случае также можно полагаться на Руководство, опубликованное УНП ООН в 2010 г.

¹⁹И подробные отчёты об оценке.

²⁰Любые из этих отчётов могут содержать устаревшую информацию по причине продолжительного периода времени, прошедшего после последней оценки. В этой связи такие материалы могут быть дополнены другими материалами, полученными в ходе последующего мониторинга или контроля прогресса.

ных органов, занимающихся вопросами ПОД/ФТ, в частности, данные о наличии и эффективности любых мер по снижению или контролю, помогающие в борьбе против ОД/ФТ (например, ограничения на использования наличных денег при проведении определённых операций), а также данные о слабых местах в выполнении обязанностей, в том числе по причине нехватки ресурсов. При составлении первого списка угроз и уязвимостей следует учитывать все без исключения аспекты ОД или ФТ, в том числе в международном/трансграничном контексте. Таким образом, при определении угроз, представляемых ОД или ФТ, вероятно, потребуется участие соответствующих экспертов, которые помогут составить исходный список основных или общих угроз и уязвимостей, связанных с ОД/ФТ.

46. Риски ОД/ФТ существуют, когда угрозы ОД/ФТ реализуются благодаря наличию уязвимостей, связанных с ОД/ФТ. Поэтому после составления списка угроз и уязвимостей, следующей задачей участников оценки является определение того, как угрозы соотносятся с уязвимостями, и составление списка рисков, препятствующих усилиям страны по противодействию ОД/ФТ²¹. Следует подчеркнуть, что сам по себе факт включения чего-либо в список на этом этапе необязательно означает наличие повышенного или пониженного риска – это просто что-то, определенное как имеющее достаточную важность для включения его в список рисков, подлежащих анализу. «Организованные преступные группировки размещают преступные доходы в финансовой системе путём смешивания наличных денег с поступлениями от законной коммерческой деятельности».
47. Имеются различные подходы, которые могут быть использованы на этапе выявления. В основе одного из таких подходов лежит выявление событий, представляющих риск, которое предусматрива-

²¹Некоторые страны в процессе оценки рисков ОД/ФТ могут сразу переходить к составлению списка рисков ОД/ФТ без определения угроз и уязвимостей.

ет исходное рассмотрение и изучение конкретных случаев ОД или ФТ, которые по своему характеру могут носить незначительные или большие масштабы. В рамках этого подхода участники оценки определяют основные сценарии риска, подлежащего анализу. Некоторые примеры конкретных событий, представляющих риски ОД/ФТ (выведенные из сочетания угроз и уязвимостей, определенных на этом этапе), могут включать следующее²²:

- «Группы наркоторговцев используют контрабанду наличных денег для вывода незаконных доходов за границу».
- «Известно, что террористическая группировка «Х» занимается сбором денежных средств через сбор пожертвований наличными деньгами на территории страны».
- «Иностранные террористические группировки используют некоммерческие организации внутри страны в качестве прикрытия деятельности, связанной с финансированием терроризма».
- «Иностранные преступные группировки отмывают в стране преступные доходы, полученные за рубежом, путём инвестирования в сектор недвижимости в этой стране».
- «Преступники и террористы пользуются отсутствием или недостатком информации о бенефициарном владении и контроле над компаниями для того, чтобы завуалировать или сокрыть свои связи с юридическими лицами, находящимися под их контролем или в их собственности».

²² См. Приложение I, в которое включены списки предикатных преступлений (угроз), связанных с отмыванием денег, и Приложение II, в котором представлен список факторов, влияющих на уязвимость. Это может помочь при составлении перечней угроз, уязвимостей и последствий в ходе проведения оценки рисков ОД/ФТ. Необходимо отметить, однако, что эти списки не являются полными.

- «Террористы/преступники переводят денежные средства из страны, используя неофициальные системы денежных переводов».
 - «Финансовые учреждения не могут выявить подозрительные операции вследствие слабой системы мониторинга».
 - «Правоохранительные органы не занимаются расследованиями случаев отмывания денег, так как их основные усилия сосредоточены на расследовании предикатных преступлений».
 - «Лица, занимающиеся отмыванием денег, избегают обвинительных приговоров вследствие несовершенства законодательства в области ПОД».
 - «Правоохранительные органы не в состоянии проводить расследования некоторых случаев ОД и ФТ по причине недостаточной информации о бенефициарном владении и контроле над компаниями, используемыми лицами, занимающимися отмыванием денег, и финансистами».
 - «Не удастся осуществить конфискацию преступных доходов, так как правоохранительные органы не принимают обеспечительные меры по замораживанию и аресту активов в ходе расследований».
48. Другой возможный подход предусматривает изначальное рассмотрение существующих тенденций и ситуации на макро-уровне, и в рамках этого подхода большее внимание уделяется обстоятельствам. При использовании этого подхода составляется список факторов риска (касающихся угроз и уязвимостей; некоторые примеры факторов риска приведены в Приложениях I и II) для последующего анализа. Такой список может быть расширен или, наоборот, сокращён в зависимости от масштаба оценки рисков ОД/ФТ.

49. Независимо от выбранного подхода для выявления рисков, участники оценки должны подходить к этому процессу непредвзято с тем, чтобы выявить все соответствующие риски и факторы риска и случайно не упустить важные аспекты, которые влияют на имеющиеся в стране риски ОД/ФТ. На практике порядок оставления исходного списка рисков может быть различным. Некоторые страны могут использовать более формализованные методы, такие как проведение опросов или квазистатистического анализа событий или обстоятельств, имевших место в прошлом, тогда как другие государства могут проводить коллективные обсуждения среди соответствующих экспертов для составления списка или, возможно, построения дерева соответствующих событий или обстоятельств. После составления исходного списка рисков можно переходить к следующему этапу оценки.

4.2. Второй этап: анализ рисков

50. Анализ рисков лежит в основе процесса оценки рисков ОД/ФТ. Именно в ходе анализа процесс оценки переходит от стадии простого описания рисков ОД/ФТ, стоящих перед страной (иными словами от составления обзора ситуации в стране), к более полному пониманию характера, масштабов и возможного влияния таких рисков ОД/ФТ. Как указано во введении риск можно рассматривать в качестве производной от угрозы, уязвимости и последствий. Следовательно, основной целью этого этапа является проведение анализа выявленных рисков с целью понимания их характера, источников, вероятности и последствий для присвоения определённого относительного значения или важности каждому риску.

51. В идеале, при проведении такого анализа учитываются соответствующие факторы, касающиеся общей ситуации и условий, в самом широком понимании, которые оказывают влия-

ние на развитие рисков. Такие широкие факторы, касающиеся общей ситуации, включают общие условия в стране (например, соответствующие политические, экономические, географические и социальные аспекты и особенности), а также иные факторы, касающиеся структуры и конкретных обстоятельств, которые могут повлиять на то, каким образом реализуются меры ПОД/ФТ. При определении того, какие факторы внешней среды и условий касаются проблемы ОД и ФТ (и, таким образом, влияют на характер, источники, вероятность и последствия выявленных рисков), целесообразно рассматривать их в разрезе политических, экономических, социальных, технологических, экологических и правовых факторов, которые могут вызвать или способствовать проявлению конкретного риска. С практической точки зрения многие из этих факторов окажутся уже выявленными и определёнными, наряду с некоторыми уязвимостями, имеющимися в стране (см. Приложение II).

52. На практике не все факторы, касающиеся внешней среды и условий, применимы для каждой оценки рисков ОД/ФТ. Отдельные факторы, безусловно, различаются в разных странах и могут видоизменяться со временем. Важно, чтобы рассматриваемые факторы имели непосредственное отношение к предмету оценки, и поэтому, возможно, потребуется использование некоторых из указанных выше методов (таких как опросы, групповые обсуждения экспертами) для согласования факторов, подлежащих рассмотрению в процессе конкретной оценки рисков ОД/ФТ. Кроме того, при рассмотрении некоторых внешних факторов может выясниться, что определённые риски ОД/ФТ не были выявлены на первом этапе. Как отмечалось выше, процесс оценки (даже на этапе анализа) должен быть достаточно гибким и позволять делать уточнения для внесения изменений (добавлений, удалений или объединений) в список рисков, выявленных на первом этапе процесса оценки.

53. После рассмотрения влияния широких «внешних» факторов на каждый выявленный риск можно продолжить анализ, перейдя к попытке определить масштаб или серьёзность каждого риска. Часто это означает определение масштаба или серьёзности конкретного риска относительно других рисков.

- При использовании более общего подхода стороны, участвующие в анализе рисков, могут совместно классифицировать выявленные риски, исходя из их степени и относительной важности.
- При использовании более формализованных методов анализа могут быть определены характер и степень последствий каждого риска, а также вероятность реализации этого риска, а затем полученные результаты могут быть сведены воедино для определения уровня риска, который часто представлен в виде таблицы/матрицы. Способы, используемые на практике для определения последствий и вероятности, также различаются. Некоторые страны могут использовать более формализованные методы, такие как опросы среди экспертов или статистический анализ частоты деятельности, представляющей риск в плане ОД или ФТ, в прошлом. Другие страны могут предпочесть в большей степени полагаться на выводы и заключения по результатам групповых обсуждений или семинаров для получения такой информации.

Понимание последствий, связанных с ОД и ФТ

54. В процессе анализа рисков ОД и ФТ чрезвычайно важно иметь общее понимание того, почему имеют место случаи ОД и ФТ. Деятельность, связанная с отмыванием денег и финансированием терроризма, содействует расширению масштабов преступности и терроризма. Большинство преступлений совершается ради получения выгоды/доходов, и поэтому преступники

предпринимают все усилия для перемещения полученных незаконным образом денежных средств и другого имущества с целью их конвертации, а также сокрытия или маскировки истинного характера и источника этих средств. Для того чтобы террористы могли осуществлять свои операции, производить нападения или поддерживать инфраструктуру организационной поддержки, наличие «рабочего» капитала также является важнейшим обстоятельством, которое позволяет как преступникам, так и террористам оказывать поддержку своим организациям.

55. Не менее важными являются последствия, связанные с вышеописанной деятельностью. Последствия такой незаконной финансовой деятельности часто рассматриваются на национальном или международном уровне, но они также оказывают влияние на региональном и местном уровнях и на уровне отдельных граждан. Как *влияние*, так и *вред* (являющиеся составными частями последствий) могут быть, в свою очередь, подразделены на виды, такие как физические, социальные, экологические, экономические и структурные²³. С национальной точки зрения, одним из основных последствий ОД и ФТ является негативное влияние, которое они оказывают на прозрачность (транспарентность), добросовестное управление и ответственность государственных и частных учреждений. Деятельность, связанная с ОД и ФТ, также наносит ущерб национальной безопасности и репутации страны и оказывает прямое и косвенное влияние на национальную экономику. В таблице 1 приведены примеры последствий отмывания денег, которые могут помочь участникам оценок рисков ОД/ФТ прийти к заключению и сделать выводы о степени относительной важности каждого выявленного риска.

²³ См. Приложение С к Отчету ФАТФ (2010 г.) «Преступная деятельность и терроризм: схема нанесения ущерба».

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

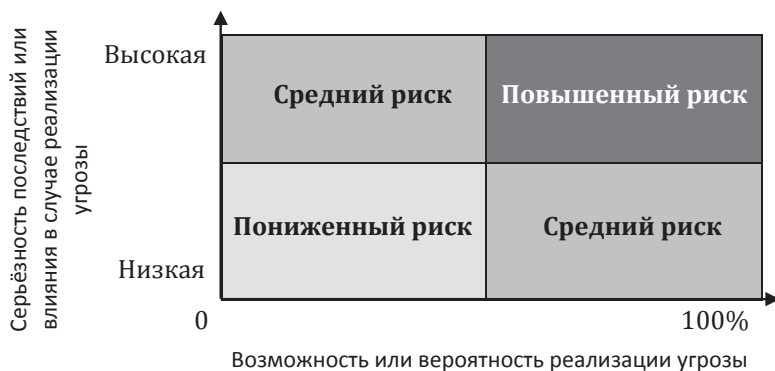
Руководящие указания ФАТФ

Таблица 1. Примеры последствий отмывания денег

- Ущерб для жертв и доходы для преступника
- Более высокий приток капитала
- Нарушение структуры потребления
- Изменения в сфере прямых иностранных инвестиций
- Диспропорция в структуре вкладов и сбережений
- Риски для финансовой состоятельности и ликвидности финансового сектора
- Искусственное повышение цен
- Влияние на доходы для финансового сектора
- Нечестная конкуренция
- Подрыв репутации финансового сектора
- Изменения структуры импорта и экспорта
- Проникновение нелегального бизнеса в законную деятельность
- Влияние на темпы роста
- Искажение экономической статистики
- Влияние на объёмы производства, доходы и занятость
- Коррупция и взяточничество
- Снижение доходов государственного сектора
- Рост преступности
- Угроза для приватизации
- Подрыв политических учреждений
- Изменения в денежном спросе, обменных курсах валют и процентных ставках
- Подрыв внешнеполитических целей
- Усиление колебаний обменных курсов валют и процентных ставок
- Рост терроризма
- Большая доступность кредитов

56. Особая трудность, особенно при использовании более формализованных методов, заключается в том, что риски ОД/ФТ по своему характеру трудно поддаются описанию или измерению в количественном или числовом выражении. В этой связи важно помнить, что риск, как неоднократно указывается в настоящих указаниях, является сочетанием угроз, уязвимостей и последствий. Если имеется возможность проанализировать уровень серьёзности отдельных рисков с точки зрения их последствий или влияния, а также вероятности их реализации, то может быть выведена приблизительная оценка уровня риска. На рисунке 3 приведён пример возможной простейшей таблицы/матрицы в отношении конкретного риска²⁴.

Рисунок 3. Пример таблицы/матрицы анализа риска



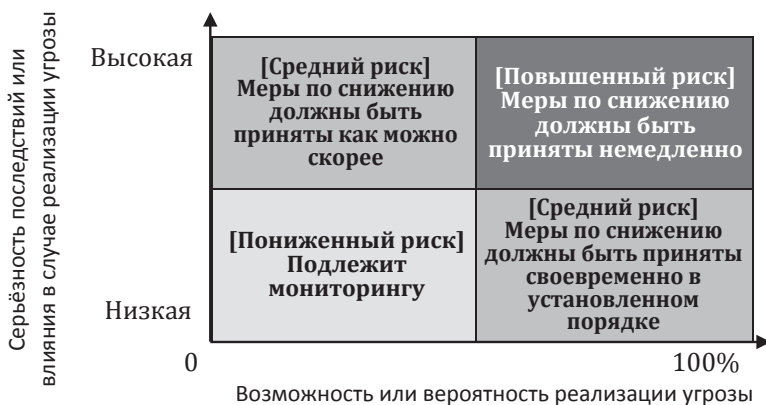
²⁴ Этот пример взят из Руководства, опубликованного УНП ООН в 2010 г. Примечание: пример дает общее представление о ходе рассуждений на этом этапе и не является образцом какого-либо определенного метода. В некоторых случаях может использоваться более детализированная матрица для отражения более широкого диапазона уровня рисков. В частности, для описания вероятности может быть использована 5-ступенчатая шкала (*Очень вероятно / Вероятно / Возможно / Маловероятно*), а воздействие или последствия могут описываться с помощью 3-ступенчатой шкалы (*Серьезные / Умеренные / Незначительные*).

4.3. Третий этап: оценка рисков

57. Последним этапом рассматриваемого процесса является оценка рисков. На этом этапе результаты, полученные в ходе анализа, используются для определения приоритетных направлений снижения рисков с учётом цели, определённой в начале процесса оценки. Такие приоритетные направления могут помочь в разработке стратегии по снижению рисков. Как отмечено во введении, в данных руководящих указаниях не делается попытка дать полное описание и привести разъяснения относительно этого этапа оценки. Однако для полноты картины в данном пункте приведена некоторая информация общего характера.

58. В зависимости от источника имеется ряд способов по управлению (или «контролю») рисками, включая предупреждение (или избежание), снижение (или уменьшение), принятие (допустимой степени риска) или планирование на случай чрезвычайных обстоятельств. В контексте рисков ОД/ФТ и использования риск-ориентированного подхода наиболее актуальными из этих методов являются предупреждение (т.е. запрет определённых

Рисунок 4. Пример таблицы/матрицы оценки риска



продуктов, услуг или деятельности) и снижение (или уменьшение) риска. Таким образом, результатом оценки уровней рисков ОД/ФТ обычно является разработка стратегии по управлению рисками. Если взять в качестве примера предыдущий подраздел, по результатам оценки уровня каждого проанализированного риска могут быть приняты меры, указанные на рисунке 4²⁵, который является простым примером продолжения процесса оценки на этом этапе.

59. Как показано на приведённом выше примере, повышенные уровни риска могут потребовать принятия более быстрых и оперативных мер по их снижению, тогда как в случае пониженных уровней риска могут потребоваться менее активные меры или другие виды реагирования (в приведённом выше примере указан мониторинг). С другой стороны, повышенные уровни риска могут указывать на наличие системных или более глубоких рисков, требующих принятия более широких мер по их снижению на протяжении продолжительного периода времени. В целом по своему характеру такое реагирование требует проведения консультаций (помимо прочего, внутри правительства, а также между правительством и представителями отрасли), выработки политики и практической реализации мер, и это всё может занять определённое время. Приведённый пример намеренно является очень простым для того, чтобы ясно показать спектр возможных решений для снижения или реагирования на различные уровни риска. При проведении комплексной оценки рисков на национальном уровне, возможно, потребуется использовать более подробную таблицу/матрицу для включения более широкого спектра возможных действий. Также следует учитывать, что, помимо приведённых выше примеров, можно использовать и другие виды таблиц/матриц оценки риска или классифи-

²⁵ Этот пример взят из Руководства, опубликованного УНП ООН в 2010 г. См. предыдущую сноску.

кации рисков, но при этом всё равно следует применять основные принципы понятия/концепции риска, описанные в настоящем Руководстве.

60. Определение приоритетности рисков ОД и ФТ на этапе оценки поможет в решении трудной задачи, касающейся распределения ограниченных ресурсов для финансирования программ ПОД/ФТ и другой деятельности по осуществлению государственной политики и обеспечению безопасности. При планировании бюджета очень важно определить и поставить во главу угла вопросы, требующие внимания. Процесс оценки помогает государственным органам в принятии решений о наиболее эффективном использовании ресурсов, а также позволяет определить приоритетные направления деятельности регулирующих органов и органов уголовной юстиции.
61. В контексте деятельности в области ПОД/ФТ странам следует реализовывать необходимые меры (например, стандарты ФАТФ) и выделять соответствующие достаточные ресурсы для снижения выявленных ими рисков. Фактически, применение риск-ориентированного подхода позволяет странам разработать более гибкий комплекс мер для более эффективного направления своих ресурсов, в том числе путём гибкого применения предупредительных мер в отношении финансового и других секторов. Исходя из выявленных рисков, применяемые меры должны служить наиболее эффективным препятствием на пути проникновения преступных доходов и средств, предназначенных для поддержки терроризма, в эти секторы. Кроме того, меры, направленные на снижение рисков, должны также позволять этим субъектам более эффективно выявлять и сообщать о случаях такой деятельности. С точки зрения оперативных органов и органов уголовного правосудия, должны иметься меры, позволяющие более эффективно выявлять, пресекать деятельность и наказывать тех, кто участвует в такой деятельности.

V. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ

62. Результаты оценки рисков могут оформляться по-разному. Государственные органы, являющиеся конечными пользователями результатов оценки, часто ожидают, что по итогам оценки будет подготовлен определенный отчет, хотя, строго говоря, в Рекомендации 1²⁶ и не содержится такого требования. Если результаты оценки будут представлены в форме отчета, то наиболее целесообразно, чтобы решение о структуре такого отчёта (а также о степени подробности, представленной в нём информации) принималось на ранних этапах процесса проведения оценки, обычно с учётом цели и масштаба такой оценки. Например, если основными пользователями результатов оценки рисков ОД/ФТ являются правоохранительные или другие оперативные органы и службы, то в отчёте риски могут быть описаны в соответствии с угрозами (субъектами и видами деятельности), которые являлись отправной точкой оценки. С другой стороны, если основными пользователями отчета об оценке угроз являются регулирующие органы или представители частного сектора, то наиболее полезным и целесообразным будет вариант представления рисков, сгруппированных, исходя из уязвимостей (сектора, продукта и т.д.).

²⁶ Тем не менее, ожидается, что страны продемонстрируют используемые процедуры, механизмы и источники информации, а также свое понимание и способы снижения выявленных рисков.

63. При этом, вне зависимости от формы проведения и представления результатов оценки рисков, её результаты должны давать возможность государственным органам судить об уровнях рисков и определять приоритетность мер по снижению таких рисков. Ответные политические меры должны быть пропорциональны характеру и уровню выявленных рисков. Поэтому целесообразно, чтобы в оценке рисков содержалась достаточная информация об источнике, характере и степени каждого риска, которая могла бы помочь определить соответствующие меры для снижения риска. Таким образом, результаты оценок рисков ОД/ФТ на национальном уровне могут внести ценный вклад в выработку или уточнение национальной политики или планов действий в области ПОД/ФТ. Такие политические решения могут, в конечном итоге, отразиться на действиях некоторых компетентных органов и на порядке выполнения ими своих обязанностей (например, на порядке проведения финансовых расследований). Результаты оценок рисков ОД/ФТ могут также оказаться полезными в плане информирования по вопросам планирования технического содействия в сфере ПОД/ФТ широкого круга доноров и иных субъектов, предоставляющих такое техническое содействие.

Предоставление результатов оценки

64. После завершения оценки, государственные органы должны будут рассмотреть вопрос о том, в каком масштабе необходимо предоставить информацию о результатах оценки различным заинтересованным сторонам. В частности, в Рекомендации 1 содержится требование к странам иметь механизмы для предоставления соответствующей информации о результатах оценок рисков всем соответствующим компетентным органам и саморегулируемым организациям (СРО), а также финансовым учреждениям и ОНФПП.

65. Может считаться, что в некоторых оценках рисков ОД/ФТ содержится слишком много чувствительной информации, не позво-

ляющей её открытое опубликование, либо, что опубликование результатов таких оценок привлечет слишком большое внимание к недостаткам, имеющимся в системе ПОД/ФТ страны. Кроме того, на часть информации, получаемой в ходе оценки, могут распространяться требования, касающиеся конфиденциальности. Несмотря на это, соответствующая информация, содержащаяся в оценке, должна быть предоставлена представителям частного сектора для оказания помощи в снижении имеющихся рисков ОД/ФТ и новых и появляющихся угроз. В ряде стран созданы комитеты или рабочие группы с участием представителей частного сектора, получивших специальный допуск, для обмена и обсуждения информации, полученной в ходе оценки рисков. В целом представляется полезным предоставлять частному сектору информацию об основных рассматриваемых факторах и о заключениях по итогам оценки. Если чувствительный характер информации не позволяет предоставить полный отчет об оценке риска широкому кругу заинтересованных лиц, то следует рассмотреть возможность предоставления отредактированных материалов, не содержащих чувствительной информации, или кратких обзоров или, по крайней мере, предоставление информации об использованной методологии и выводах, сделанных по результатам оценки. Такой подход может, например, использоваться в отношении информации, предоставляемой экспертам-оценщикам в контексте проводимых ими оценок систем/режимов ПОД/ФТ.

66. Отдельной целью оценки рисков ОД/ФТ может быть предоставление информации общественности для содействия общему пониманию правительственных инициатив в области ПОД/ФТ. Стандартным результатом оценки рисков ОД/ФТ обычно является официальный документ. При этом возникает проблема того, что часть информации, содержащаяся в оценке, проведенной на национальном уровне, может быть получена из засекреченных источников. В этой связи, ряд стран публикуют несекретный вариант отчета для открытого опубликования.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ФАКТОРЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ, КАСАЮЩИЕСЯ УГРОЗ

Планирование и организация оценки рисков ОД/ФТ

Как отмечено в тексте руководящих указаний, для проведения оценки рисков ОД/ФТ важно понимать условия и обстановку, в которых совершаются предикатные преступления и получают преступные доходы (для определения их характера и, возможно, масштабов или объёмов).

Ниже приведён список категорий преступлений, который может оказаться полезным для составления картины или оценки угроз. Этот список не является исчерпывающим, и отдельные категории следует рассматривать в качестве примеров, которые могут быть дополнены, исходя из цели и масштабов оценки.

Учёт всех этапов отмывания денег и финансирования терроризма

- Этап размещения
- Этап запутывания следов
- Этап интеграции

Рассмотрение всех этапов финансирования терроризма

- Привлечение/сбор финансовых средств
- Перемещение финансовых средств
- Использование финансовых средств

Факторы угроз²⁷

- Характер и масштабы соответствующей преступной деятельности (т.е. предикатных преступлений) внутри страны.
- Виды совершаемых предикатных преступлений.
- Суммы доходов от преступной деятельности внутри страны.
- Трансграничные потоки преступных доходов из страны и в страну.
- Суммы доходов от преступлений, совершаемых за рубежом, и легализуемых (отмываемых) в стране.
- Источники, нахождение и места сосредоточения преступной деятельности, в том числе в незаконных «подпольных» секторах экономики.
- Характер и масштабы террористической деятельности и террористических группировок внутри страны.
- Характер и масштабы террористической деятельности и террористических группировок в соседних странах, регионах и суб-регионах.

Приведённый ниже список категорий и подкатегорий преступлений может быть полезным при составлении общей картины или оценки угрозы (касающейся преступных доходов). Этот список не является исчерпывающим, и отдельные категории и подкатегории преступлений следует рассматривать в качестве примеров.

Категории предикатных преступлений для категорий и подкатегорий преступлений ОД [источник: МВФ]

Участие в организованных преступных группировках и рэкет

- Участие в организациях, имеющих сложную развитую структуру (таких как, например, мафия, якудза)

²⁷ См. раздел на следующей странице, в котором приведён список преступлений/уголовных преступлений, который может оказаться полезным при рассмотрении факторов угроз.

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- Участие в организациях, занимающихся производством и сбытом наркотиков
- Участие в мотоциклетных бандах
- Участие в уличных бандах
- Другое

Терроризм и финансирование терроризма

- Финансирование терроризма за счёт доходов от преступной деятельности, не связанной с незаконным сбором финансовых средств
- Финансирование терроризма за счёт доходов от «законной» или якобы законной деятельности
 - использование «законных» схем сбора финансовых средств добровольными жертвователями (например, НКО),
 - обманное использование «законных» схем сбора финансовых средств (например, НКО и жертвователи не знают о том, что средства идут на финансирование терроризма),
 - пожертвования поступают из законных доходов (например, из заработной платы и прибыли).
- Другое

Торговля людьми и незаконный ввоз/вывоз мигрантов

- Торговля людьми (против их воли):
 - ввоз в страну,
 - вывоз из страны.
- Незаконный ввоз/ вывоз мигрантов (с их согласия):
 - ввоз в страну,
 - вывоз из страны.
- Другое

Сексуальная эксплуатация, включая сексуальную эксплуатацию детей

- Общая сексуальная эксплуатация – без разделения на категории
- Вовлечение в незаконную проституцию
- Сексуальное рабство

- Использование сексуальных услуг с участием несовершеннолетних
- Продажа/распространение незаконных порнографических материалов
- Продажа/распространение незаконных порнографических материалов с участием несовершеннолетних
- Другое

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ

- Незаконный оборот кокаина
- Незаконный оборот марихуаны/каннабиса (конопли)
- Незаконный оборот ЛСД
- Незаконный оборот «экстази»
- Незаконный оборот метамфетамина/амфетамина
- Незаконный оборот героина/морфия/опиума
- Незаконный оборот галлюциногенных грибов
- Другое

Незаконный оборот оружия*

- Незаконный оборот стрелкового оружия/пистолетов
- Незаконный оборот легкого оружия
- Незаконный оборот военной техники
- Незаконный оборот боеприпасов
- Незаконный оборот оружия массового поражения
- Другое

Незаконный оборот краденых и других товаров

- Незаконный оборот краденых товаров (примечание: касается товаров, не относящихся, например, к категории похищенных)
- Незаконный оборот драгоценных камней
- Незаконный оборот драгоценных металлов
- Незаконный оборот радиоактивных материалов

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- Незаконный оборот предметов, имеющих культурную ценность
- Другое

Коррупция и взяточничество

- Дача/получение взятки в крупных размерах
 - дача/получение взятки за «благоприятную» оценку сумм налога на товары и услуги/других налогов
 - дача/получение взятки за прекращение расследования/судебного преследования
 - дача/получение взятки за присуждение договоров, касающихся (государственных) закупок
 - дача/получение взятки за выдачу разрешений/ утверждений/лицензий
 - другое
- Дача/получение взятки в мелких размерах
 - подкуп (дача/получение взятки) сотрудников полиции
 - подкуп (дача/получение взятки) сотрудников дорожной полиции
 - подкуп (дача/получение взятки) сотрудников таможни
 - подкуп (дача/получение взятки) должностных лиц, отвечающих за выдачу разрешений/лицензий
 - другое
- Незаконное присвоение/растрата имущества или денежных средств (хищение)
 - незаконное присвоение/растрата имущества или денежных средств центрального/федерального правительства
 - незаконное присвоение/растрата имущества или денежных средств местного/областного / районного и т.д. правительства
- Подкуп (дача/получение взятки) представителей частного сектора
- Подкуп (дача/получение взятки) должностных лиц иностранных государств

- Подкуп (дача/получение взятки) или незаконное присвоение имущества или денежных средств международных организаций
- Противоправное лоббирование и финансирование политических кампаний
- Другое

Мошенничество

- Мошенничество в отношении правительства (государства) в целом
- Мошенничество в отношении правительства (государства) в вопросах налога на добавленную стоимость/налога на товары и услуги
- Незаконное присвоение/растрата имущества или денежных средств (исключая присвоение/растрату государственного имущества или денежных средств чиновниками)
- Мошенничество в сфере кредитования (например, ипотечное мошенничество)
- Мошенничество в сфере платежных инструментов (например, мошенничество, касающееся кредитных карт, чеков)
- Мошенничество в сфере страхования
- Мошенничество в сфере здравоохранения
- Мошенничество в сфере социального обеспечения (субсидий, пособий и т.д.)
- Мошенничество в отношении продавцов, поставщиков и в сфере закупок
- Мошенничество, связанное со злоупотреблением доверием/надувательство
- Фальсификация (выставление подложных) счетов/счетов-фактур
- Мошенничество в кибернетической сфере и в сфере интернет-торговли (например «фишинг», т.е. интернет-мошенничество с целью хищения личных данных, паролей и т.д.)
- Мошенничество в сфере инвестирования (например, финансовые пирамиды)
- Другие виды мошенничества

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

Подделка денежных знаков *

- Подделка местной валюты
- Подделка иностранной валюты
- Другое

Подделка и контрафакция продукции *

- Нелегальный «параллельный» импорт продукции
- Нарушение патентных прав/авторских прав/ прав на торговые знаки
- Подделка и контрафакция одежды и обуви
- Подделка и контрафакция аксессуаров: сумочек/солнцезащитных очков/ часов и т.д.
- Подделка и контрафакция книг
- Подделка и контрафакция продуктов, связанных с информационными технологиями
- Подделка и контрафакция компакт-дисков/цифровых видеодисков и т.д.
- Подделка и контрафакция сигарет
- Подделка и контрафакция продуктов питания
- Подделка и контрафакция бытовой техники и другой электроники
- Подделка и контрафакция фармацевтической продукции
- Подделка и контрафакция коллекций (например, вин, антикварных изделий)
- Подделка и контрафакция программного обеспечения
- Другое

Экологические преступления

- Незаконный вылов рыбы
- Незаконная вырубка леса
- Незаконный сброс отходов/ загрязнение воздуха
- Незаконная добыча полезных ископаемых

- Другая незаконная добыча природных ресурсов
- Незаконная торговля видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)
- Незаконное строительство
- Другое

Убийства, нанесение тяжких телесных повреждений

- Убийства – заказные убийства/ по контракту
- Убийства, мотивами которых являются получение доходов (например, страховой выплаты)
- Нанесение тяжких телесных повреждений – по заказу или с целью отобрания имущества или денежных средств
- Другое

Похищение людей, незаконное лишение свободы и захват заложников

- Похищение людей с целью получения прибыли
- Захват заложников с целью получения выкупа
- Другое

Ограбления или кражи

- Кража со взломом – с целью хищения коммерческой продукции
- Кража со взломом – с целью хищения имущества из частных домов/квартир
- Кража/хищение/воровство
- Кража автомобильных транспортных средств (включая угон автомобилей, в том числе с пассажирами)
- Кража имущества из автомобильных транспортных средств
- Воровство в магазинах
- Карманные кражи
- Ограбления банков
- Воровство/незаконное присвоение денежных средств или имущества (кражи, совершаемые сотрудниками)

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- Грабежи/ уличные ограбления (в том числе вооруженные ограбления)
- Кибернетические кражи (например, перевод средств с банковского счёта путем получения незаконного доступа к счёту)
- Другое

Контрабанда

- Запрещённый импорт
- Контрабанда сигарет
- Контрабанда алкогольной продукции
- Контрабанда «чистых» наличных денег (контрабанда «грязных» денег за двойную оплату)
- Контрабанда продуктов питания
- Запрещённый экспорт
- Контрабанда топлива
- Другое

Вымогательство

- Шантаж
- Обеспечение «защиты» («крыши») за деньги/ рэкет
- Другое

Подлог/ подделка

- Подделка финансовых активов
- Подделка филателистической продукции
- Подделка других документов
- Подделка паспортов
- Подделка удостоверяющих личность документов / водительских прав
- Подделка предметов искусства
- Другое

Пиратство (на море)

- Хищение имущества в результате пиратских действий на море
- Вымогательство или получение выкупа в результате пиратских действий на море
- Другое

Инсайдерские сделки и манипулирование рынком*

- Инсайдерские сделки
- Манипулирование биржевыми рынками
- Нарушение антитрастового/ антикартельного законодательства или законодательства о свободной конкуренции
- Жульничество, связанное с «котельными» операциями (продажей рискованных или сомнительных ценных бумаг)
- Другое

Уклонение от уплаты налогов и акцизных сборов

- Уклонение от уплаты подоходного налога с физических лиц
- Уклонение от уплаты налога, удерживаемого у источника дохода
- Уклонение от уплаты подоходного налога с юридических лиц
- Укрывательство доходов из незаконных источников
- Уклонение от уплаты налога с продаж/оборота и налога на добавленную стоимость
- Уклонение от уплаты таможенных/акцизных сборов при выставлении счёта-фактуры – в случае экспортных операций
- Уклонение от уплаты таможенных/акцизных сборов при выставлении счёта-фактуры – в случае импортных операций
- Уклонение от уплаты таможенных/акцизных сборов путём ложного декларирования количества и видов продукции
- Уклонение от уплаты акцизных сборов на алкоголь, табак и топливо
- Уклонение от уплаты налогов и акцизных сборов на игровые автоматы

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- Уклонение от уплаты акцизных сборов путём использования поддельной или пиратской продукции
- Уклонение от уплаты других акцизных сборов
- Уклонение от уплаты налогов и пошлин на выезд
- Уклонение от уплаты пошлин/налогов на наследство и недвижимость
- Уклонение от уплаты гербовых пошлин
- Уклонение от уплаты налога на доходы от прироста капитала
- Уклонение от уплаты налога на доход от аренды недвижимости
- Уклонение от уплаты налогов на доходы, полученные от деятельности в «неофициальном» секторе
- Уклонение от уплаты налогов путем установления «выгодных цен» при внутрифирменной передаче продукции
- Другое

Незаконная игорная деятельность

- Организация незаконных лотерей
- Организация незаконных тотализаторов/незаконная букмекерская деятельность
- Организация незаконных игорных домов/казино
- Организация незаконной игорной деятельности в Интернете
- Другое

Отмывание денег

- Отмывание (легализация) доходов от преступной деятельности за рубежом

Другие приносящие доходы преступления

- Компьютерные преступления
- Незаконная торговля товарами и незаконное оказание услуг
 - незаконная торговля алкогольной и табачной продукцией,
 - незаконная торговля фармацевтической продукцией, в том числе через Интернет,

- незаконная торговля стероидными анаболическими средствами (анаболическими стероидами),
- незаконная торговля «клубными» и другими наркотическими средствами, не считающимися «классическими» наркотиками,
- незаконная торговля антиквариатом.
- Незаконное занятие регулируемой/лицензируемой коммерческой деятельностью
 - «гангстерское» ростовщичество/незаконное предоставление кредитов,
 - незаконная деятельность, связанная с денежными переводами,
 - незаконный/запрещённый обмен валют или обмен денег,
 - оказание других незаконных/запрещённых финансовых услуг,
 - незаконное предоставление профессиональных услуг (например, бухгалтерских, юридических услуг и т.д.),
 - незаконное предоставление медицинских услуг (например, аборт, стоматология, операции и торговля донорскими тканями и т.д.).

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ФАКТОРЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ, КАСАЮЩИЕСЯ УЯЗВИМОСТИ

Для понимания рисков ОД/ФТ в стране необходимо установить соответствующие уязвимые места. В данном Приложении приведён расширенный список факторов, которые, возможно, следует рассмотреть на этом этапе оценки рисков ОД/ФТ, и которые могут оказаться полезными для выявления соответствующих уязвимостей. Эти факторы перечислены в соответствии с аналитической моделью, известной под названием «PESTEL» (это является аббревиатурой, составленной из первых букв соответствующих категорий: политический, экономический, социальный, технологический, экологический и правовой анализ). Этот список не является исчерпывающим и обязательным для использования. Не все перечисленные факторы подходят для каждой оценки рисков ОД/ФТ во всех странах. Эти факторы следует использовать с учётом особенностей каждой отдельной страны²⁸.

Политические факторы

- Структура политической системы
- Стабильность действующего правительства
- Серьёзность политических намерений и обязательств реализовывать программы в области ПОД/ФТ
- Серьёзность политических намерений и обязательств бороться с преступностью

²⁸ Некоторые примеры взяты из UNODC (2010).

- История деятельности, связанной с финансированием терроризма, не изучена и не проанализирована
- Широкое распространение организованной преступности, особенно занимающейся незаконным производством и оборотом наркотических средств, похищениями людей для получения выкупа, вымогательством и преступлениями, связанными с интеллектуальной собственностью
- Наличие незаконного оборота стрелкового оружия
- Широкое распространение сетей, по которым осуществляется контрабанда
- Слабое государственное управление в некоторых районах страны, особенно в приграничных районах; наличие «дырявых» границ
- Высокий уровень коррупции
- Достаточность кадрового, финансового и иного ресурсного обеспечения компетентных органов
 - недостаточное ресурсное обеспечение,
 - противодействие отмыванию денег (ОД) и финансированию терроризма (ФТ) не входит в число национальных приоритетов,
 - государственные органы не проводят оценки рисков ОД/ФТ,
 - нежелание признать наличие рисков ОД/ФТ,
 - отсутствие специальной подготовки,
 - отсутствие обязательств представителей финансового сектора, включая представителей нижнего звена, по направлению сообщений о подозрительных операциях (СПО), и/или плохое качество направляемых СПО,
 - представители финансового сектора обращают недостаточное внимание, или не имеют достаточных стимулов обращать внимание на репутационные риски, связанные с отмыванием денег,
 - финансовые учреждения и ОНФПП не в достаточной степени понимают или выполняют требования режима ПОД,
 - недостаточное ресурсное обеспечение регулирования НКО, принимая во внимание установленный уровень риска,

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- недостаточное ресурсное обеспечение для выявления бенефициарных собственников фондов, ассоциаций/объединений и иных аналогичных юридических лиц, таких как трасты.
- Эффективность деятельности компетентных органов
 - возможности компетентных органов бороться с преступностью в целом и с предикатными преступлениями для ОД/ФТ, в частности,
 - системные недостатки и слабые места в деятельности правоохранительных органов и государственных органов, направленной на борьбу с преступностью в целом и с отмыванием денег/финансированием терроризма, в частности,
 - ограниченные возможности или отсутствие возможностей у разведывательных и правоохранительных органов, занимающихся противодействием отмыванию денег или финансированию терроризма, использовать финансовую информацию при проведении расследований,
 - недостаточное взаимодействие и обмен информацией между правоохранительными и разведывательными органами, занимающимися противодействием отмыванию денег и финансированию терроризма,
 - недостаточное взаимодействие между национальными государственными органами, занимающимися противодействием отмыванию денег и финансированию терроризма,
 - существенные различия в порядке деятельности (процедурах) компетентных органов, отвечающих за противодействие отмыванию денег,
 - недостаточные возможности подразделения финансовой разведки (ПФР) для обработки получаемых им сообщений,
 - недостаточные возможности правоохранительных органов для борьбы с отмыванием денег или финансированием терроризма, что может привести к не выявлению или к недостаточному расследованию случаев ОД или ФТ,
 - недостаточное межведомственное взаимодействие, препятствующее реализации процедур и деятельности в сфере ПОД/ФТ,

- недостаточные возможности прокуроров, судебной и пенитенциарной системы для борьбы с преступлениями, связанными с ОД или ФТ, в том числе слабости законодательства и другие слабые места, которые позволяют преступникам избегать судебного преследования, обвинительных приговоров, надлежащих санкций или лишения имущества или денежных средств,
- недостаточные возможности государственных органов по сбору и обмену информацией по причине недостатка полномочий или вследствие наличия правового иммунитета,
- неспособность добиться осуждений (судебных обвинительных приговоров) за отмывание денег/финансирования терроризма и связанные с этим преступления,
- отсутствие действенного подразделения финансовой разведки (ПФР) или неэффективность деятельности ПФР; неспособность или отсутствие возможностей анализировать сообщения о подозрительных операциях (СПО),
- отсутствие взаимодействия или нежелание взаимодействовать на региональном или международном уровне по вопросам, касающимся противодействия отмыванию денег, в том числе по вопросам выполнения запросов о помощи,
- неэффективные меры пограничного контроля,
- у должностных лиц органов пограничного контроля и иммиграционной службы нет доступа к глобальной информационно-телекоммуникационной системе Интерпола «I-24/7»,
- слабые меры контроля за курьерами по перевозке наличных денег на пограничных пунктах,
- слабый надзор в сфере ПОД/ФТ,
- правительство не проводит регулярный анализ рисков финансирования терроризма в своём секторе НКО.

Экономические факторы

- Тип экономической системы
- Масштабы регулирования в экономике
- Средние доходы населения

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- Обменные курсы валюты
- Стоимость услуг
- Размер сектора финансовых услуг
- Большая сложная экономика, или и то и другое (что, возможно, способствует незаметному проведению операций по отмыванию денег)
- Общая непрозрачность финансовой системы²⁹
- Состав сектора финансовых услуг
 - продукты, услуги и операции
 - ▶ основная информация о секторах и продуктах;
 - ▶ наличие продуктов/услуг, способствующих проведению ускоренных или анонимных операций;
 - ▶ операции с наличными деньгами и трансграничные переводы денежных средств;
 - ▶ каналы поставок.

Наличие мер, способствующих оптимизации налогов со стороны нерезидентов (налоговая гавань)

- клиенты
 - ▶ виды и спектр клиентов (т.е. юридические лица, физические лица и т.д.);
 - ▶ характер деловых отношений;
 - ▶ наличие клиентов, представляющих повышенный риск;
 - ▶ выполнение нормативно-правовых положений/требований, касающихся клиентов;
 - ▶ выполнение любых запретов на осуществление операций для клиентов.
- географические факторы
 - ▶ ведение коммерческой деятельности и клиентская база в определённых географических районах;
 - ▶ обслуживание клиентов, являющихся нерезидентами;

²⁹ См. также список финансовых учреждений и услуг далее в данном Приложении.

- ▶ наличие клиентов из географических районов, вызывающих озабоченность;
 - ▶ выполнение любых требований, установленных в других странах;
 - ▶ транснациональное или трансграничное перемещение денежных средств.
- Владение/контроль над финансовыми учреждениями и требования, касающиеся идентификации (установления личности) бенефициарных собственников, являющихся нерезидентами
 - Организация корпоративного управления в финансовых учреждениях и в более широкой экономической сфере
 - Характер и роль юридических лиц и юридических образований в экономике
 - Наличие, характер и размер секторов юридических лиц и юридических образований
 - Характер системы осуществления платежей и масштабы/распространённость операций с использованием наличных денег
 - Большое использование наличных денег в экономике, и наличие большого неофициального сектора в экономике; высокий процент наличных денег обращается вне официальной (законной) банковской системы, особенно, по сравнению с другими сопоставимыми странами
 - Жесткое применение норм, касающихся финансовой и другой тайны, включая профессиональную тайну
 - Географическое покрытие операций, осуществляемых в финансовом секторе, и географическое распределение клиентов
 - Наличие НКО, занимающихся деятельностью в зонах конфликтов за рубежом или в регионах, известных в качестве мест сосредоточения террористической деятельности
 - Наличие НКО, занимающихся сбором финансовых средств для получателей в третьей стране, являющихся членами структур, участвующих в насильственной или партизанской деятельности
 - Непрозрачные отношения между получателями и НКО, занимающимися распределением денежных средств или ресурсов

между получателями. Например, от получателей не требуется предоставлять НКО информацию о том, как расходуются денежные средства; или отсутствует соглашение о предоставлении помощи; НКО не проводит надлежащую проверку получателей, или проводит лишь выборочную и непоследовательную проверку; НКО может передавать скупные суммы на не уточнённые проекты, выбранные получателем

- Эффективность выполнения финансовыми учреждениями и ОНФПП обязательств в сфере ПОД/ФТ или реализации мер контроля
 - надлежащая проверка клиентов,
 - постоянная надлежащая проверка, включая мониторинг операций,
 - сообщения о принимаемых на текущий момент мерах,
 - внутренний контроль,
 - хранение документов.

Социальные факторы

- Демографическая ситуация в обществе
- Степень социальной вовлеченности
- Значительная миграция населения
- Этническое разнообразие населения
- Культурные факторы и характер гражданского общества
- Наличие областей социальных, этнических или политических конфликтов
- Наличие культурных связей с юрисдикциями, в которых ведётся террористическая деятельность или существует политическая нестабильность, или и то и другое
- Низкий уровень взаимодействия/сотрудничества между правительством и финансовым сектором
- Дочерние (аффилированные) структуры банков обходят международные запреты на осуществления операций для террористов, лиц, занимающихся незаконным оборотом наркотиков, «стран-изгоев» и других лиц, занимающихся противоправной деятельностью

- Отсутствует требование для сотрудников банка регулярно обмениваться информацией с дочерними (аффилированными) структурами для укрепления и повышения взаимодействия
- Финансовые учреждения и ОНФПП не в достаточной степени понимают или выполняют требования режима ПОД/ФТ

Технологические факторы

- Использование транспорта
- Новые методы связи
- Внедрение и использование новых способов платежей

Экологические факторы³⁰

- Глобальные экологические факторы, такие как наличие воды, глобальное потепление и т.д.
- Использование и повторное использование ресурсов
- Влияние местной экологической обстановки на преступность, например, на квартирные кражи, степень общественной безопасности и т.д.
- Влияние законодательства в сфере экологии.

Правовые факторы

- Система уголовного правосудия и правовая среда
- Степень быстроты и простоты принятия новых законов
- Анализ действующего законодательства
- Влияние международных стандартов на национальное законодательство
- Сильные и слабые стороны законодательства, направленного на борьбу с серьезными (тяжкими) преступлениями и организованной преступностью
- Сильные и слабые стороны действующего законодательства в сфере ПОД/ФТ

³⁰ Некоторые представленные в данном примере основные категории могут использоваться не во всех оценках рисков ОД/ФТ.

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- предупредительные меры контроля, включая конкретный надзор и мониторинг в целях ПОД/ФТ, которые в случае их недостаточности не позволяют пресекать случаи ОД или ФТ, либо не позволяют выявлять такие случаи
- меры трансграничного контроля, касающиеся ПОД/ФТ, и международное сотрудничество
- юрисдикция не подписала и не ратифицировала Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и Протоколы к ней и/или Конвенцию ООН против коррупции
- выполнение международных стандартов или конвенций, касающихся конкретного сектора или продукта
- отмывание денег/финансирование терроризма не криминализованы (не признаны уголовными преступлениями) или криминализованы в недостаточной степени
- не полностью учтены предикатные преступления для отмывания денег
- отмывание денег/финансирование терроризма не криминализованы в качестве отдельных преступлений
- финансирование терроризма не является предикатным преступлением для отмывания денег
- финансирование терроризма не криминализовано, если только оно не связано с конкретным террористическим актом
- финансирование терроризма криминализовано только в контексте видов преступлений, установленных в договорах
- отсутствие мер или недостаточные меры по оперативному замораживанию денежных средств и имущества террористов
- отсутствие законов, запрещающих предоставлять убежище лицам, оказывающим содействие или совершившим террористические акты (законы, касающиеся механизмов межгосударственного сотрудничества, экс-

традиции, оказания взаимной правовой помощи, передачи преступных доходов и т.д.)

- правительство не анализирует и не пересматривает свою политику, законодательную базу и иные инструменты, направленные на снижение риска финансирования терроризма в секторе НКО и не принимает меры по устранению недостатков
- регулирование деятельности, касающейся благотворительных пожертвований, не распространяется на пожертвования, поступающие из-за рубежа
- отсутствие соглашений о «раннем предупреждении» по вопросам противодействия финансированию терроризма с другими юрисдикциями
- отсутствует запрет для представителей финансового сектора устанавливать или поддерживать деловые отношения с банками «оболочками» или компаниями «пустышками»
- достаточность и адекватность мер контроля в области ПОД
 - ▶ осуществление надлежащей проверки клиентов
 - ▶ осуществление постоянной надлежащей проверки, включая мониторинг операций
 - ▶ текущее выполнение мер по направлению сообщений
 - ▶ наличие мер внутреннего контроля
 - ▶ хранение данных
 - ▶ отсутствие или недостаточное регулирование вопросов, касающихся бенефициарного владения
- отсутствие руководств (руководящих указаний) для соответствующих органов по вопросам, касающимся бенефициарного владения (бенефициарной собственности)
- регулирующие, контрольные и надзорные органы дают мало руководящих указаний или вообще не дают никаких указаний, касающихся применения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ
- ограниченное регулирование систем перевода денег или ценностей

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

- юридические лица не регистрируются, и размер сектора неизвестен
- отсутствует система регистрации или лицензирования провайдеров услуг; сложно использовать правоприменительные меры и, таким образом, легализовать потоки денежных средств
- наличие любых мер контроля, не связанных с ПОД/ФТ, которые применяются к юридическим лицам, которые могут быть незаконно использованы в целях отмывания денег или финансирования терроризма, включая осуществление общего надзора или мониторинга
- наличие любых мер пограничного контроля, не связанных с ПОД/ФТ, включая общие меры контроля и безопасности на границе
- степень и эффективность проверок выполнения установленных требований
- возможность обеспечения соблюдения правил или руководящих указаний
- наличие регулирующего или надзорного органа
- наличие связей с другими финансовыми посредниками
- правовые или иные ограничения, касающиеся продуктов, услуг, операций
- соблюдение правил или требований в других странах

В приведенной ниже таблице 1 представлен общий список субъектов/секторов, который может быть полезным при составлении списка уязвимых мест, касающихся ОД/ФТ, которые могут быть незаконным образом использованы в деятельности регулируемых учреждений. В частности, возможно, будет целесообразным использовать такой список для определения уязвимостей применительно к видам продуктов и услуг, предлагаемых каждым типом учреждений или фирм, а также в свете оценки достаточности и адекватности их мер контроля в области ПОД/ФТ. Этот список не является исчерпывающим, и отдельные субъекты/секторы следует рассматривать лишь в качестве примеров.

**Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма
на национальном уровне**

Руководящие указания ФАТФ

Таблица 1. Категории учреждений и компаний/фирм по секторам

Сектор	Категории учреждений и фирм
Банки и кредитные учреждения	Все банки или коммерческие банки (включая иностранные банки, государственные банки, торговые банки и специализированные банки)
	Все оффшорные банки (оказывающие услуги исключительно нерезидентам)
	Строительные кооперативы, кооперативы и кредитные союзы
	Центральный банк, НЕ ОКАЗЫВАЮЩИЙ розничные банковские услуги
	Центральный банк, ОКАЗЫВАЮЩИЙ розничные банковские услуги
	Финансовые компании
	Сберегательные учреждения (включая учреждения, оказывающие почтово-сберегательные услуги)
	Микрофинансовые депозитные учреждения
	Торговые банки
	Банки-оболочки
Сектор ценных бумаг	Консультанты
	Управляющие фондами и активами (включая паевые (инвестиционные) фонды)
	Брокеры и дилеры по фьючерсным операциям (включая операции с товарами) и по операциям с деривативами (производными финансовыми инструментами)
	Рынки, реестры и биржи
	Фирмы, занимающиеся операциями с ценными бумагами (брокерские, дилерские и другие компании)
	Компании, занимающиеся пенсионным страхованием, и пенсионные фонды
	Другие
Сектор страхования	Агенты и брокеры по страхованию жизни
	Агенты и брокеры по имущественному страхованию
	Компании по имущественному страхованию
	Оффшорные страховые фирмы/компании
	Компании, занимающиеся пенсионным страхованием, и пенсионные фонды
	Другие

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

Сектор	Категории учреждений и фирм
Сектор обслуживания денежных операций	Эмитенты карт/электронных платежных инструментов (т.е. кредитных карт, дебетовых карт, электронных кошельков/денег и т.д.)
	Эмитенты чеков и кассиры
	Дилеры по обмену валют (включая пункты обмена валюты и денег)
	Провайдеры услуг денежных переводов и агенты по переводу денег (включая любые почтовые учреждения, оказывающие такие услуги)
	Структуры/учреждения, занимающиеся погашением векселей
	Все (другие) провайдеры услуг, связанных с обслуживанием денежных операций
Другие финансовые учреждения	Компании, предоставляющие услуги при покупке товаров в кредит
	Ипотечные операторы
	Другие кредитные организации
	Другие специализированные финансовые учреждения (такие как финансовые учреждения, занимающиеся строительством/ девелоперским бизнесом)
	Ломбарды (если они предоставляют «кредиты»)
	Провайдеры услуг депозитарных ячеек
	Специализированные финансовые учреждения
	Фирмы, занимающиеся работой с наличными деньгами
ОНФПП	Бухгалтеры
	Аудиторы
	Казино
	Торговцы драгоценными металлами и камнями
	Юристы (включая адвокатов, частных поверенных/ юрисконсульты и других практикующих юристов)
	Нотариусы
	Агенты по операциям с недвижимостью/риелторы (включая лицензируемых агентов, занимающихся подготовкой документов о передаче прав собственности на недвижимость)
	Провайдеры услуг трастов и компаний (включая агентов по созданию и регистрации компаний)
	Все (другие) ОНФПП

**Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма
на национальном уровне**

Руководящие указания ФАТФ

Сектор	Категории учреждений и фирм
Другие [подотчётные организации]	Консультанты, включая консультантов по налоговым и финансовым вопросам
	Букмекеры, тотализаторы, игровой бизнес и лотереи
	Розничные продавцы автомобильных транспортных средств
	Фрахтователи, продавцы и перепродавцы морских/речных судов
	Фрахтователи, продавцы и перепродавцы воздушных транспортных средств
	Торговцы предметами искусства и антиквариатом
	Аукционные дома
	Другие дилеры и торговцы ценными товарами
	Ломбарды
	Турагенты
	Магазины по продаже товаров повседневного спроса, бакалейные и винные магазины
	Прачечные, мойки автотранспорта, парковки
	Другие компании, занимающиеся коммерческой деятельностью с большим оборотом наличных денег
	Строительные компании
	Таможенные агентства и брокеры
	Компании, оказывающие почтовые и курьерские услуги
	Гостиницы
	Рестораны и бары
Горнодобывающие компании, лесозаготовительные компании и другие компании, работающие в добывающем секторе	
Другие	

Оценка рисков отмыывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

Сектор	Категории учреждений и фирм
Юридические лица	Корпоративные объединения
	Зарегистрированные компании*
	Открытые акционерные общества*
	Компании, выпускавшие акции на предъявителя*
	Компании, находящиеся во владении или под контролем нерезидентов*
	Международные или (иностранные) коммерческие компании или корпорации*
	Другие виды компаний*
	Фонды
	Анштальты
	Партнёрства
	Ассоциации
	Аналогичные структуры, которые могут устанавливать постоянные клиентские отношения с финансовым учреждением или владеть имуществом
Все юридические лица (отличные от компаний), которые находятся во владении или под контролем нерезидентов, включая филиалы или представительства иностранных юридических лиц, получившие право на осуществление деятельности в юрисдикции*	
Юридические образования	Трасты, учреждённые по согласованию сторон и соответствующим образом зафиксированные (т.е. с оформлением письменного документа о доверительной собственности)
	Учреждения, оказывающие фидуциарные услуги (фидуции)
	Доверительное управление
	Фиденкомиссы
	Другие аналогичные юридические образования
	Международные трасты
	Все юридические образования, учреждённые или контролируемые нерезидентами*

**Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма
на национальном уровне**

Руководящие указания ФАТФ

Сектор	Категории учреждений и фирм
Некоммерческие организации (НКО)	Зарегистрированные или лицензированные некоммерческие организации
	Незарегистрированные или нелицензированные некоммерческие организации
	Все некоммерческие организации, учреждённые или контролируемые нерезидентами*
Все учреждения, помеченные звездочкой, включены только для информации, поскольку они уже входят в другие представленные категории	

ПРИЛОЖЕНИЕ III: ПРИМЕРЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНОК НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В данном Приложении приведена информация, касающаяся проведения странами оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне (с упором на угрозы или на уязвимые места, либо на то и другое). Такая информация приведена только в качестве примеров. На момент опубликования данного Руководства не была проведена оценка мер, принятых отдельными странами по обеспечению выполнения требований Рекомендации 1. В этой связи приведенные в данном Приложении меры по обеспечению соответствия Рекомендации 1 не следует рассматривать в качестве одобренных и поддержанных ФАТФ.

Австралия

Руководство ФАТФ по проведению оценки рисков – проектная группа Национальная оценка угрозы отмывания денег в Австралии, 2011 года

При проведении в 2011 году первой оценки угроз отмывания денег на национальном уровне Австралия выбрала подход, предусматривающий нисходящий анализ. Оценка угроз ОД на национальном уровне является ключевым элементом стратегической рамочной программы по борьбе с преступностью, принятой правительством Австралии в 2009 году. В оценке угроз ОД на национальном уровне участвовали только правительственные органы и ведомства. Проект осуществлялся под руководством Австралийского центра информации об операциях и их анализа (AUSTRAC), который является национальным подразделением финансовой разведки (ПФР) и ведомством, осуществляющим регулирование в сфере ПОД/ФТ (т.е. надзорным органом). Основная информация для

проведения оценки была предоставлена пятью ведомствами центрального правительства (полицией, налоговым ведомством, правоохранительными ведомствами и пограничными службами), а также одним правоохранительным и разведывательным органом штата. Кроме того, некоторая информация по конкретным вопросам, требующим рассмотрения в ходе проведения оценки, была предоставлена рядом национальных ведомств и ведомств различных штатов.

В целях координации усилий по сбору и предоставлению информации, а также для руководства работой ведомств, принявших участие в оценке, была создана двухуровневая система. Был сформирован руководящий комитет, состоящий из высших должностных лиц, в задачи которого входило общее управление и руководство проведением оценки, а также решение любых возникающих вопросов. Второй уровень представлял собой рабочую группу, включавшую аналитиков из разведывательного сообщества, сотрудников правоохранительных органов и консультантов из полиции, которые занимались сбором и анализом информации, а также готовили совместно с ПФР отчёт об оценке. После утверждения руководящим комитетом и главой ПРФ отчёт об оценке был представлен руководителям правоохранительных и оперативных органов национального правительства (главам правоохранительных, пограничных, регулирующих ведомств и ПФР).

В ходе проведения оценки угроз ОД на национальном уровне была собрана воедино информация из ключевых государственных (правительственных) министерств и ведомств для формирования общей картины, обрисовывающей положение дел с отмыванием денег в Австралии. В отчёте об оценке основное внимание было уделено ситуации с ОД в Австралии, а также тому, что, по мнению австралийских ведомств и экспертов, представляет существующие и возникающие угрозы. Особое внимание в отчёте было уделено проблеме отмывания денег, связанной с деятельностью представляющих повышенный риск организованных преступных группировок. В отчете также содержится анализ представляющих высокий риск стран, которые оказывают влияние на ситуацию в Австралии. Кроме

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

того, в отчёт об оценке была включена информация о международном опыте для дополнения ряда аспектов, касающихся ситуации в Австралии, когда это было необходимо, или для заполнения ряда пробелов в общей картине, обрисовывающей положение дел в Австралии.

Информация для проведения оценки в основном поступала из разведывательных источников. Самые последние данные от разведывательного сообщества, информация о реальных делах, расследуемых оперативными органами, а также мнения экспертов послужили основой для анализа текущей и прогнозируемой деятельности, связанной с отмыванием денег. Тот факт, что в отчёте представлен небольшой объём статистических данных, особенно касающихся стоимости финансовых средств, связанных с деятельностью по отмыванию денег, указывает на то, что проведённая оценка угроз отмывания денег на национальном уровне, носила в большей степени качественный характер.

Таблица/матрица угроз

В отчёте об оценке угроз ОД на национальном уровне в некоторой степени изменены «характеристики и показатели», приведенные в документе ФАТФ «Оценка глобальной угрозы отмывания денег и финансирования терроризма»³¹. В австралийском отчёте используется терминология, касающаяся каналов, секторов и уязвимых лиц (лиц, обладающих инсайдерской информацией, и политических деятелей), которая хорошо известна и понятна австралийским пользователям отчёта об оценке. При проведении оценки в каждой области принималось во внимание и учитывалось следующее:

- меры, предпринимаемые правительством (законы и нормативные акты, правоохранительная и регулирующая деятельность, специальные разведывательные мероприятия, при необходимости);
- текущее положение дел по данным из разведывательных источников;

³¹ ФАТФ (2010 г.).

- побудительные мотивы и способствующие факторы (взято из Оценки ФАТФ глобальной угрозы отмывания денег и финансирования терроризма);
- пробелы в разведывательных данных, информации и принимаемых мерах;
- оценка угроз с прогнозом на следующие три года (если возможно).

Для преодоления проблемы, обусловленной определёнными ограничениями при использовании обычного анализа угроз (намерение x возможность = угроза) в целях оценки угроз ОД, таблица/матрица угроз, в которой представлена классификация соответствующих уровней угроз (см. таблицу 2 ниже), была несколько изменена с учётом австралийских реалий. В этой таблице/матрице угрозы и уязвимости оцениваются в следующих категориях:

- **доступность** или наличие услуг, которые могут быть незаконным образом использованы в целях отмывания денег – шкала оценки: просто/ умеренно просто/ трудно (чем проще доступ, тем выше угроза);
- **простота использования** – шкала оценки такая же, как и в предыдущем пункте;
- **пресечение** – шкала оценки: существенное/ ограниченное/ слабое (существенное = применяемые меры достаточно эффективны для снижения угрозы отмывания денег);
- **выявление** – шкала оценки: вероятно (выявление случаев ОД)/ ограничено/ трудно (выявление маловероятно вследствие наличия пробелов в разведывательной информации, непрозрачности или сложности услуг);
- **преступное намерение** отмыть деньги (производная от вышеперечисленных категорий и оценки текущих и появляющихся направлений и тенденций в деятельности организованной преступности).

Коэффициенты для вышеуказанных шкал оценки были использованы с целью присвоения приблизительных баллов уровням угрозы от неопределённого до низкого, включая средний и высокий. Присвоение баллов осуществлялось не на строго науч-

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

ной основе, а, скорее, в качестве исходного пункта для начала обсуждения экспертами, участвующими в оценке ведомств. Баллы, присвоенные угрозам, также использовались при проведении анализа каждой области/сферы, для проверки суждений/оценок разведывательного сообщества и наоборот, а также для проверки правильности самой системы присвоения баллов.

Таблица 2. Австралийская таблица/матрица угроз

ФАКТОРЫ УГРОЗЫ	НИЗКАЯ УГРОЗА	СРЕДНЯЯ УГРОЗА	ВЫСОКАЯ УГРОЗА
ДОСТУПНОСТЬ Например, доступность и относительная стоимость	ТРУДНО Трудная доступность и/или более высокая стоимость по сравнению с другими вариантами	УМЕРЕННО ПРОСТО Относительно несложная доступность и/или доступная стоимость	ПРОСТО Широкая доступность и возможность использования через различные средства и/или относительно низкая стоимость
ПРОСТОТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ Например, знание и/или требуемые технические навыки и поддержка	ТРУДНО Требует большего планирования, знаний и/или технического опыта по сравнению с другими вариантами	УМЕРЕННО ПРОСТО Требует умеренного планирования, знаний и/или технического опыта	ПРОСТО Относительно просто использовать в незаконных целях; требует небольшого планирования, знаний и/или технического опыта по сравнению с другими вариантами
ПРЕСЕЧЕНИЕ Например, наличие мер ПОД или иных мер, не допускающих использование в незаконных целях	СУЩЕСТВЕННОЕ Наличие эффективных мер контроля и пресечения отмывания денег	ОГРАНИЧЕННОЕ Меры и средства контроля в некоторой степени пресекают незаконное использование услуги в преступных целях	СЛАБОЕ Имеются ограниченные или вообще не имеются меры пресечения и контроля, либо они не действуют надлежащим образом

ФАКТОРЫ УГРОЗЫ	НИЗКАЯ УГРОЗА	СРЕДНЯЯ УГРОЗА	ВЫСОКАЯ УГРОЗА
ВЫЯВЛЕНИЕ Например, возможность выявления случаев ОД и направления сообщений о них в государственные органы	ВЕРОЯТНО Диапазон способов отмывания денег ясно виден, и такие случаи, вероятно, будут выявлены	ОГРАНИЧЕНО Некоторые способы отмывания денег заметны, но поступает мало сообщений; большие объёмы денежных потоков и/или эффективные способы уклонения ограничивают возможности выявления	ТРУДНО Выявление является трудным, и имеется очень небольшое количество финансовых или иных признаков подозрительной деятельности
НАМЕРЕНИЕ Например, кажущаяся привлекательность отмывания денег через определённый механизм	СЛАБОЕ Рассматривается в качестве относительно непривлекательного и/или небезопасного	УМЕРЕННОЕ Рассматривается в качестве достаточно привлекательного и/или относительно безопасного	БОЛЬШОЕ Рассматривается в качестве привлекательного и/или безопасного

Страны с высоким риском ³²

В целях повышения возможностей австралийских государственных органов по оценке и определению серьёзности угроз/рисков, представляемых для Австралии зарубежными странами, в рамках проведения оценки угроз ОД на национальном уровне была разработана таблица/матрица стран, представляющих высокий риск. По существу, эта таблица/матрица представляет собой контрольный список, содержащий основные показатели и признаки, влияющие на характер рисков, представляемых страной в качестве источника, места назначения или промежуточного пункта для отмытых денег. Копия этой таблицы/матрицы (из которой, по понятным

³² Несмотря на то, что оценка угроз ОД на национальном уровне представляет собой оценку угроз, термин «страны, представляющие высокий риск» был использован по причине его широкого и повсеместного употребления в официальных кругах.

соображениям, были удалены названия стран) прилагается к настоящему документу.

В данной матрице/таблице использован более широкий набор показателей (перечисленных ниже), нежели в приведённой выше таблице/ матрице угроз. Многие показатели риска были взяты из Руководства ФАТФ. Хотя в таблице/матрице и не используются численные коэффициенты или шкалы, её формат позволяет применить такой подход в случае необходимости.

Для полноты понимания в австралийском отчете об оценке угроз ОД на национальном уровне страны, представляющие высокий риск, были разделены на две группы, исходя из двух широких категорий преступлений: организованная/транснациональная преступность и уклонение от уплаты налогов в офшорных зонах. Хотя граница между этими двумя категориями преступлений является размытой, и некоторые страны внесены в обе группы, такой подход помогает «просеять» длинный список стран. Он также позволяет сконцентрировать внимание на характере потоков незаконных денежных средств, которые имеют отношение к разным странам, что гораздо проще, нежели в случае, если бы всем странам навесили ярлык, как представляющим высокий риск.

Признаки стран, представляющих высокий риск

- Часто меняющаяся нормативная база, включая размытые законодательные и нормативные положения в области ПОД/ФТ, слабое регулирование регистрации компаний, финансовых рынков и обмена иностранной валюты.
- Наличие льготных налоговых режимов, как определено ОЭСР.
- Наличие жестких и широких законов о банковской и финансовой тайне.
- Большой объём небанковских международных переводов денег.
- Страны являются региональными или мировыми финансовыми центрами.

- Наличие зон свободной торговли или особых экономических зон.
- Страны, являющиеся источником происхождения незаконных товаров и услуг.
- Страны, через которые осуществляется транзит незаконных товаров и услуг.
- Низкие налоги на зарубежные доходы.
- Простота создания и регистрации сложных юридических лиц с целью сокрытия факта бенефициарного владения активами/ собственностью.
- Страны, в которых, как считается, имеется высокий уровень коррупции.
- Страны, вовлечённые в серьёзные внутренние или внешние конфликты.
- Наличие схем уклонения законными компаниями от мер валютного контроля и регулирования.
- Ограниченные полномочия на арест и конфискацию активов/ собственности.
- Слабые возможности правоохранительных органов и органов пограничного контроля.
- Наличие крупных «параллельных» секторов или чёрного рынка в экономике.
- Страны с экономикой, в которых в больших объёмах используются наличные деньги.
- Страны, не имеющие договора об экстрадиции с Австралией.
- Юрисдикции, являющиеся местом постоянного проживания членов преступных сообществ, или в которых члены преступных сообществ имеют крепкие родственные или культурные связи, или и то и другое.
- Юрисдикции, в которых преступники могут получить двойное гражданство.

Подход и извлеченные уроки

Поскольку это была первая оценка угроз ОД на национальном уровне, проведённая Австралией, её целью было задействовать самые

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

главные из ключевых государственных ведомств для того, чтобы заложить основу, на которой можно было бы проводить последующие оценки на национальном уровне. Представляется, что более широкое участие представителей секторов/отраслей и других государственных ведомств на национальном уровне и на уровне штатов/ территорий будет рассмотрено при проведении оценок в будущем.

Основным уроком, извлечённым из проведения первой оценки угроз ОД на национальном уровне, стало то, что любое решение о привлечении более широкого круга участников или заинтересованных сторон должно приниматься, исходя из ценности и значения данных, разведывательной информации и опыта, который они могут предложить для оценки. Наличие соответствующего опыта и знаний, а также гарантированное обязательство по ресурсному обеспечению (трудозатраты и время) являются ключевым фактором успешного проведения такого крупного мероприятия. Кроме того, не следует недооценивать «скрытые расходы» времени и трудозатрат на проведение консультаций и координацию деятельности большого количества заинтересованных сторон и участников.

В отчёте об оценке угроз ОД на национальном уровне рассматриваются только угрозы отмывания денег, а вопросы, касающиеся угроз, представляемых финансированием, в нём не представлены. Было сочтено, что различия между ОД и ТФ, небольшое количество случаев ФТ в Австралии, а также весьма чувствительный характер разведывательной информации, касающейся ФТ, может создать дополнительные трудности при проведении комплексной оценки, которая являлась первой такого рода в Австралии и носила, в значительной степени, исследовательский характер. Так же, как и при принятии решения об ограничении числа государственных ведомств, участвующих в оценке, предполагалось, что оценка угроз ОД на национальном уровне заложит основы проведения оценки угроз ФТ в будущем.

Изначально, в соответствии с концепцией, изложенной в Оценке ФАТФ глобальной угрозы отмывания денег и финансирования

терроризма, в рамках проведения Австралией оценки угроз ОД на национальном уровне анализировался вред в каждой рассматриваемой области. Однако позднее вопросы, касающиеся вреда, были исключены во избежание концептуальной путаницы относительно того, является ли эта оценка оценкой угроз (исключающей вопросы вреда и последствий) или оценкой рисков (включающей вред и последствия). Более важной причиной для такого исключения явилось отсутствие свидетельств вреда, наносимого ОД в Австралии, кроме того, что отмывание денег способствует продолжению и расширению преступной деятельности. Опыт зарубежных стран по оценке вреда, наносимого отмыванием денег, не рассматривался в качестве имеющего прямое отношение или применимого к ситуации в Австралии.

Нидерланды

В 2005 году было проведено исследование под названием «Масштабы и влияние отмывания денег»³³. Целью этого исследования было получение более подробной информации о масштабах (суммах), потоках и влиянии отмывания денег. В основе проведения исследования лежал метод количественной оценки масштабов (сумм), потоков и влияния отмывания денег. Помимо этого, было проведено масштабное исследование (литературы) по вопросам терминологии (определений), типологий и влияния, оказываемого расширением этого явления. Также была проведена работа по выявлению форм отмывания денег, обычно имеющих место в Нидерландах. Полученные результаты основывались в основном на качественных оценках и суждениях, но иногда подкреплялись количественными данными. Результаты исследования были использованы для выработки политики.

В 2011 году в Нидерландах была проведена оценка угроз на национальном уровне. Министерство финансов, которое руководило этим проектом, разработало план проекта, который был представлен на рассмотре-

³³ Унгер и другие (2006 г.).

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

ние и утверждён Центром финансовой экспертизы³⁴. Оценка началась с проведения собеседований со всеми заинтересованными сторонами, включая, например, представителей финансового сектора, надзорные органы, исследовательские институты и правоохранительные органы. По результатам этих собеседований проектная группа определила список основных тем/вопросов и организовала несколько семинаров для обсуждения выбранных вопросов. Участниками этих семинаров были политики, представители надзорных органов, прокуратуры, полиции и налоговых органов. По результатам проведения такой серии семинаров были определены три главные темы, которые стали предметом углублённого изучения и исследования. Проектная группа проанализировала и описала случаи/дела и тенденции, касающиеся этих вопросов, и выработала рекомендации для дальнейшей работы по указанным вопросам. В итоге Министерству финансов и Министерству юстиции был представлен отчёт для выработки на основе результатов проведённой на национальном уровне оценке угроз практических мер политического характера. Некоторая информация, полученная в ходе оценки, была опубликована или предоставлена соответствующим негосударственным органам, однако, сам отчёт об оценке угроз на национальном уровне продолжает оставаться секретным документом.

В 2012 году Национальное агентство полицейских служб Нидерландов провело обзор угроз на национальном уровне, в котором основное внимание уделялось проблеме отмывания денег. Метод, использовавшийся Национальным агентством полицейских служб при проведении указанного обзора, заключался в следующем. Как и в случае вышеупомянутой оценки угроз на национальном уровне, исследование началось с проведения ряда собеседований с заинтересованными сторонами. Результаты та-

³⁴ Центр финансовой экспертизы (ЦФЭ) является партнёрским объединением органов, занимающихся осуществлением надзора, контроля, судебного преследования и проведением расследований в финансовом секторе, и был создан для повышения прозрачности данного сектора. Государственные органы, участвующие в работе ЦФЭ включают: Центральный банк Нидерландов, Орган по надзору за финансовыми рынками, Генеральную прокуратуру, налоговые органы, разведывательные службы, национальную полицию, Министерство юстиции и Министерство финансов.

ких собеседований легли в основу углублённого исследования уголовных дел и баз данных. В результате было составлено описание нескольких способов отмывания денег, даны характеристики лиц, занимающихся отмыванием денег, и определены последствия для голландского общества. И, наконец, в отчете об обзоре угроз на национальном уровне рассмотрены некоторые общие тенденции, касающиеся отмывания денег в будущем.

Швейцария: пример использования оценки рисков в качестве основания для освобождения от обязанности применять некоторые меры при наличии низкого риска

В Швейцарии была разработана процедура оценки рисков, являющаяся основанием для освобождения от обязанности применять некоторые меры при наличии низкого риска. В период с сентября 2009 года по январь 2010 года действовала рабочая группа, состоящая из экспертов банковского, страхового и небанковского секторов. В состав этой группы также входили аудиторы, представители правоохранительных органов и органа финансового регулирования. Указанная рабочая группа определила продукты, представляющие низкий риск, при использовании которых возможно неприменение некоторых обязательных мер. По результатам данной работы был принят нормативный акт, устанавливающий порядок проведения постоянной оценки рисков.

На основании указанного нормативного акта экспертный комитет, созданный государственным органом по надзору за рынками (FINMA), может по запросу саморегулируемых органов или финансовых посредников освобождать от обязанностей применять меры НПК в отношении деловых отношений с клиентами в случае наличия доказанного низкого риска отмывания денег. Для получения соответствующего решения FINMA, позволяющего финансовому посреднику не применять указанные меры НПК, заявитель должен представить FINMA всю необходимую информацию для принятия такого решения. После этого FINMA проводит проверку выполнения условий и требований нормативных документов, необходимых для такого освобождения от обязанностей, в частности, если низкий риск присутствует в каждом отдельном случае. Для принятия окончательного решения FINMA подробно рассма-

тривает каждое заявление по отдельности. При этом учитываются и принимаются во внимание различные критерии. FINMA выясняет, рассматривала ли ФАТФ данную деятельность с точки зрения риска. Также выясняется, применялись ли в отношении подобных случаев меры уголовного преследования или другие правоприменительные меры. И, наконец, FINMA определяет, является ли риск низким в определённом конкретном случае, а также, будет ли он оставаться низким в случае незначительного изменения обстоятельств. Для принятия решения о том, что риск является низким, рассматривается конкретный продукт, услуги, операции, а также риск, представляемый клиентом, правовая среда и все иные соответствующие характеристики деятельности. FINMA обязан по закону публиковать данные о порядке и результатах своей деятельности.

Соединённые Штаты Америки

В 2005 году Соединённые Штаты Америки начали проведение первой межведомственной оценки угроз отмывания денег. Количественные данные, использовавшиеся в ходе оценки, включали информацию о судебных преследованиях, предоставленную федеральными правоохранительными органами, а также данные о сообщениях о подозрительных операциях, предоставленные подразделением финансовой разведки. Количественные данные также были взяты из ситуационных исследований, проводимых правоохранительными и регулирующими органами на основании сообщений представителей частного сектора.

В 2005 году документ «Оценка угроз отмывания денег в США»³⁵ был разделён на следующие разделы: банковская деятельность, обслуживание денежных операций (т.е. провайдеры услуг денежных переводов, эмитенты и кассиры чеков, пункты обмена валют, почтовые денежные переводы и карты с хранимой стоимостью); системы интернет-платежей; неофициальные системы перевода ценностей; контрабанда наличных денег в крупных размерах; отмывание денег через торговлю; страховые компании; компании «пустышки» и трасты; казино.

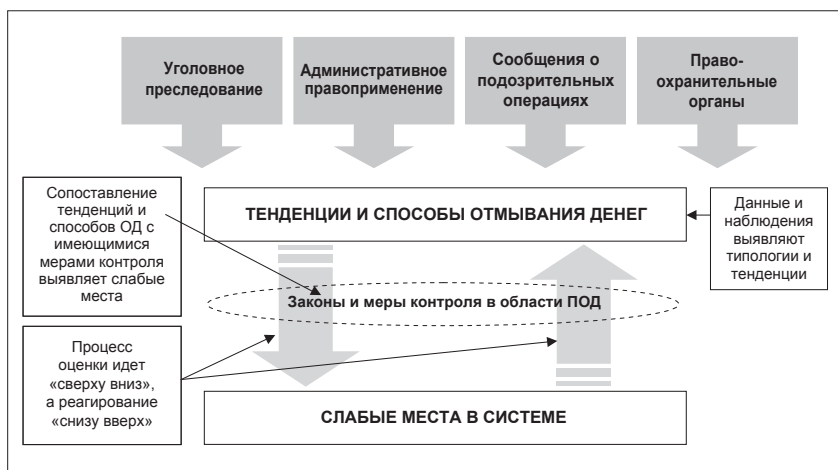
³⁵ Рабочая группа по оценке угроз отмывания денег (Отдел по оценке угроз США) (2005)

Проектная группа сделала предположения и выводы об уязвимых секторах, используя для этого имеющуюся информацию, рассмотрела наличие достаточных мер контроля для устранения выявленных уязвимых мест и вынесла субъективное суждение об остаточной угрозе.

Как отмечено выше, это была межведомственная оценка, в проведении которой приняли участие отделы и службы Министерства внутренней безопасности, Министерства юстиции и Министерства финансов США. Кроме того, в оценке приняли участие также совет управляющих федеральной резервной системы и Инспекция почтового обслуживания США.

Полученная информация была сведена воедино и представлена в форме качественной оценки, в которую вошли, по возможности, данные об относительной эффективности мер контроля в области ПОД. В ряде случаев имелись данные для обоснования субъективных оценок эффективности (см. рисунок 5). В остальных случаях выводы делались по результатам широких межведомственных обсуждений и анализа.

Рисунок 5. Схема организации проведения оценки угроз отмывания денег и формирования стратегии в США



ПРИЛОЖЕНИЕ IV: КОНКРЕТНЫЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ РИСКОВ

Методология оценки рисков ОД/ФТ на национальном уровне сотрудников Международного валютного фонда:

www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf

Методология оценки рисков Всемирного банка

www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_World_Bank.pdf

БИБЛИОГРАФИЯ

Материалы ФАТФ по рассматриваемой теме

(все материалы доступны на сайте: www.fatf-gafi.org)

ФАТФ (2012 г.), *Сорок Рекомендаций ФАТФ*, ФАТФ, Париж.

ФАТФ (2010 г.), *Оценка глобальной угрозы отмывания денег и финансирования терроризма*, ФАТФ, Париж.

ФАТФ (2008 г.), *Стратегии оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма*, ФАТФ, Париж.

ФАТФ, (2007 г.), *Руководство по применению риск-ориентированного подхода для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма: принципы высокого уровня и процедуры*, ФАТФ, Париж.

Представляющие интерес оценки на уровне стран (доступны в сети Интернет)

Австралия

Австралийский центр информации об операциях и их анализа (AUSTRAC) (2011 г.), *Отмывание денег в Австралии, 2011 год*, [Сидней], www.austrac.gov.au/files/money_laundering_in_australia_2011.pdf.

Нидерланды

Унгер и другие (2006 г.), *Масштабы и влияние отмывания денег, отчёт министерства финансов*, Амстердам, www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/16/onderzoeksrapport-the-amounts-and-the-effects-of-money-laundering/witwissen-in-nederland-onderzoek-naar-criminele-geldstromen.pdf.

Новая Зеландия

Полиция Новой Зеландии (2010 г.), *Оценка рисков на национальном уровне, 2010 год*, Веллингтон, www.justice.govt.nz/policy/criminal-justice/aml-cft/publications-and-consultation/20110308-NRA-2010-Primary-Document-FINAL.pdf.

Министерство внутренних дел Новой Зеландии (2011 г.), *Оценка Министерством внутренних дел рисков ОД/ФТ в секторах*, Веллингтон, [www.dia.govt.nz/Pubforms.nsf/URL/AMLCFT-SectorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf/\\$file/AMLCFT-SectorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf](http://www.dia.govt.nz/Pubforms.nsf/URL/AMLCFT-SectorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf/$file/AMLCFT-SectorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf).

Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне

Руководящие указания ФАТФ

Комиссия по ценным бумагам Новой Зеландии (2011 г.), *Оценка рисков в секторе*, Веллингтон, www.fma.govt.nz/media/186534/aml-cft-sector-risk-assessment.pdf.

Резервный банк Новой Зеландии (без даты), *Оценка рисков в секторе*, Веллингтон, www.rbnz.govt.nz/aml/4345201.pdf.

Соединённые Штаты Америки

Рабочая группа по оценке угроз отмывания денег (Министерство финансов США и др.) (2005 г.), *Оценка угроз отмывания денег в США*, Министерство финансов США, Вашингтон, округ Колумбия, www.treas.gov/press/releases/reports/js3077_01112005_MLTA.pdf.

Другие материалы

Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредуэя (COSO) (2004 г.), *Управление рисками предприятия – комплексная концепция*, COSO, сайт: www.coso.org/erm-integratedframework.htm.

Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности (ENISA) (2006 г.), *Управление рисками: принципы реализации и материалы для методов и инструментов управления рисками/оценки рисков*, Ираклион [Греция], сайт: www.enisa.europa.eu/activities/risk-management.

ЕВРОПОЛ (2011 г.), *Оценка угрозы организованной преступности*, Европол, Гаага, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf.

Институт управления рисками и др. (2002 г.), *Стандарт по управлению рисками*, [Великобритания], www.theirm.org/publications/PUstandard.html.

Международная организация по стандартизации (ИСО) (2009 г. а), *Управление рисками – принципы и руководящие указания* (ИСО 31000:2009 г.), ИСО, Женева, сайт: www.iso.org.

ИСО (2009 г. б), *Управление рисками – методы оценки рисков* (ИСО 31010:2009 г.), ИСО, Женева, сайт: www.iso.org.

ИСО (2009 г. с), *Управление рисками – словарь* (Руководство ИСО 73:2009 г.), ИСО, Женева, сайт: www.iso.org.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (2012 г.), *Руководство ОБСЕ по сбору данных в поддержку оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне*, Вена, www.osce.org/eea/96398

Стандарты Австралии и стандарты Новой Зеландии (2009 г.), *Управление рисками – принципы и руководящие указания* (AS/NZS ISO 31000:2009 г.), SAI Global, сайт: www.infostore.saiglobal.com/store.

Казначейство Канады (2001 г.), *Комплексная концепция управления рисками*, Оттава, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422§ion=text.

Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) (2010 г.), *Руководство по подготовке и использованию оценки угроз, связанных с серьёзными (тяжкими) преступлениями и организованной преступностью* [“The SOCTA Handbook”], УНП ООН, Вена, www.unodc.org/documents/afghanistan/Organized_Crime/SOCTA_Manual_2010.pdf.

Министерство внутренней безопасности США (2010 г.), *Словарь терминов МВБ, касающихся рисков – издание 2010 года*, Вашингтон, округ Колумбия, www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-risk-lexicon-2010.pdf.



www.fatf-gafi.org

Февраль 2013