

# ПОНИМАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И АВТОНОМИИ ПФР

Документ, подготовленный Эгмонтским центром совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки (ECOFEL)

Октябрь 2018 г.



### **Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки**

Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки (Группа «Эгмонт») - объединение подразделений финансовой разведки (ПФР) на международном уровне. Основанная в 1995 году Группа «Эгмонт» содействует обмену данными финансовой разведки, экспертными знаниями и налаживает сотрудничество в борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

### **Эгмонтский центр совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки (ECOFEL)**

ECOFEL является двигателем и центром Группы «Эгмонт», сотрудничающим с ПФР, поскольку они стремятся к наращиванию потенциала, лидерству и совершенствованию в рамках глобального сообщества по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). ECOFEL является оперативным подразделением Рабочей группы по технической поддержке и обучению Группы «Эгмонт». ECOFEL и мероприятия, связанные с этим независимым исследовательским отчетом, финансируются за счет добровольных взносов при первоначальной поддержке со стороны благотворительной организации UK Aid, представляющей правительство Великобритании.

Взгляды и содержание в настоящем отчете не обязательно отражают официальную политику или позицию благотворителей, а также не отражают персональные взгляды членов Группы «Эгмонт».

Для получения дополнительной информации посетите веб-сайт: [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org)

#### **Предлагаемый источник цитирования:**

Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки (2018 г.). *Понимание оперативной независимости и автономии ПФР*, Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки, Торонто, Канада.

Данная публикация защищена авторским правом. Никакая часть этой публикации не может быть воспроизведена посредством любого процесса без предварительного письменного разрешения и согласия Секретариата группы «Эгмонт».

Запрос на получение разрешения на воспроизведение всей или части данной публикации должен быть направлен в:

СЕКРЕТАРИАТ ГРУППЫ «ЭГМОНТ»

Тел.: + 1-416-355-5670

Факс: + 1-416-929-0619

Адрес электронной почты: [mail@egmontsecretariat.org](mailto:mail@egmontsecretariat.org)

Авторское право © 2018 г. принадлежит Эгмонтской группе подразделений финансовой разведки

## Выражение признательности

Настоящий документ был подготовлен и отредактирован командой ECOFEL (Эгмонтский центр совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки) и Мэрилин Лэндри (Marilyne Landry), консультантом ECOFEL. Комментарии и отзывы были получены от Руководящего комитета ECOFEL, Подкомитета по анализу последующей деятельности в Буэнос-Айресе Комитета Группы «Эгмонт» под руководством Хенни Вербик-Кастерс (Hennie Verbeek-Kusters), председателя Группы «Эгмонт», руководителя ПФР в Нидерландах; и Мариано Федеричи (Mariano Federici), заместителя председателя Комитета Группы «Эгмонт», регионального представителя в Северной и Южной Америке, президента ПФР в Аргентине.

В этом документе также были использованы комментарии международных экспертов, которые посетили рабочий семинар по валидации, проходивший 13-14 августа 2018 года в Цюрихе, Швейцария; среди них: Даниэль Телесклаф (Daniel Thelesklaf), Джером Бомонт (Jerome Beaumont), Сильвина Риварола (Silvina Rivarola), Бесс Майкл (Bess Michael), Гийом Олливри (Guillaume Ollivry), Илзе Знотина (Ilze Znotina), Чади Эль Хури (Chady El Houry), Джон Карлсон (John Carlson), Эка Ткешелашвили (Eka Tkeshelashvili), Горан Клеменчич (Goran Klemencic), Фил Мейсон (Phil Mason), Джессика Эбрард (Jessica Ebrard), Питер Топс (Pieter Tops), Шурд Топ (Sjoerd Top) и Томас Вайсхаар (Thomas Weisshaar). Мы признательны за участие представителям ПФР в Анголе, ПФР в Бразилии, ПФР в Латвии, ПФР в Малави и ПФР в Норвегии, которые стали участниками дискуссионной группы в тренинге для руководителей по вопросам оперативной независимости и автономии ПФР, состоявшемся 26 сентября 2018 года в Сиднее, Австралия, и рассматриваемом как часть процесса консультаций. Индивидуальный вклад и отзывы членов Эгмонтской группы также были очень полезны в подготовке данного документа. Выражаем особую признательность команде Секретариата Группы «Эгмонт» в целом.

Особая благодарность за их вклад по переводу данного документа для ПФР в Аргентине (версия на испанском языке), EMLCU в Египте (версия на арабском языке) и CENTIF в Сенегале (версия на французском языке).

# ПОНИМАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И АВТОНОМИИ ПФР

## Содержание

|  |    |
|--|----|
| Глоссарий сокращений .....   | 2  |
| Основные положения .....   | 3  |
| Глава 1: Предпосылки и цели .....  | 5  |
| Глава 2: Методология .....   | 7  |
| Глава 3: Важность оперативно-независимого и автономного ПФР .....  | 8  |
| Глава 4: Внедрение критериев получения членства в Группе «Эгмонт» и выводов из отчетов о взаимной оценке, касающихся оперативной независимости и автономии ПФР ..... | 10 |
| Глава 5: Проблемы оперативной независимости и автономии ПФР .....  | 14 |
| Глава 6: Характеристики оперативно-независимого и автономного ПФР.....   | 16 |
| Глава 7: Поддерживающая среда для оперативной независимости и автономии ПФР .....  | 20 |
| Глава 8: Выводы .....  | 22 |
| Справочные материалы, использованные в качестве источников информации .....  | 24 |
| Приложение А. Опыт других оперативно-независимых и автономных организаций.....   | 25 |
| Приложение В. Требования Группы «Эгмонт» и Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) .....  | 27 |
| Приложение С. Контрольный перечень для самооценки оперативно-независимого и автономного ПФР .....  | 30 |

## Глоссарий сокращений

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>ПОД/ФТ</b>         | Противодействие отмыванию денег / финансированию терроризма                 |
| <b>КЭ</b>             | Комитет Группы «Эгмонт»   |
| <b>ECOFEL</b>         | Эгмонтский центр совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки |
| <b>ЭГ</b>             | Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки                         |
| <b>ФАТФ (FATF)</b>    | Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег                  |
| <b>ПФР</b>            | Подразделение финансовой разведки   |
| <b>ОПС</b>            | Основные принципы страхования   |
| <b>ICRG</b>           | Группа по анализу международного сотрудничества                             |
| <b>IOSCO</b>          | Международная организация комиссий по ценным бумагам                        |
| <b>РПФР</b>           | Руководители подразделений финансовой разведки                              |
| <b>ПО</b>             | Правоохранительные органы   |
| <b>LWG</b>            | Рабочая группа по правовым вопросам   |
| <b>MER</b>            | Отчет о взаимной оценке   |
| <b>ОД</b>             | Отмывание денег   |
| <b>MSCWG</b>          | Рабочая группа по вопросам членства, поддержки и соответствия               |
| <b>PPWG</b>           | Рабочая группа по политике и процедурам                                     |
| <b>TATWG</b>          | Рабочая группа по технической поддержке и обучению                          |
| <b>ФТ</b>             | Финансирование терроризма   |
| <b>UNCAC (КООНПК)</b> | Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции                   |

## Основные положения

1. Настоящий документ был подготовлен для оказания содействия правительствам (лицам, принимающим решения и формирующим политику), подразделениям финансовой разведки (ПФР) и другим ключевым заинтересованным сторонам в определении и понимании характеристик, которые определяют и формируют оперативную независимость и автономию ПФР. Данный документ был составлен в ответ на запрос со стороны членов Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки об указаниях относительно того, какие характеристики должны быть в наличии для оказания наилучшего содействия оперативно-независимым и автономным ПФР. В документе основное внимание уделяется описанию характеристик, которые могут способствовать оперативной независимости и автономии ПФР, однако в нем не предполагается устанавливать новый стандарт и не обсуждаются стратегии для достижения этих характеристик.

2. Оперативная независимость и автономия ПФР рассматривается в качестве основного условия для создания эффективной базы для противодействия отмыванию денег / финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Последствия того, что ПФР скомпрометировали свою оперативную независимость и автономию, оказывают значительное влияние на усилия по борьбе с отмыванием денег (ОД) и финансированием терроризма (ФТ). Доверие к ПФР с представителями организаций частного сектора и местных правоохранительных органов также зависит от способности ПФР собирать информацию, которая необходима ему внутри страны для обмена информацией с международными партнерами. Кроме того, это может оказать негативное влияние на качество и объем расследований, связанных с ОД, ФТ и предикатными преступлениями, такими как коррупция и организованная преступность.

3. Идентификация характеристик была проведена в форме рассмотрения отчетов о взаимной оценке (MER), которые выявили несколько общих недостатков, относящихся к юрисдикции и связанных с оперативной независимостью и автономией ПФР. К ним относятся вопросы, связанные с назначением руководителей ПФР, подвергающихся чрезмерному влиянию, проблемы с возможностью самостоятельного принятия решений ПФР, когда ПФР работает в рамках существующей структуры другого органа, или когда мандаты административных советов или комитетов определены слишком широко; а также ограниченный обмен информацией с зарубежными ПФР из-за процессов внешнего утверждения.

4. Низкие рейтинги в отчетах о взаимной оценке (MER) могут привести к тому, что рассматриваемая страна будет публично выделена Группой по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в качестве юрисдикции со стратегическими недостатками (так называемые «серые списки» или «черные списки»). Такой процесс может нанести значительный ущерб экономике и может препятствовать иностранным инвестициям.<sup>1</sup>

5. Характеристики оперативно независимого и автономного ПФР могут быть сгруппированы в шесть (6) широких категорий. К ним относятся руководство и организационная структура ПФР, бюджет и ресурсы, назначение и увольнение старшего руководства и персонала ПФР, защита информации и обмен информацией, а также характеристики, связанные с подотчетностью,

<sup>1</sup> Перед публичной идентификацией, страны проходят процесс анализа, проводимый Группой по анализу международного сотрудничества (ICRG) в составе ФАТФ для устранения выявленных недостатков.

честностью, прозрачностью и руководством. Характеристики включают в себя, но не ограничиваются ими, конкретные требования, изложенные в стандартах ФАТФ.

**6. основополагающее предположение заключается в том, что ПФР обладает полномочиями и возможностями для свободного выполнения своих функций, включая автономное принятие решения для анализа, запроса и/или распространения конкретной информации.** Данный критерий помогает гарантировать, что принятие решений относительно операций ПФР полностью лежит в рамках сферы деятельности ПФР. Это защищает ПФР и конфиденциальную информацию, которой оно располагает, от чрезмерного влияния, и является основой, определяющей принципы международного сотрудничества между ПФР.

**7. Основные функции ПФР должны отличаться от функций его головной организации, а также ПФР должны быть обеспечены адекватными финансовыми, людскими и техническими ресурсами, которые обеспечивают его автономию и независимость и позволяют ему эффективно реализовать свой мандат.** Это включает в себя способность самостоятельно подбирать и управлять персоналом, а также способность получать и использовать ресурсы, независимо от любой оказывающей неправомерное влияние или вмешательство политической, правительственной или отраслевой организации.

**8. Процесс назначения или увольнения Руководителя подразделения финансовой разведки (РПФР) является аполитичным, должен быть своевременным и основанным на заслугах.** Роль РПФР имеет решающее значение для успеха деятельности ПФР и его политического влияния. Поэтому важно, чтобы процессы назначения и увольнения были независимыми от неправомерного влияния и приводили к назначению лучшего кандидата.

**9. ПФР должно иметь возможность самостоятельно решать или взаимодействовать с другими национальными компетентными органами или зарубежными партнерами в отношении обмена информацией.** Эти полномочия не должны утверждаться третьей стороной, будь то родительская организация или министр.

**10. Также изучаются проблемы оперативной независимости и автономии ПФР.** Отсутствие понимания оперативной независимости и автономии со стороны основных заинтересованных сторон, ограничительных структур управления и практик, а также чрезмерного влияния со стороны политиков и/или преступных организаций - все это рассматривается в качестве факторов, препятствующих способности ПФР быть оперативно независимым и автономным.

**11. Настоящий документ может служить основой для проведения будущих семинаров ЭГ и оказания технической поддержки.** Семинары и распространение документов будут сосредоточены на членах ЭГ и кандидатах в ПФР, органах, определяющих политику, других правительственных организациях, а также других ключевых заинтересованных сторонах. Это также может служить основанием для ПФР для проведения самооценки своих собственных структур и деятельности с целью определения собственного уровня оперативной независимости, автономии и выявления потенциальных областей для совершенствования.

## Глава 1: Предпосылки и цели

**12. Тема оперативной независимости и автономии ПФР была предметом размышлений и обсуждений в течение многих лет.** К ним относятся инициативы, предпринятые прежней Рабочей группой по правовым вопросам (LWG) по расследованию случаев нарушения оперативной независимости и автономии. С тех пор Рабочая группа по политике и процедурам (PPWG) работала над определением концепций и обсуждением того, каким образом члены ЭГ могут наилучшим образом продвигать и реализовывать их в своих юрисдикциях. Это следует за работой, проделанной Рабочей группой по политике и процедурам (PPWG) во время ее совещаний в Макао (июль 2017 года) и Буэнос-Айресе (март 2018 года), где обсуждался документ, в котором рассматриваются признаки оперативной независимости и автономии, а также индикаторы риска, вызывающие обеспокоенность, выявленные на основе опыта ЭГ.

**13. Данная тема рассматривалась в контексте совещаний ЭГ, которые состоялись в Буэнос-Айресе, Аргентина, в марте 2018 года.** В ходе межсессионного совещания руководителей ПФР (РПФР) и Комитета Группы «Эгмонт» (КЭ) дискуссионная группа более детально изучила концепцию и подчеркнула необходимость работы оперативно независимых и автономных ПФР в борьбе с коррупцией. Был сделан вывод о том, что ПФР, чтобы быть эффективными во всех их начинаниях, должны иметь достаточный уровень оперативной независимости и автономии. В связи с этим Эгмонтский центр совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки (ECOFEL) работал над созданием данного документа, в котором изложены характеристики оперативно-независимого и автономного ПФР.

**14. Предыдущие обсуждения подчеркивали необходимость всестороннего исследования, которое могло бы повысить осведомленность и знания о роли ПФР, а более конкретно, о характеристиках оперативной независимости и автономии.** Данный документ призван удовлетворить эту потребность и оказать содействие ПФР, путем анализа соответствующих концепций для ключевых заинтересованных сторон в их внутренних рамках противодействия отмыванию денег / финансированию терроризма (ПОД/ФТ) о том, каким образом оперативная независимость и автономия воплощаются в повседневную лучшую практику, независимо от правовой системы и/или типа ПФР.

**15. Цель настоящего документа - предоставить ПФР и ключевым заинтересованным сторонам в сфере ПОД/ФТ базу знаний, определяющую характеристики, которые поддерживают необходимость существования оперативно независимых и автономных ПФР, а также где выявляются проблемы, которые могут служить препятствием для реализации этих концепций.** Хотя данный документ не предназначен для установления новых стандартов в местных условиях, он призван содействовать более глубокому пониманию концепции оперативной независимости и автономии, а также ее важности. В документе не описываются механизмы и стратегии, которые могут помочь ПФР в достижении этих характеристик.

**16. Важно отметить, что оперативная независимость и автономия не являются целью.** Это рассматривается как основополагающий элемент, который помогает поддерживать эффективность ПФР и помогает гарантировать, что ПФР работают без неправомерного стороннего влияния. Более того, оперативная независимость и автономия не являются предлогом для отсутствия прозрачности и скрытности. Хотя ожидается, что ПФР обладает всеми полномочиями принимать решения по оперативным вопросам, это не исключает наличия механизмов контроля, в том числе со стороны парламентов и министров, которые впоследствии оценивают эффективность операций ПФР, если



конфиденциальность информации, которую оно получает, и сведения, которые оно распространяет, сохраняют конфиденциальность.

**17. Признано, что тип ПФР и полномочия, которыми оно было наделено, будут влиять на характер проблем оперативной независимости и автономии, с которыми столкнется ПФР.** Административные, правоохранные и правовые ПФР могут сталкиваться с различными проблемами в отношении оперативной независимости и автономии. Кроме того, дополнительные полномочия, которые были предоставлены ПФР, будь то надзорная деятельность или полномочия замораживать или блокировать транзакции, также будут влиять на тип проблем, с которыми столкнется ПФР.

**18. К целевой аудиторией настоящего документа относятся:**

- Правительства - министерства, ответственные за принятие решений по ПОД/ФТ;
- Руководители ПФР и высший руководящий состав ПФР;
- Лица, определяющие политику в сфере ПОД/ФТ, включая законодательные органы, законодателей и министров;
- Местные заинтересованные стороны в работе ПФР, такие как правоохранные органы, надзорные органы и органы регулирования;
- Другие правительственные организации; а также
- Другие международные партнерские организации.

**19. Пример, приведенный во вставке 1, показывает, каким образом ограниченная оперативная независимость и автономия могут привести к раскрытию финансовой информации, полученной иностранным ПФР, в политических целях и поставить под угрозу конфиденциальность информации, а также международную репутацию ПФР.**

**Вставка 1. Ограниченная оперативная независимость способствует публичному раскрытию информации от иностранных ПФР.**

В 2014 году ЭГ получила официальную жалобу от одного из членов ПФР в отношении другого члена ПФР, который, как утверждается, нарушил конфиденциальность информации, полученной от своего коллеги из ПФР. В жалобе утверждалось, что информация, предоставленная ПФР, полученная от иностранного ПФР, была публично раскрыта Президентом страны.

ЭГ запустила процесс оказания поддержки и соответствия требованиям в отношении ПФР. Жалоба привела к дальнейшему изучению оперативной независимости рассматриваемого ПФР, поскольку было установлено, что ПФР непосредственно подчиняется Генеральному прокурору. Документы, представленные ПФР, в отношении которого рассматривалась данная ситуация, указывают на то, что сведения, предоставленные иностранным ПФР, были предоставлены Генеральному прокурору. ПФР, в отношении которого проводилась проверка, считает, что несанкционированное раскрытие было совершено сотрудницей ПФР, которая была ответственна

за распространение информации в иностранной организации с предоставлением данной информации ее мужу, который работал на Президента.

Группа «Эгмонт» рекомендовала внести изменения в национальное законодательство, чтобы обеспечить оперативную независимость ПФР от Генерального прокурора. В результате, поскольку был достигнут недостаточный прогресс, ПФР было вынесено предупреждение о приостановлении его деятельности. Вопрос остается на рассмотрении, и в настоящее время ЭГ запрашивает предоставления дальнейших мер со стороны ПФР для обеспечения защиты их оперативной независимости и автономии.

## Глава 2: Методология

**20. Определение характеристик и проблем, как описано в настоящем документе, было сформулировано и основано на реализации стандартов, установленных ФАТФ, и принципов, изложенных ЭГ.** Эти характеристики были изложены в документе по независимости и автономии ПФР, подготовленном Форумом руководителей ПФР в составе ФАТФ. Кроме того, был также проведен анализ всех выводов, содержащихся в отчетах о взаимной оценке (MER), касающихся Рекомендации 29 ФАТФ (Рекомендация 29) и Непосредственного результата 6 (IO6), а также обсуждений, проведенных Рабочей группой по вопросам членства, поддержки и соответствия (MSCWG). Этот анализ не только проиллюстрировал характеристики оперативной независимости, но и выявил проблемы, которые мешают их присутствию.

**21. Документ был подвергнут глубокому анализу в рамках ЭГ наряду с привлечением ключевых заинтересованных сторон.** Подкомитет ЭГ контролировал составление рабочей версии настоящего документа. В июле проект был направлен Руководителям подразделений финансовой разведки для предоставления комментариев. В начале августа в Цюрихе, Швейцария, был проведен валидационный семинар, в котором приняли участие члены ЭГ, международные эксперты по ПОД/ФТ, эксперты по борьбе с коррупцией и прозрачности из государственного и частного сектора, международных организаций, научных кругов и гражданского общества. Комментарии, полученные от руководителей ПФР, выводы семинара и отзывы с межсессионного совещания Комитета Группы «Эгмонт» в Вадуце, Лихтенштейн, в августе прошлого года, дополнительно предоставили информацию для наполнения содержания данного документа. Аналогичным образом, тренинг для руководителей по вопросам оперативной независимости и автономии ПФР, проведенный 26 сентября 2018 года, содействовал процессу консультаций на более продвинутой стадии. Руководители ПФР утвердили данный документ во время пленарного совещания ЭГ, состоявшегося 27 сентября 2018 года в Сиднее, Австралия.

## Глава 3: Важность оперативно-независимого и автономного ПФР

### *Опыт других оперативно-независимых и автономных организаций*

**22. Аспекты опыта других государственных организаций может быть полезным для понимания концепций, связанных с оперативной независимостью и автономией ПФР.** Другие правительственные организации, которые играют роль в сфере контроля, обеспечении верховенства закона или целостности финансовой системы, такие как центральные банки, контролирующие органы финансового сектора, а также правоохранительные органы и органы прокуратуры, могут предоставить примеры того, каким образом может быть реализована оперативная автономия. В Приложении А содержится подробный обзор требований, предъявляемых к этим организациям в соответствии с различными международными стандартами. Краткое изложение результатов подробно изложено в этой главе и помогает получить информацию по общему определению характеристик оперативной независимости и автономии для ПФР.

**23. Международные стандарты, применимые к надзорным органам финансового сектора, определяют требования к оперативной независимости и автономии.** Базельские основные принципы, основные принципы страхования, а также цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг все подчеркивают важность оперативной независимости. Они описывают требования, которые способствуют оперативной независимости, включая: способность осуществлять свою деятельность, свободную от чрезмерного политического, правительственного и промышленного вмешательства, наличие адекватных ресурсов, необходимость защиты информации, наличие соответствующей правовой защиты, соответствие высоким профессиональным стандартам, а также наличие правил назначения на должность и увольнения руководителя агентства.

**24. Международные стандарты, регулирующие деятельность прокуроров и антикоррупционных органов, также требуют реализации мер по оперативной независимости.** Стандарты профессиональной ответственности и заявление об основных обязанностях и правах прокурора гласят, что прокуроры должны выполнять свои профессиональные функции без запугивания, помех, преследования, ненадлежащего вмешательства или неоправданного применения гражданской, уголовной или другой ответственности. Кроме того, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC) заявляет, что органы по борьбе с коррупцией должны *«обладать необходимой независимостью в соответствии с основополагающими принципами их правовой системы, чтобы орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и независимо от любого неправомерного влияния. Должны быть обеспечены необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также обучение, которое может потребоваться для выполнения этих функций»*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> UNCAC, Статья 6, пункт 2.

**25. Как и в случае вышеперечисленных организаций, наличие оперативной независимости и автономии служит одним из условий достижения высокого уровня эффективности для ПФР.** Эти концепции имеют основополагающее значение для достижения успеха в борьбе с ОД, ФТ и предикативными преступлениями, включая преступления в сфере коррупции. Эти концепции также создают основу для доверия со стороны правоохранительных органов, подотчетных организаций и зарубежных ПФР, что лежит в основе успешного обмена информацией.

**26. Последствия нарушений в сфере оперативной независимости и автономии ПФР имеют большое значение для эффективности и операций ПФР.** Неоправданное влияние на ПФР, политическое или иное, ставит под угрозу способность ПФР объективно определять, какие аналитические дела следует вести и какую информацию распространять. Это может подорвать доверие к тому, что информация, предоставляемая подотчетными организациями, будет оставаться конфиденциальной, поставить под сомнение объективность разведданных, которые передаются компетентным органам, и создать ситуацию, когда национальные и международные заинтересованные стороны не желают обмениваться информацией из-за риска компрометирования информации.

**27. ПФР являются фундаментальным компонентом национальной системы ПОД/ФТ.** Они играют центральную роль в национальной борьбе с ОД, предикативными преступлениями и ФТ, предоставляя финансовую информацию и разведданные, которые поддерживают работу правоохранительных органов, надзорных органов в сфере ПОД/ФТ и иностранных партнеров. Отсутствие автономии или оперативной независимости подрывает не только эффективность деятельности ПФР, но и негативно влияет на национальные расследования в сфере ОД/ФТ и уголовные преследования, связанные с ОД, терроризмом и ФТ, коррупцией и организованной преступностью.

**28. Для эффективной борьбы с ОД, ФТ и предикативными правонарушениями ПФР настоятельно необходимо функционировать в условиях, в которых обеспечивается их оперативная независимость и автономия.** Ввиду характера их мандата, в деятельности ПФР существует несколько областей, в которых на их оперативную независимость и автономию могут повлиять структура, политика или процессы ПФР и правительства. ПФР получают и анализируют значительные объемы информации, которая потенциально может касаться таких деликатных вопросов, как коррупция, организованная преступность и ФТ, что может сделать их объектом неправомерного влияния. Поэтому крайне важно, чтобы ПФР были обеспечены достаточной оперативной независимостью и автономией, чтобы они могли реализовать свой мандат без неправомерного вмешательства и влияния.

**29. Оперативная независимость и автономия имеют ключевое значение с точки зрения международного сотрудничества.** Обмен информацией между ПФР в значительной степени основан на доверии, поэтому иностранные партнеры должны быть уверены в том, что ПФР, с которыми они взаимодействуют, обладают достаточной оперативной независимостью и автономией, чтобы позволить им выполнять свои задачи без неправомерного влияния, а также иметь возможность обеспечить конфиденциальность информации, которую они получают. В тех случаях, когда такого доверия нет, ПФР потеряют возможность воспользоваться международным обменом информацией и сотрудничеством со своими партнерами (см. пример, приведенный во вставке 1). Этот недостаток или потеря доверия могут также оказать более широкое влияние на репутацию страны, ее рынков и организаций.

30. **Для поддержания целостности и эффективности ПФР, чрезвычайно важно, чтобы оно функционировало с оперативной независимостью и автономией.** Кроме того, оперативная независимость и автономия являются фактором, который поможет ПФР в установлении или усилении их руководящей роли в рамках местных и международных условий ПОД/ФТ, а также будет способствовать повышению эффективности их национального режима реализации мероприятий в рамках ПОД/ФТ.

31. **Наличие оперативной независимости и автономии также уменьшит вероятность того, что ПФР обнаружит недостатки в рамках процесса взаимной оценки ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег).** Выявление недостатков и соответствующих более низких рейтингов в ходе взаимной оценки ФАТФ может привести к тому, что страна будет идентифицирована в качестве имеющей стратегические недостатки. Это назначение может привести к усилению последующего процесса, контролируемого Группой по анализу международного сотрудничества (ICRG) в составе ФАТФ, а также контрмер, применяемых членами ФАТФ и региональными органами ФАТФ.

#### Глава 4: Внедрение критериев получения членства в Группе «Эгмонт» и выводов из отчетов о взаимной оценке, касающихся оперативной независимости и автономии ПФР

##### *Внедрение критериев членства в ЭГ*

32. **ЭГ с момента ее создания внимательно изучала и обсуждала вопросы оперативной независимости и автономии.** ЭГ следит за любыми изменениями, которые могут повлиять на оперативную независимость и автономию ПФР-членов. Этот процесс был предпринят LWG (Рабочей группой по правовым вопросам), а затем MSCWG (Рабочей группой по вопросам членства, поддержки и соответствия). Каждая группа проверила законодательство, регламентирующее деятельность ПФР, прежде чем оно стало членом ЭГ, и обсудила любые опасения, которые у нее могли возникнуть относительно оперативной независимости и автономии ПФР.

33. **В июне 2014 года ЭГ утвердила Процесс оказания поддержки и обеспечения соответствия, который служит прозрачным, справедливым и эффективным механизмом для обеспечения процесса подотчетности членов ЭГ и поддержания репутации ЭГ.** Процесс оказания поддержки и обеспечения соответствия предоставляет ЭГ механизм для выявления членов, которые не в состоянии выполнить требования Устава и Принципов обмена информацией между ПФР, а также для позитивного взаимодействия с ними в целях повышения эффективности членов в качестве глобальных партнеров в рамках ПОД/ФТ. MSCWG (Рабочая группа по вопросам членства, поддержки и соответствия) отвечает за надзор за этим процессом.

34. **MSCWG (Рабочая группа по вопросам членства, поддержки и соответствия) рассмотрела недостатки, связанные с ПФР, вытекающие из последнего раунда взаимных оценок, вопросов, касающихся статуса членства в ПФР, и официальных жалоб, поданных членами ПФР.** Эти недостатки включают в себя вопросы, связанные с оперативной независимостью и автономией. По состоянию на март 2018 года MSCWG рассмотрела два случая, когда поднимался вопрос об оперативной независимости и автономии ПФР.

35. **Два случая, рассмотренные MSCWG, касались ПФР, которые размещались в крупной организации, и роли принимающей организации в деятельности ПФР, а также способности ПФР защищать информацию, полученную от иностранных партнеров.** В первом случае проблема возникла из-за отсутствия независимости ПФР от более крупной организации, в составе которой оно находилось (см. Вставку 2). Во втором случае речь шла о неспособности ПФР обеспечить конфиденциальность информации, передаваемой другим ПФР, что, возможно, было вызвано отсутствием оперативной независимости принимающего ПФР (см. Вставку 1).

**Вставка 2. Случай отсутствия независимости ПФР от более крупной организации, в составе которой оно находилось**

Группа «Эгмонт» получила сообщение о том, что местные правоохранительные органы запретили руководителю ПФР-члена войти в помещения ПФР, а также поступили сообщения о том, что местные правоохранительные органы получили доступ к базе данных ПФР с целью уничтожения информации, собранной ПФР, о важных случаях коррупции и терроризма. Получив эти новости, Председатель Группы «Эгмонт» после консультации с Комитетом Группы «Эгмонт» использовал свои чрезвычайные полномочия в соответствии с Уставом, чтобы отдать распоряжение об отключении ПФР от безопасной сети Группы «Эгмонт» (ESW) для предотвращения угрозы безопасности для ЭГ.

Миссия по установлению фактов, связанная с ЭГ, вызвала серьезные опасения относительно оперативной независимости и автономии ПФР по отношению к принимающей организации. Опасения были связаны с тем фактом, что принимающая организация была законодательно назначена в качестве ПФР, и что она осуществляла существенный контроль над бюджетными, административными и кадровыми вопросами в ПФР. Кроме того, были высказаны опасения по поводу конфиденциальности, касающиеся возможных случаев, когда ПФР передавало информацию, предоставленную иностранными ПФР, принимающему агентству без предварительного одобрения и согласия предоставляющего информацию ПФР. Все эти опасения, выраженные данной миссией, привели к началу реализации процесса обеспечения соответствия. Вопрос был передан на рассмотрение в LWG (Рабочую группу по правовым вопросам). Позже, в то время как ПФР был снова подключен к безопасной сети Группы «Эгмонт» (ESW), Рабочая группа по правовым вопросам (LWG) продолжила реализацию процесса обеспечения соответствия.

ЭГ рекомендовала внести изменения в национальное законодательство, чтобы обеспечить оперативную независимость ПФР от принимающей организации. Хотя вторичное законодательство, изданное принимающим агентством, было принято с целью подчеркнуть оперативную независимость ПФР, эти меры все еще были сочтены Рабочей группой по вопросам членства, поддержки и соответствия (MSCWG) недостаточными для обеспечения оперативной независимости ПФР от принимающего агентства. Это привело к предупреждению о возможной приостановке деятельности. Через некоторое время ПФР было отстранено от членства в ЭГ и



больше не имеет доступа к безопасной сети Группы «Эгмонд» (ESW). Поиск решения данного вопроса все еще продолжается, однако, если никакого прогресса не будет достигнуто, процесс соблюдения может привести к исключению ПФР из ЭГ.

*Анализ выводов в отчетах о взаимной оценке*

**36. Ключевое наблюдение за тщательным анализом 50<sup>3</sup> отчетов о взаимной оценке (MER), опубликованных по состоянию на май 2018 года, позволяет предположить, что оперативная независимость и автономия ПФР - это не только вопрос технического соответствия, но также и эффективности.** В этих отчетах о взаимной оценке (MER) были подняты вопросы, вызывающие обеспокоенность, а также были подчеркнуты сильные стороны независимо от правовой системы и/или типа ПФР, особенно в следующих обстоятельствах, которые будут подробно изложены далее в этом разделе:

- Назначение РПФР;
- ПФР на базе более крупной организации;
  - Вопросы, связанные с наймом персонала, назначением ответственных и постановкой задач
  - Доступ к бюджету и распределение бюджетных средств
- Административный совет или комитет на месте; а также
  - Область принятия решений
- Обмен информацией с зарубежными партнерами.

*i) Назначение РПФР (Руководителей подразделений финансовой разведки)*

**37. Процессы и процедуры, связанные с назначением и увольнением РПФР, могут быть важным показателем того, каким образом оперативная независимость и автономия ПФР были предусмотрены в определенной юрисдикции.** В некоторых случаях эксперты по оценке выражали обеспокоенность на предмет того, когда назначение РПФР не имело четкого определенного срока действия их полномочий или условий, регулирующих их увольнение. Не было выражено особой озабоченности по поводу необоснованного увольнения РПФР. Хотя это и было выделено здесь в качестве проблемы, выявленной в отчетах о взаимной оценке (MER), данное обсуждение будет расширено в главе 6.

*ii) ПФР, действующая в рамках существующей структуры другого органа*

**38. Проблемы оперативной независимости и автономии были выявлены в тех случаях, когда ПФР действовало в рамках существующей структуры другого органа, а именно, в составе центрального банка, правоохранительного органа или регулирующего / надзорного органа.** Эксперты по оценке выражали свою обеспокоенность, когда:

---

<sup>3</sup> Андорра, Армения, Австралия, Австрия, Багамские острова, Бангладеш, Барбадос, Бельгия, Бутан, Ботсвана, Камбоджа, Канада, Коста-Рика, Куба, Дания, Эфиопия, Фиджи, Гана, Гватемала, Гондурас, Венгрия, Исландия, Ирландия, Остров Мэн, Италия, Ямайка, Макао, Малайзия, Мексика, Монголия, Никарагуа, Норвегия, Панама, Португалия, Самоа, Сербия, Сингапур, Словения, Испания, Шри-Ланка, Швеция, Швейцария, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Тунис, Уганда, Украина, США, Вануату, Зимбабве.

- Наем, увольнение или замена персонала требует одобрения от должностного лица другого ранга в организации;
- Персоналу ПФР может быть поручено выполнять другие должностные обязанности, отличные от основных функций ПФР;
- ПФР не имеет своего собственного бюджета, а встроено в бюджет более крупной организации;
- ПФР не имеет всех полномочий для распределения своего бюджета, например, для ПФР требуется предварительное одобрение для реализации улучшения своей инфраструктуры, включая обеспечение безопасности своих объектов, или для найма нового персонала; и/или
- ПФР не имеет возможности получать ресурсы, необходимые для самостоятельной реализации своего мандата.

**39. Последний раунд отчетов о взаимной оценке (MER) выявил озабоченность относительно оперативной независимости и автономии, когда ПФР находилось в составе более крупной организации** Анализ отчетов о взаимной оценке (MER), основанный на методологии ФАТФ от 2013 года, выявил обеспокоенность, выраженную экспертами по оценке в отношении процесса найма персонала ПФР, осуществляемого существующей структурой, в составе которой находится ПФР. В оценках, которые были рассмотрены, эксперты по оценке указали, что эти опасения были смягчены мерами, обеспечивающими определение приоритетов для основной деятельности по финансовой разведке ПФР и наложением явного ограничения на сотрудников ПФР, выполняющих любые, не связанные с ПФР, должностные обязанности в принимающей организации. Тем не менее, некоторые опасения по-прежнему связаны с ролью более крупных организаций в процессе укомплектования ПФР персоналом.

*iii) Наличие административного совета или комитета, оказывающих чрезмерное влияние*

**40. Был определен круг полномочий советов или комитетов ПФР, которые могут представлять собой потенциальный источник нарушения оперативной независимости и автономии.** В связи с этим эксперты по оценке выражали свою обеспокоенность, когда:

- Нормативно-правовая база недостаточно ясна, и существует возможность для произвольной интерпретации полномочий совета или комитета, связанных с деятельностью ПФР;
- В состав совета или комитета входят должностные лица из других государственных и/или частных организаций, которые могут представлять интересы своей организации, а не ПФР; и/или
- Полномочия, возложенные на советы, влияют на функции конфиденциальности и распространения информации в ПФР.

**41. Проблемы, связанные с советом и комитетом, были подняты при более осторожном подходе, поскольку не было предоставлено доказательств фактического неправомерного влияния и вмешательства в деятельность ПФР.** Вследствие этого эксперты по оценке были более осторожны, когда делали непосредственные выводы о том, что оперативная независимость и автономия были скомпрометированы.



*Обмен информацией с зарубежными ПФР*

42. Эксперты по оценке подчеркнули, что оперативная независимость и автономия ПФР были скомпрометированы, когда ПФР должна получать внешнее одобрение для взаимодействия с зарубежными коллегами. Эксперты по оценке отметили необходимость того, чтобы ПФР могли свободно заключать соглашения об обмене информацией, такие как меморандумы о взаимопонимании как с местными, так и с зарубежными партнерами, без получения внешнего одобрения.

## Глава 5: Проблемы оперативной независимости и автономии ПФР

43. **Оперативная независимость и автономия ПФР могут быть дополнительно скомпрометированы рядом других форм проблем.** В дополнение к случаям, сопоставленным с различными взаимными оценками в главе 4, в течение продолжительного периода ПФР сталкивались с проблемами сохранения своей оперативной независимости и автономии. Правовая структура и полномочия, предоставленные ПФР, будут влиять на то, каким образом и при каких условиях может быть затронута его оперативная независимость. В этой главе описываются некоторые проблемы, с которыми ПФР сталкивались в прошлом, в попытках установить и поддерживать свою оперативную независимость и автономию.

44. **Отсутствие понимания оперативной независимости и автономии ПФР со стороны головной организации, органа управления и/или политиков может привести к ограничениям независимости и автономии.** Концепции оперативной независимости и автономии могут не быть полностью поняты заинтересованными сторонами со стороны коллег ПФР, что, в свою очередь, может привести к тому, что внешние органы попытаются повлиять на деятельность ПФР и принятие решений. Важно, чтобы головные организации, административные советы, политики и другие ключевые заинтересованные стороны понимали характеристики оперативно-независимого и автономного ПФР, чтобы гарантировать полную реализацию и защиту по меньшей мере характеристик, перечисленных в главе 6.

45. **Меры по подотчетности и надзор со стороны советов или комитетов использовались в качестве предлога для возникновения требования к ПФР об обмене конфиденциальной оперативной информацией.** Как было отмечено на Форуме руководителей ПФР в составе ФАТФ, посвященном независимости и автономии ПФР, *«важно сбалансировать потребность в прозрачности и административной ответственности с необходимостью обеспечить безопасность и защиту конфиденциальности информации и предотвращения неправомерного доступа третьих сторон, например, путем создания структуры, позволяющей ПФР отказывать в предоставлении оперативной информации или защищать такую информацию в качестве конфиденциальной и/или секретной, и распространять ее, строго следуя правилу «принципа служебной необходимости»»*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Форум руководителей ПФР в составе ФАТФ: Независимость и автономия ПФР, 21–23 февраля 2018 года, пункт 20.

**46. Структуры и практика ограничительного управления препятствуют способности ПФР получать и использовать ресурсы, необходимые для выполнения своих функций.** У ПФР возникали конфликтные ситуации с головной организацией, органом управления или политиком, который оказывает влияние или принимает решения, которые подрывают авторитет и способность ПФР принимать решения. Действия, которые препятствовали оперативной независимости и автономии ПФР, включают: увольнение РПФР без обоснованной причины; вмешательство в набор сотрудников ПФР; предоставление недостаточных бюджетных и людских ресурсов; вмешательство в исполнение бюджета ПФР или использование ресурсов ПФР; механизмы найма / укомплектования персонала и управления, которые приводят к высокой текучести кадров; реорганизация ПФР, которая приводит к ослаблению полномочий ПФР; и/или значительная потеря опытного персонала и т.д.

**47. Признано, что надзор за деятельностью ПФР может осуществляться головными организациями, комитетами, советами и/или парламентскими или министерскими комитетами.** Важно, чтобы область такого надзора была ограничена стратегическими вопросами, вопросами политики и эффективности. Если надзорный мандат включает проверку эффективности операций ПФР, то следует сохранять конфиденциальность информации, которую получает ПФР, а также сведения, которые оно распространяет. Совет или головные организации не должны участвовать в оперативном принятии решений ПФР.

**Вставка 3. Случай недостатка независимости ПФР от административного совета**

Законодательство, устанавливающее правила создания ПФР, предусматривает, что оно должно быть независимым при выполнении своих функций и не должно зависеть от руководства, инструкций или контроля какого-либо лица или органа. Однако другой раздел законодательства ослабляет эту автономию, посредством предоставления определенных функций Административному совету, который в числе своих функциональных обязанностей дает указания Исполнительному директору касательно управления, эффективности, оперативных политик и реализации политик ПФР. Совет также может предписывать такие административные меры, которые могут потребоваться для обеспечения надежной защиты всех доходов ПФР, а также назначать, снимать с должности и отстранять от должности сотрудников ПФР. Сфера ответственности Совета может оказать непосредственное влияние на способность ПФР принимать независимые решения в отношении своей деятельности.

**48. Структуры ограничительного управления могут повлиять на способность ПФР сотрудничать с другими организациями внутри страны и за рубежом, если поездки ПФР ограничены.** Международное сотрудничество и обмен информацией имеют решающее значение для эффективности каждого ПФР. Если ПФР не имеет возможности принимать решения в отношении поездок, это может помешать его сотрудничеству с международными партнерами в обмене информацией и, следовательно, снизить эффективность пакетов документации по финансовой разведке, отправляемых местным партнерам. Запрет на поездки может быть использован для того, чтобы помешать работе ПФР, что, в свою очередь, является оказанием неправомерного влияния. Кроме того, в Уставе ЭГ указано, что все члены ЭГ должны присутствовать и участвовать в ежегодном пленарном совещании ЭГ и на совещании РПФР. Поездки на международные форумы также предоставляют ПФР возможность развивать двусторонние и многосторонние отношения, которые облегчают обмен информацией в будущем.

49. **Чрезмерное политическое влияние на операции, использование ресурсов и принятие решений в ПФР является явным нарушением концепций оперативной независимости и автономии.** Хотя признается, что политическая сфера будет играть роль в установлении стратегических направлений и бюджетных приоритетов для государственных органов, однако это не должно распространяться на участие в том, как ПФР решает проводить свои операции, включая: какие дела следует анализировать, какую информацию следует распространять или закрывать; как это должно быть организовано; каким образом должны использоваться ресурсы; и какой персонал следует набирать.

50. **Преступные организации могут попытаться оказать неправомерное влияние на операции ПФР, препятствуя расследованию или пытаясь получить информацию, которая впоследствии может быть использована неправомерно.** Преступные организации могут пытаться использовать сотрудников ПФР с низким уровнем честности, чтобы влиять на результаты аналитического процесса и предотвращать распространение информации, которая может нанести вред их организации. Они также могут стремиться получить информацию, которая впоследствии может быть использована в целях шантажа.

## Глава 6: Характеристики оперативно-независимого и автономного ПФР

51. **Определение характеристик независимого и автономного ПФР основывалось на требованиях, изложенных в стандартах ФАТФ, опыте аналогичных независимых органов, а также опыте и практике членов ЭГ.** В предыдущих разделах были изложены недостатки, выявленные в отчетах о взаимной оценке (MER), опыт ЭГ в отношении членов ПФР, а также практика оперативной независимости и автономии, принятая центральными банками, правоохранительными органами и разведывательными службами. Эти разнообразные источники предоставили информацию для определения характеристик, которые перечислены ниже.

### *Управление и организационная структура*

52. **ПФР обладает полномочиями и возможностями для свободного выполнения своих функций, включая автономное принятие решения для анализа, запроса и/или распространения конкретной информации.\*** Как минимум, ПФР должно иметь возможность:

---

\* Относится к требованиям, изложенным в критериях для Рекомендации 29.

- Расставить приоритеты своей аналитической деятельности на основе параметров, которые устанавливает ПФР;
- Решать, какие данные следует использовать в аналитических документах ПФР;
- Решать, какие дела закрывать, а также когда их следует закрывать;
- Решать, каким образом следует анализировать информацию, которую ПФР способна собрать; а также
- Решать, какие агентства / лица должны распространять финансовую разведку ПФР и в каком формате; а также
- Решать, на какие запросы отвечать и каким образом.

Эти полномочия должны также включать способность самостоятельно выполнять свои основные функции, включая возможность получать информацию без необходимости полагаться на помощь сторонней организации.

**53. Когда ПФР находится в составе существующей структуры другого органа, основные функции ПФР должны отличаться от функций другого органа.\*** ПФР должно отделить свои функции и ресурсы от более крупного агентства, чтобы гарантировать, что оно ограничивает доступ и осуществляет контроль над своими активами и процессами принятия решений. Это включает наличие отдельных серверов информационных технологий, отдельных помещений, которые доступны только для персонала и руководства ПФР, независимых механизмов управления документооборотом и т.д. На практике это должно означать, что персонал и руководство ПФР не могут быть переназначены без явного санкционирования со стороны РПФР. Кроме того, ПФР должно иметь право голоса в управленческом и стратегическом развитии принимающей организации.

54. ПФР обладает функциональной защитой, которая защищает его от ответственности. Сотрудники ПФР должны быть защищены от уголовного или гражданского преследования, если они осуществляли свою деятельность добросовестно. Отсутствие такой защиты может привести к инициации судебных процессов в качестве средства, препятствующего деятельности ПФР.

**55. РПФР (Руководитель подразделения финансовой разведки) определяет перечень должностных обязанностей высшего руководства и персонала.** РПФР и высшее руководство ПФР имеют лучшее понимание оперативных потребностей ПФР. Как таковое, оно должно иметь возможность определять профиль работы своего руководства и персонала, чтобы гарантировать, что процесс найма сосредоточен на навыках и умениях, требуемых ПФР. Кроме того, персонал не должен быть навязан для найма в ПФР извне, ни головной организацией, ни внешним советом.

#### *Бюджет и ресурсы*

**56. ПФР должно быть обеспечено адекватными финансовыми, людскими и техническими ресурсами таким образом, который обеспечивает и поощряет его самостоятельность и независимость и позволяет ему эффективно реализовать свой мандат.** При определении того, были ли выделены достаточные ресурсы, необходимо провести оценку того, располагает ли ПФР необходимыми финансовыми, людскими и техническими ресурсами для получения и анализа информации и распространения информации, полученной финансовой разведкой. Процесс и процедуры, с помощью которых ПФР обеспечивается ресурсами, должны исключать ситуации, которые могут привести к чрезмерному вмешательству и влиянию. Уровень наличия адекватных ресурсов будет варьироваться в зависимости от контекста и среды рисков каждого ПФР. Например,

ПФР, которое получает меньшие объемы отчетов о подозрительных сделках (STR), не будет требовать того же объема ресурсов, что и ПФР, работающее в юрисдикции, в которой объем финансовых сделок и отчетности выше.

**57. ПФР получает и использует ресурсы, необходимые для выполнения своих функций на индивидуальной или обычной основе, без какого-либо неправомерного политического или правительственного влияния или влияния со стороны определенной отрасли, которые могут поставить под угрозу его оперативную независимость\*.** ПФР должно располагать свободой получения и принятия решений, как расходовать средства, выделенные на основе его оперативных потребностей, включая участие в международной деятельности. Его ресурсы (людские, финансовые и технические) должны управляться отдельно от ресурсов более крупной организации, в составе которой оно находится, поскольку такая практика обеспечит оперативную независимость ПФР. ПФР будет нести ответственность за разумное управление финансами и предоставлять отчеты об использовании своих средств внешним заинтересованным сторонам.

**58. ПФР наделено полномочиями решать, когда и куда совершать поездки, исходя из своих оперативных потребностей.** Признавая международный характер работы, проводимой ПФР, может возникнуть необходимость в том, чтобы сотрудники ПФР совершали деловые поездки в соответствии со стратегическими и оперативными потребностями ПФР, проходили обучение или участвовали в международных совещаниях и форумах с целью укрепления отношений с иностранными ПФР, а также обменивались информацией о передовой практике в деятельности ПФР и извлеченных уроках. Полномочия ПФР принимать решение о том, когда и куда отправляются в деловые поездки ее сотрудники, не исключают наличия правил, регулирующих официальное утверждение таких поездок, а также то, что деловая поездка должна укладываться в рамки бюджетных ограничений ПФР.

*Назначение и увольнение старшего руководства и персонала ПФР*

**59. Процесс назначения РПФР (Руководителя подразделения финансовой разведки) является аполитичным, должен быть своевременным и основанным на заслугах.** Процесс должен быть задокументирован и прозрачен. Независимо от процесса, использованного для назначения РПФР, должны быть созданы механизмы, гарантирующие, что РПФР не будет связан какими-либо обязательствами с лицами или органами, которые произвели данное назначение. Назначение не должно быть предметом политической или личной принадлежности и основываться на соответствующей квалификации, профессиональных навыках, а также доказанном и задокументированном экспертном опыте. Процесс должен быть своевременным, с тем чтобы не создавать пробелы в руководстве между назначениями.

**60. Основание для увольнения РПФР (Руководителя подразделения финансовой разведки) является прозрачным и основано на неудовлетворительной работе или нарушении должностных обязанностей, которые должны быть надлежащим образом детализированы и задокументированы.** Основания могут включать грубые нарушения дисциплины, умственную или физическую нетрудоспособность или неспособность выполнять служебные обязанности.

**61. РПФР имеет полномочия нанимать старшее руководство и персонал, основываясь на оперативных требованиях.** РПФР должен обладать способностью принимать решения по найму своего персонала и устанавливать кадровые требования на основе оперативных потребностей ПФР с учетом выделения бюджета для нужд ПФР. Переназначение персонала ПФР должно

осуществляться только РПФР или высшим руководством ПФР и не должно быть предметом внешнего вмешательства.

**62. Сотрудники ПФР не подлежат назначению вне основного мандата ПФР.** Для обеспечения того, чтобы ресурсы ПФР были выделены для выполнения его основных функций, сотрудники ПФР не должны выполнять задания, которые не связаны напрямую с основным мандатом ПФР или деятельностью по ПОД/ФТ в более широком смысле.

#### *Защита информации*

**63. ПФР может защищать полученные им данные, а также финансовые данные и другую информацию, которую оно генерирует.** Правовая база ПФР должна защищать конфиденциальность информации, которую ПФР получает и создает. Это включает в себя защиту этой информации от доступа вышестоящей организации ПФР. На практике это означает, что ПФР должно сохранять контроль над тем, кто имеет доступ к своим ИТ-системам и данным, включая физическую документацию.

#### *Обмен информацией*

**64. ПФР может договариваться или самостоятельно взаимодействовать с другими национальными компетентными органами или зарубежными партнерами по обмену информацией\*.** Это включает в себя возможность подписывать меморандумы о взаимопонимании для обмена информацией с местными партнерами и облегчения прямого доступа к самому широкому кругу финансовой, административной и правоохранительной информации, которая необходима для надлежащего выполнения своих функций. ПФР также должно быть наделено полномочиями обмениваться информацией и подписывать меморандумы о взаимопонимании с международными партнерами.

#### *Подотчетность, честность, прозрачность и руководство*

**65. ПФР несет ответственность за свою деятельность.** Оперативная независимость и автономия не могут присутствовать, если ПФР не полностью подотчетно и не несет ответственности за решения и действия, которые оно предпринимает, и за то, как оно управляет своими операциями. Эта ответственность говорит о способности ПФР выполнять свои функции в соответствии с мандатом, определенным в законодательстве, и о том, что оно не действует за пределами своих полномочий. Это также может включать в себя отчетность перед парламентом о своей общей деятельности посредством предоставления годовых отчетов и выполнения других обязательств по бюджетной отчетности для обеспечения рационального управления государственными ресурсами. Подотчетность - это основа, на которой ПФР сможет иметь полномочия и возможность независимо выполнять свои функции, включая независимое решение по анализу, запросу и/или распространению определенной информации.

---

\* Относится к требованиям, изложенным в критериях для Рекомендации 29.



**66. ПФР гарантирует честность своего персонала и руководства.** Учитывая деликатный характер работы ПФР, честность персонала и руководства ПФР имеет важное значение для обеспечения защиты конфиденциальной информации, а также для укрепления доверия со стороны частного сектора, внутренних и международных партнеров. Это должно включать наличие кодекса этики или поведения, которые регулируют поведение персонала и руководства ПФР. Отсутствие честности среди персонала ПФР создает уязвимость, которую лица, желающие оказать неправомерное влияние, могут использовать для потенциальной компрометации в отношении операций и полномочий ПФР. И наоборот, оперативная автономия и независимость ПФР могут, в свою очередь, поддержать его честность.

**67. Финансирование и управление ПФР прозрачно.** Борьба с ОД и ФТ ставит своей целью оказание содействия финансовой прозрачности. Точно так же важно, чтобы структуры финансирования и управления ПФР так же были прозрачными, признавая тот факт, что оперативная независимость и автономия должны сопровождаться проверками и подведением баланса посредством различных требований к государственной отчетности, которые обеспечивают финансовую прозрачность, подотчетность и честность. С учетом характера операций ПФР концепция прозрачности его операций в контексте правительственной отчетности должна быть сбалансирована с обязательством ПФР по защите информации, которую оно получает, и сведений, которые оно генерирует.

**68. ПФР демонстрирует лидерство в продвижении оперативной независимости и автономии ПФР.** Лидерство, продемонстрированное РПФР (Руководителем подразделения финансовой разведки), а также высшим руководством ПФР задает тон с точки зрения того, каким образом ПФР управляет внешними влияниями. Часто РПФР должен объяснить лицам, принимающим решения, и внешним заинтересованным сторонам параметры, которые необходимы для обеспечения оперативной независимости и автономии, и, следовательно, установить четкие границы с точки зрения внешнего вмешательства и влияния.

**69. Оценка оперативной независимости и автономии не должна ограничиваться изучением структуры управления, но также должна учитывать то, каким образом структура управления применяется на практике.** Вполне возможно, что структура, которая не имела каких-либо проблем с оперативной независимостью или автономией в какой-то момент времени, может столкнуться с проблемами в будущем, в зависимости от действий соответствующих вовлеченных лиц.

## Глава 7: Поддерживающая среда для оперативной независимости и автономии ПФР

**70. Оперативной независимости и автономии ПФР способствуют несколько факторов.** Эти факторы могут не находиться под непосредственным контролем ПФР (вопреки некоторым характеристикам), но, тем не менее, создают условия, которые делают возможной реализацию оперативной независимости и автономии.

71. **Общая эффективность ПФР выигрывает от нахождения в условиях с благоприятными и сильными структурными элементами и контекстуальными факторами, поскольку они лежат в основе и влияют на эффективность мер по ПОД/ФТ в стране и могут объяснить качество их работы.**<sup>5</sup> The operational independence and autonomy characteristics of an FIU depend on a number of specific factors including a good understanding of the characteristics of operational and autonomous FIUs by the FIU itself; key stakeholders; and decision-makers as well as robust national coordination.

72. **Контекстуальные факторы, присутствующие в юрисдикции, играют важную роль в продвижении или снижении эффективности мер по ПОД/ФТ, включая оперативную независимость и автономию ПФР.** Эти факторы включают степень развития и уровень сложности организаций по ПОД/ФТ в стране и уровень распространения коррупции.<sup>6</sup>

73. **Степень развития организаций, имеющих мандат в сфере ПОД/ФТ, играет важную роль в определении условий, в которых работает ПФР.** Для ключевых организаций в борьбе с ОД / ФТ важно не только понять роль ПФР, но и также свою собственную роль в рамках системы ПОД/ФТ. Степень развития надзорных органов, правоохранительных органов, прокуроров и судебных органов помогает продвигать концепции оперативной независимости и автономии не только внутри ПФР, но и по всей цепочке создания ценности.

74. **Уровень коррупции в юрисдикции может оказать существенное влияние на оперативную независимость и автономию ПФР.** Повышение уровня коррупции может привести к вмешательству со стороны политиков и/или государственных чиновников в оперативные дела в целях снижения эффективности антикоррупционных усилий. Это также создает среду, в которой сотрудники ПФР с большей вероятностью будут подвергаться риску компрометирования своей честности.

75. **Важно, чтобы ПФР, а также правоохранительные органы, надзорные органы, регуляторы, законодатели, законодательные органы и министры понимали, что собой представляют характеристики оперативно-независимого и автономного ПФР.** Поскольку ПФР осуществляют независимые и автономные операции, которые независимы от неправомерного влияния и вмешательства, их ключевые партнеры должны хорошо понимать роль ПФР, а также ограничения и гибкость, при которых ПФР должны действовать для достижения характеристик, указанных в главе 6.

---

<sup>5</sup> Структурные элементы включают *«политическую стабильность; приверженность высокого уровня решению проблем в сфере ПОД/ФТ; стабильные организации с системой подотчетности, честностью и прозрачностью; верховенство закона; и дееспособную, независимую и эффективную судебную систему»*. Другие контекстуальные факторы *«включают степень развития и уровень сложности режима регулирования и надзора в стране; уровень коррупции и влияние мер по борьбе с коррупцией; или уровень финансового исключения»*. Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2013-2018 гг.), Методология оценки соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ, обновлено в феврале 2018 г., ФАТФ, Париж, Франция,

[www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html](http://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html)

<sup>6</sup> Там же, стр.7.



**76. Необходимо обеспечить надежную национальную координацию, чтобы гарантировать, что оперативная независимость ПФР не изолирует его от других заинтересованных сторон в сфере ПОД/ФТ.** Наличие оперативной независимости и автономии служит защите объективности ПФР, позволяющей ему реагировать на потребности заинтересованных сторон в сфере ПОД/ФТ. Национальные координационные механизмы должны способствовать, в частности, сотрудничеству ПФР с подотчетными органами, надзорными органами, правоохранительными органами, прокурорами и агентствами по возвращению активов, чтобы обеспечить общий успех и эффективность национальной системы ПОД/ФТ.

**77. Заметность деятельности ПФР внутри правительства и общественности может помочь ПФР определить партнеров и сторонников, которые могут оказать поддержку в случаях неправомерного влияния.** Поскольку ПФР достигает большей заметности в государственных организациях, гражданском обществе и среди общественности, оно может привлечь сторонников, которые могут усилить давление со стороны общественности и могут выступить в защиту ПФР в случаях неправомерного влияния и других форм вмешательства. Следует, однако, отметить, что эта дополнительная заметность также может привести к более тщательному анализу деятельности ПФР.

## Глава 8: Выводы

**78. Поскольку Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) фокусируется на эффективности мер по ПОД/ФТ, оперативная независимость и автономия играют важную предпосылку для того, чтобы ПФР достигали характеристик эффективной системы.** Признано, что оперативная независимость и автономия служат одной из основ, которая позволяет ПФР завоевать доверие частного сектора, компетентных органов и иностранных ПФР. Это позволяет ПФР принимать независимые решения относительно того, что будет являться предметом анализа, будут ли информация по данным делам распространяться, и кто будет получателем данной информации. Это также позволяет ПФР принимать решения, которые поддерживают их оперативные потребности и эффективность.

**79. В данном документе определяется ряд характеристик, которые могут способствовать оперативной независимости и автономии ПФР, а также проблемы, которые могут этому помешать.** В документе изложены характеристики, связанные с управлением и организационной структурой ПФР, бюджетом и ресурсами, а также защитой информации. Все характеристики направлены на создание условий, при которых ПФР может свободно выполнять свои функции, включая автономное принятие решения по анализу, запросу и/или пересылке или распространению конкретной информации.

**80. В исследовании проблем, которые мешают оперативной независимости и автономии, в документе изложены обстоятельства, которые могут способствовать неправомерному влиянию со стороны политического круга и преступных организаций.** Факторы, которые могут подрывать оперативную независимость и автономию, включают в себя: отсутствие понимания роли ПФР и концепций оперативной автономии и независимости; отсутствие честности руководства и персонала ПФР; а также ограничительные структуры и практики управления. Подчеркивается, что независимо от структур управления, принятых ПФР, оперативная независимость и автономия всегда оцениваются в соответствии с факторами, присутствующими в данный момент времени.

**81. Характеристики, изложенные в этом документе, могут послужить основой для будущего оказания технической поддержки со стороны ЭГ и проведения семинаров.** Учебные занятия для руководителей, вебинары и региональные семинары могут быть эффективными методами представления и распространения характеристик оперативной независимости и автономии ПФР.

**82. Документ также может быть использован ПФР для расширения понимания оперативной независимости и автономии ПФР среди ключевых лиц, принимающих решения, а также заинтересованных сторон.** Ожидается, что помимо инициирования дискуссий в рамках юрисдикций данный документ будет использоваться другими международными организациями для продвижения концепции оперативной независимости и автономии в рамках ПФР.

**83. Контрольный перечень для самооценки, приведенный в Приложении С, также может использоваться ПФР для оценки собственного уровня оперативной независимости и автономии.** Использование контрольного перечня может помочь ПФР в определении областей, в которых можно усилить оперативную независимость и автономию.

## Справочные материалы, использованные в качестве источников информации

- Базельский комитет по банковскому надзору, *Базельские основные принципы банковского надзора*, сентябрь 1997 г., <https://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>
- Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки, *Устав Группы «Эгмонт»*, июль 2013 г. <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>
- Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки, *Критерии получения членства в Группе «Эгмонт»*, принято Рабочей группой по вопросам членства, поддержки и соответствия (MSCWG) в феврале 2016 года (внутренний документ).
- Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки, *Принципы Группы «Эгмонт» для обмена информацией между подразделениями финансовой разведки*, июль 2013 г., <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>
- Эгмонтская группа подразделений финансовой разведки и Всемирный банк, *Обзор механизмов управления ПФР. Проект Группы «Эгмонт» и Всемирного банка. Итоговый отчет*, 11 марта 2009 года (внутренний документ).
- Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2018 г.), *Форум руководителей ПФР в составе ФАТФ: Независимость и автономия ПФР*, утвержден руководителями ПФР в составе ФАТФ в феврале 2018 года (внутренний документ).
- Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2012-2018 гг.), *Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и распространению информации*, ФАТФ, Париж, Франция, [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html)
- Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2013-2018 гг.), *Методология оценки соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ*, обновлено в феврале 2018 г., ФАТФ, Париж, Франция, [www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismtostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html](http://www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismtostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html)
- Международная ассоциация страховых надзорных органов, *Основные принципы страхования*, <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles>
- Международная ассоциация прокуроров, *Стандарты профессиональной ответственности и изложение основных обязанностей и прав прокуроров*, <http://www.iap-association.org/>
- Международная организация комиссий по ценным бумагам, *Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг*, <https://www.iosco.org/>
- Отчеты о взаимной оценке [http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- Организация Объединенных Наций, *Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции*, Нью-Йорк, 2004 г., [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

## Приложение А. Опыт других оперативно-независимых и автономных организаций

1. **Центральные банки, надзорные органы финансового сектора и правоохранительные органы могут предоставить примеры того, каким образом оперативная автономия реализуется в других государственных организациях (как подробно описано ниже).** Основные принципы Базельского надзора за банковской деятельностью определяют в качестве основного принципа необходимость того, чтобы банковские надзорные органы были оперативно-независимыми и располагали достаточными ресурсами.<sup>1</sup>

2. **В первых Базельских основных принципах говорится о «четкой, достижимой и последовательной структуре обязанностей и целей, установленных законодательством для (каждого) надзорного(ых) органа(ов), но при наличии оперативной независимости для их достижения без политического давления и при наличии ответственности за их достижение».** Концепция адекватных ресурсов определяется как способность выполнять поставленные задачи на условиях, которые не подрывают автономию, честность и независимость надзорного органа. Это включает в себя адекватные ресурсы, связанные с укомплектованием персоналом, финансированием и технологиями.<sup>2</sup>

3. **Правоохранительные и разведывательные организации также часто руководствуются принципами оперативной независимости и автономии.** Однако эти принципы не предписаны конкретно международными стандартами и чаще определяются в национальном законодательстве или практике.

4. **Основные принципы страхования (ICP), одобренные Международной ассоциацией страховых надзорных органов, предлагают свою собственную интерпретацию концепций оперативной независимости и автономии.**<sup>3</sup> The ICP 2 states: «Надзорный орган при исполнении своих функций и реализации полномочий: (i) является оперативно независимым, подотчетным и прозрачным, (ii) защищает конфиденциальную информацию, (iii) обладает надлежащей правовой защитой, (iv) обладает адекватными ресурсами, (v) отвечает высоким профессиональным стандартам.» В основном принципе страхования 2 (ICP 2) подчеркивается, что: «(i) независимость должна сопровождаться подотчетностью, чтобы гарантировать, что надзорный орган выполняет свои функции в соответствии с мандатом, предоставленным ему по законодательству, и не действует вне его полномочий, (ii) существуют четкие процедуры, касающиеся назначения и освобождение от должности руководителя органа надзора и членов его руководящего органа, если такой руководящий орган существует. Когда руководитель надзорного органа или члены его руководящего органа отстранены от должности, то причины раскрываются публично; (iii) надзорный орган и его персонал независимы от неправомерного политического, правительственного и отраслевого вмешательства в выполнение надзорных обязанностей. Надзорный орган финансируется таким образом, который не подрывает его независимость.

<sup>1</sup> Базельский комитет по банковскому надзору <https://www.bis.org/>

<sup>2</sup> Базельский комитет по банковскому надзору, *Базельские основные принципы банковского надзора*, <https://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>

<sup>3</sup> Международная ассоциация страховых надзорных органов <https://www.iaisweb.org/home>

*Надзорный орган имеет право по своему усмотрению распределять свои ресурсы в соответствии со своим мандатом, целями и рисками, которые он воспринимает.»<sup>4</sup>*

**5. Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) также установила требования относительно оперативной независимости своих членов.<sup>5</sup>** Principles 2 and 3 from its Objectives and Principles of Securities Regulation state that “...(2) *the regulator should be operationally independent and accountable in the exercise of its functions and powers; (3) the regulator should have adequate powers, proper resources and the capacity to perform its functions and exercise its powers.*” Концепция оперативной независимости получила дальнейшее развитие в Методологии оценки реализации целей и принципов Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO) по регулированию ценных бумаг.

**6. Международная ассоциация прокуроров также занимается вопросом оперативной независимости в «Стандартах профессиональной ответственности и изложении основных обязанностей и прав прокуроров».<sup>6</sup>** Paragraph 2 of the Standards state “*The use of prosecutorial discretion, when permitted in a particular jurisdiction, should be exercised independently and be free from political interference.*” В том же пункте также упоминается право органов, не являющимися органами прокуратуры, давать общие или конкретные инструкции прокурорам, а также подчеркивается, что «*такие инструкции должны быть: (i) прозрачными, (ii) соответствующими законным полномочиям, (iii) соответствовать установленным руководящим принципам для обеспечения актуальности и восприятия прокурорской независимости.*». Дополнительную ссылку можно также найти в пункте 6, где в стандартах указано, что прокуроры должны выполнять свои профессиональные функции без запугивания, помех, преследования, ненадлежащего вмешательства или неоправданного применения гражданской, уголовной или другой ответственности.

**7. Оперативная независимость и автономия также является обязательным требованием для антикоррупционных органов в составе UNCAC.<sup>7</sup>** The UNCAC links the issue with the requirement to provide resources, including specialised human resources to the anti-corruption bodies. В пункте 2 статьи 6 указывается следующее: «Каждое государство-участник должно предоставить органу или органам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи, необходимую независимость в соответствии с основополагающими принципами его правовой системы, с тем чтобы этот орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и независимо от любого неправомерного влияния. Должны быть обеспечены необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также обучение, которое может потребоваться для выполнения этих функций.».

---

<sup>4</sup> Международная ассоциация страховых надзорных органов, *Основные принципы страхования*, <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles>

<sup>5</sup> Международная организация комиссий по ценным бумагам, *Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг*, <https://www.iosco.org/>

<sup>6</sup> Международная ассоциация прокуроров, *Стандарты профессиональной ответственности и изложение основных обязанностей и прав прокуроров*, <http://www.iap-association.org/>

<sup>7</sup> Организация Объединенных Наций, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Нью-Йорк, 2004 г., <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

## Приложение В. Требования Группы «Эгмонт» и Группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)

1. **Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и ЭГ рассмотрели вопрос оперативной независимости и автономии ПФР, опубликовав различные стандарты, руководства и другие документы.** В данном приложении кратко изложены области, в которых Группа «Эгмонт» и ФАТФ описывают требования и рекомендации в отношении оперативной независимости и автономии.

*Устав ЭГ*

2. **Устав ЭГ (далее - Устав) включает в себя определение ПФР, изложенное в тексте Рекомендации 29 ФАТФ (далее - Рекомендация 29) и пояснительном примечании к ней (INR 29).** Поскольку Устав обязателен для исполнения всеми членами ПФР, определение и содержание пояснительного примечания (INR 29), включая пункты, касающиеся оперативной независимости и автономии ПФР, также являются обязательными к исполнению. В преамбуле к уставу четко отражена решимость ЭГ содействовать оперативной независимости ПФР:

**ПРЕАМБУЛА:**

*Подразделения финансовой разведки (ПФР), признанные и принятые в качестве членов Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки (ЭГ) их коллегами по всему миру через руководителей ПФР (РПФР)... решили [...] поддержать членов ЭГ в целях повысить их потенциальные возможности путем содействие оперативной независимости ПФР, предоставления обучения и технической поддержки, содействия обмену персоналом, развития оперативного и стратегического сотрудничества, а также поддержания и предоставления доступа к безопасному каналу обмена информацией между ПФР ЭГ; а также [...]*

*Принципы обмена информацией ЭГ*

3. **Принципы ЭГ обмена информацией между ПФР (Принципы) также касаются аспектов оперативной независимости и автономии ПФР, хотя и в неявной форме.** Принципы указывают на необходимость оперативной независимости и автономии при обмене информацией между ПФР. В пункте 11 документа заявлено следующее: «ПФР должны обмениваться информацией свободно, спонтанно и по запросу, на основе взаимности. ПФР должны гарантировать, что они могут быстро, конструктивно и эффективно обеспечивать самый широкий спектр международного сотрудничества в борьбе с отмыванием денег, связанными с ними предикативными преступлениями и финансированием терроризма». Данный пункт в сочетании с другими пунктами документа подразумевает, что не должно быть никакого влияния или вмешательства в деятельность ПФР извне в отношении международного обмена информацией, поскольку ПФР должны обмениваться всей доступной информацией и информацией, которую можно получить, свободно, оперативно и конструктивно.



*Критерии ЭГ для членства*

4. Рабочая группа по вопросам членства, поддержки и соответствия (MSCWG) приняла Критерии для членства, которые основаны на критериях Устава и Принципов и которые содержат пояснительные пункты, касающиеся оперативной независимости и автономии ПФР. ЭГ использует этот документ для информирования потенциальных кандидатов в ПФР о соответствующих критериях, которым они должны соответствовать, чтобы стать членом.<sup>1</sup>

*Рекомендация 29 ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег)*

5. Критерий 29.7 Методологии оценки ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) явно требует, чтобы ПФР были оперативно независимыми и автономными. В пояснительном примечании ФАТФ к Рекомендации 29 оперативная независимость и автономия обсуждаются в следующих терминах: «ПФР должно быть оперативно-независимым и автономным, что означает, что ПФР должно иметь полномочия и возможности для свободного выполнения своих функций, включая независимое решение по анализу, запросу и/или распространению определенной информации. Во всех случаях это означает, что ПФР имеет независимое право направлять или распространять информацию в компетентных органах.»

6. Критерий 29.7 сосредотачивается на способности ПФР независимо выполнять свои функции, заключать независимые соглашения с местными и зарубежными коллегами, обладать основными функциями, отличными от функций их головных организаций, а также получать и использовать ресурсы, необходимые для реализации своих функций, независимо от неправомерного политического, правительственного или отраслевого влияния. Кроме того, в пояснительном примечании 29 (INR 29) содержатся дополнительные указания относительно концепций оперативной независимости и автономии. Требования, изложенные в критерии 29.7, а также обсуждение пояснительного примечания 29 (INR 29) по оперативной независимости приводятся ниже.

*Документ с Форума руководителей ПФР в составе ФАТФ: независимость и автономия ПФР*

7. Форум руководителей ПФР в составе ФАТФ также разработал документ о независимости и автономии ПФР. Он служит справочным материалом для ПФР, которые занимаются вопросами независимости и автономии, а также тех, кто стремится понять, как эти вопросы влияют на ПФР. В документе дается более глубокое понимание вопроса оперативной автономии и независимости ПФР. В нем подробно рассматривается важность независимости и автономии ПФР в рамках системы ПОД/ФТ, а также выявляется ряд факторов, влияющих на автономию и независимость ПФР.

---

<sup>1</sup> В этом документе собраны критерии из Устава и Принципов без каких-либо дополнительных критериев.

### **КРИТЕРИЙ 29.7**

*29.7. ПФР должно быть оперативно независимым и автономным посредством:*

- (a) обладания полномочиями и возможностями для свободного выполнения своих функций, включая автономное принятие решения для анализа, запроса и/или распространения конкретной информации;*
- (b) наличия возможности самостоятельно решать или взаимодействовать с другими национальными компетентными органами или зарубежными партнерами в отношении обмена информацией;*
- (c) того, когда ПФР находится в составе существующей структуры другого органа, иметь отличные основные функции от функций другого органа; а также*
- (d) возможности получать и использовать ресурсы, необходимые для выполнения своих функций на индивидуальной или обычной основе, без какого-либо неправомерного политического или правительственного влияния или влияния со стороны определенной отрасли, которые могут поставить под угрозу его оперативную независимость.*

### **ВЫДЕРЖКИ ИЗ ИНТЕРПРЕТАЦИОННОГО ПРИМЕЧАНИЯ К РЕКОМЕНДАЦИИ 29**

#### **ОПЕРАТИВНАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ**

*8. ПФР должно быть оперативно-независимым и автономным, что означает, что ПФР должно иметь полномочия и возможности для свободного выполнения своих функций, включая независимое решение по анализу, запросу и/или распространению определенной информации. Во всех случаях это означает, что ПФР имеет независимое право направлять или распространять информацию в компетентных органах.*

*9. ПФР может быть создано в рамках существующего органа. Когда ПФР находится в составе существующей структуры другого органа, основные функции ПФР должны отличаться от функций другого органа.*

*10. ПФР должно быть обеспечено адекватными финансовыми, людскими и техническими ресурсами таким образом, который обеспечивает его самостоятельность и независимость и позволяет ему эффективно реализовать свой мандат. Страны должны иметь в наличии процессы для обеспечения того, чтобы сотрудники ПФР придерживались высоких профессиональных стандартов, в том числе стандартов, касающихся конфиденциальности, а также должны обладать высоким уровнем честности и иметь соответствующую квалификацию.*

*11. ПФР должно иметь возможность самостоятельно решать или взаимодействовать с другими национальными компетентными органами или зарубежными партнерами в отношении обмена информацией.*

#### **F. НЕПРАВОМОЧНОЕ ВЛИЯНИЕ ИЛИ ВМЕШАТЕЛЬСТВО**

*12. ПФР должно получать и использовать ресурсы, необходимые для выполнения своих функций на индивидуальной или обычной основе, без какого-либо неправомерного политического или правительственного влияния или влияния со стороны определенной отрасли, которые могут поставить под угрозу его оперативную независимость.*



## Приложение С. Контрольный перечень для самооценки оперативно-независимого и автономного ПФР

Приведенный ниже контрольный перечень может помочь ПФР в оценке их уровня оперативной независимости и автономии. ПФР должны дать рейтинговую оценку того, в какой степени была реализована каждая характеристика, и присутствует ли она в их ПФР, на основе рейтинговой шкалы, описанной ниже. Затем рассчитывается балльная оценка рейтинга. На основе баллов рейтинговой шкалы дается общая оценка оперативной независимости и автономии (см. шкалу оценки в конце этого Приложения).

### Рейтинговая шкала:

|  |   |  |   |   |
|--|---|--|---|---|
| Отсутствие реализации характеристики (Очень значительные недостатки) | Минимальный уровень реализации характеристики (Значительные недостатки) | Частичная реализация характеристики (Умеренные недостатки) | Высокий уровень реализации характеристики (Незначительные недостатки) | Характеристика реализована полностью (Отсутствие недостатков) |
| 1 ■  | 2 ■   | 3 ■  | 4 ■   | 5 ■   |

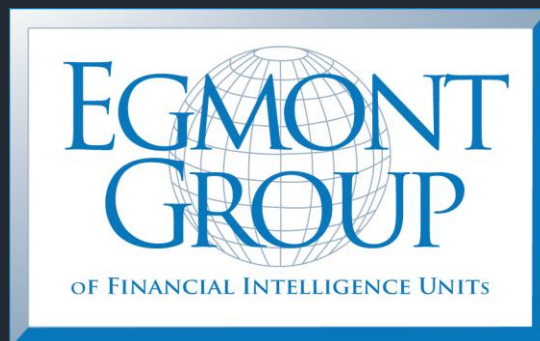
| ХАРАКТЕРИСТИКИ<br>(Для описания каждого критерия см. главу 6)   | РЕЙТИНГ |
|---|---------|
| <i>Управление и организационная структура</i>   |         |
| ПФР обладает полномочиями и возможностями для свободного выполнения своих функций, включая автономное принятие решения для анализа, запроса и/или распространения конкретной информации.*                             |         |
| Когда ПФР находится в составе существующей структуры другого органа, основные функции ПФР должны отличаться от функций другого органа.*   |         |
| ПФР обладает функциональной защитой, которая защищает его от ответственности.   |         |
| РПФР (Руководитель подразделения финансовой разведки) определяет перечень должностных обязанностей высшего руководства и персонала.   |         |
| <i>Бюджет и ресурсы</i>   |         |
| ПФР должно быть обеспечено адекватными финансовыми, людскими и техническими ресурсами таким образом, который обеспечивает его самостоятельность и независимость и позволяет ему эффективно реализовать свой мандат.*  |         |
| ПФР должно получать и использовать ресурсы, необходимые для выполнения своих функций на индивидуальной или обычной основе, без какого-либо неправомерного политического или правительственного влияния или влияния со |         |

\* Требования, изложенные в критериях для Рекомендации 29 ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег).

|  |  |
|--|--|
| стороны определенной отрасли, которые могут поставить под угрозу его оперативную независимость. <sup>15</sup>  |  |
| ПФР наделено полномочиями решать, когда и куда совершать поездки, исходя из своих оперативных потребностей.  |  |
| <i>Назначение и увольнение старшего руководства и персонала ПФР</i>  |  |
| Процесс назначения Руководителя подразделения финансовой разведки (РПФР) является аполитичным, должен быть своевременным и основанным на заслугах.                                       |  |
| Основание для увольнения РПФР основано на неудовлетворительной работе или нарушении должностных обязанностей, которые должны быть надлежащим образом детализированы и задокументированы. |  |
| РПФР имеет полномочия нанимать старшее руководство и персонал, основываясь на оперативных требованиях.   |  |
| Сотрудники ПФР не подлежат назначению вне основного мандата ПФР.   |  |
| <i>Защита информации</i>   |  |
| ПФР может защищать полученные им данные, а также финансовые данные и другую информацию, которую оно генерирует.  |  |
| <i>Обмен информацией</i>   |  |
| ПФР должно иметь возможность самостоятельно решать или взаимодействовать с другими национальными компетентными органами или зарубежными партнерами в отношении обмена информацией.*      |  |
| <i>Подотчетность, честность, прозрачность и руководство</i>  |  |
| ПФР несет ответственность за свою деятельность.  |  |
| ПФР гарантирует честность своего персонала и руководства.  |  |
| Финансирование и управление ПФР прозрачно.   |  |
| ПФР демонстрирует лидерство в продвижении оперативной независимости и автономии ПФР.   |  |
| <b>ИТОГО</b>   |  |

#### Шкала оценки оперативной независимости и автономии

| Оценка   | Рейтинговый диапазон |
|--|----------------------|
| <b>Очень низкий уровень оперативной независимости и автономии</b>  | <b>17-33</b>         |
| <b>Низкий уровень оперативной независимости и автономии</b>        | <b>34-50</b>         |
| <b>Средний уровень оперативной независимости и автономии</b>       | <b>51-67</b>         |
| <b>Высокий уровень оперативной независимости и автономии</b>       | <b>68-84</b>         |
| <b>Очень высокий уровень оперативной независимости и автономии</b> | <b>85</b>            |



## ПОНИМАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И АВТОНОМИИ ПФР

Документ, подготовленный Эгмонтским центром совершенства и лидерства подразделений финансовой разведки (ECOFEL)

Настоящий документ был подготовлен для оказания содействия правительствам (лицам, принимающим решения и формирующим политику), подразделениям финансовой разведки (ПФР) и ключевым заинтересованным сторонам в определении и понимании характеристик, которые определяют оперативную независимость и автономию ПФР.

© Авторское право принадлежит Эгмонтской группе подразделений финансовой разведки, октябрь 2018 г. [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org)