



Отчет Европейской Службы банковского надзора (ЕВА) по ПОД/ФТ в платежном секторе*



АВГУСТ 2023

© Ассоциация «АЭД». Все права защищены.



Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД» - отраслевая ассоциация, созданная в 2010 году.

Ассоциация является широко признанным центром компетенции по платежам, специализированному финансовому регулированию, повышению доступности финансовых услуг и финансовым инновациям. Основные задачи АЭД – устойчивое развитие отрасли, распространение лучших деловых практик и оказание экспертной поддержки для регуляторов и частного сектора.

Сайт Ассоциации: www.npaed.ru,

Электронная почта: npaed@npaed.ru

[Телеграмм-канал «Записки на рукавах»](#) - здесь мы обсуждаем новации в платежном секторе и регулировании, рассуждаем о будущем платежей, финтехе и криптовалютах.



Будем рады видеть новых подписчиков!

* неофициальный перевод

©2023 Ассоциация «АЭД». Все права защищены.

Перевод: Анна Леонова

Редактор: Павел Шуст

Воспроизведение без указания на источник запрещено. Распространяется по лицензии CC BY-NC-ND 4.0

Фото на титульной странице: [PIRO](#) с сайта [Pixabay](#)

[Report on ML TF risks associated with payment institutions](#)

16 June 2023

ЕВА/РЕР/2023/18

Оглавление

Введение	4
Основные положения	6
1. Контекст	8
1.1. Методология.....	9
1.2. Законодательная база и охват оценки рисков	10
2. Риски ОД/ФТ, выявленные в секторе платежных учреждений	11
2.1. Риски, связанные с клиентами платежных учреждений.....	12
2.2. Географические риски, связанные с платежными учреждениями.....	12
2.3. Риски, связанные с типами продуктов и услуг платежных учреждений	13
2.4. Риски, связанные со способом оказания услуг и посредниками (агентов).....	14
2.5. Риски, связанные с передачей функций по ПОД/ФТ на аутсорсинг	14
2.6. Другие факторы риска: Vrexit.....	15
2.7. Новые риски, возникающие в секторе платежных учреждений	15
3. Внедрение платежными учреждениями мер по ПОД/ФТ	17
3.1. Выявленные проблемы в сфере ПОД/ФТ.....	17
3.2. Нарушения мер по ПОД/ФТ со стороны платежных учреждений	19
4. Надзор за сектором платежных учреждений	20
4.1. Авторизация/лицензирование платежных учреждений.....	21
4.2. Оценка рисков ОД/ФТ в платежном секторе надзорными органами	22
4.3. Распределение ресурсов для осуществления надзора.....	24
4.4. Подходы стран ЕС к надзору за посредниками	26
4.5. Аспекты ПОД/ФТ при паспортизации	27
4.6. Текущий надзор за ПОД/ФТ при трансграничной деятельности	29
5. Заключение и дальнейшие шаги	31
Приложение: список источников, использованных для оценки рисков в соответствии со статьей 9а(5)	33

Введение

Перед Вами первый русскоязычный перевод Отчета Европейской службы банковского надзора (ЕВА) по рискам отмывания денег и финансирования терроризма в платежном секторе. Малоизвестный за пределами Европейского Союза, этот отчет имеет прямое практическое значение для платежных организаций не только в Европе, но и за ее пределами.

Этот документ – уникальная возможность посмотреть на платежный рынок ЕС глазами регулятора. В Отчете, что довольно редко встречается в открытых аналитических документах по ПОД/ФТ, приводятся конкретные претензии европейского регулятора к практикам, сервисам платежных учреждений и работе национальных надзорных органов.

Приведенные в документе опасения неизбежно станут руководством к действию. В теории, каждая страна и каждый участник рынка должны оценивать риски самостоятельно. Но на практике они пытаются уловить намеки и сигналы вышестоящих организаций и воплощают их в своих бизнес-стратегиях и комплаенс-политике. Отчет ЕВА, который вы держите в руках, представляет собой своеобразный сборник таких сигналов.

Благодаря Отчету ЕВА публично озвучены проблемы, которые были в той или иной степени известны в отрасли и до этого – но, пожалуй, впервые они так четко описаны на уровне программного документа. Это, в частности, отсутствие единообразной практики авторизации платежных институтов в странах ЕС; массовое обслуживание нерезидентов, которые не имеют возможности открыть банковские счета; предоставление виртуальных номеров IBAN; квази-франшизные модели (white labelling) и прочие. Причем ЕВА критикует, и довольно сильно, не только участников рынка, но и надзорные органы.

Почему Отчет ЕВА может быть интересен читателю за пределами ЕС? Во-первых, это образец лучшей практики, и перенос выводов Отчета в другие юрисдикции – только вопрос времени. За этим неизбежно последует изменение законодательства или, как минимум, надзорной стратегии во многих странах. В этом отношении Отчет ЕВА устанавливает регуляторные бенчмарки так же, как и Руководство по аутсорсингу¹.

Во-вторых, выводы ЕВА неизбежно повлияют на платежный бизнес игроков за пределами ЕС. Сейчас европейские платежные институты являются партнерами большого числа банков и иных финансовых учреждений в Центральной Азии, Восточной Европе. Ужесточение регулирования неизбежно скажется на этих партнерских связях. Требования к операциям и игрокам за пределами Европы возрастут, часть партнерских отношений может прекратиться. Причем не всегда по инициативе европейских платежных институтов,

¹ Неофициальный перевод Руководства по аутсорсингу, подготовленный Ассоциацией, доступен по ссылке: https://www.npaed.ru/_files/ugd/643f5f_98f2a02f12ff4ef4b4e603dbbbdbd34c.pdf

а по требованию обслуживающих их европейских банков. Это окажет прямое воздействие на платежные бизнесы во многих регионах, а значит и на миллионы их клиентов. Тем важнее знать заранее, как адаптироваться к новым требованиям, на что обратить внимание при работе с комплаенс-подразделениями европейских партнеров.

Наконец, выводы Отчета ЕВА – это отличный повод начать дискуссию и в Европе, и за ее пределами относительно того, как расставить четкие границы допустимого риска и механизмы его минимизации, которые сейчас часто представляют собой движущуюся мишень. Это бы позволило направить столь ценные ресурсы туда, где их применение действительно эффективно и обеспечивает защиту финансового сектора от злоупотреблений. Спустя более чем десять лет со времени, когда риск-ориентированный подход стал обязательным на глобальном уровне, мы начинаем понимать границы его эффективности и начинаем искать новые инструменты борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.



Виктор Достов, председатель Совета
Ассоциации участников рынка
электронных денег и денежных
переводов АЭД



Павел Шуст, исполнительный
директор Ассоциации участников рынка
электронных денег и денежных
переводов АЭД

Основные положения

Согласно Директиве (ЕС) 2015/849 («антиотмывочная» Директива), платежные учреждения должны применять системы и средства контроля для выявления, оценки, мониторинга и управления рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма (ОД/ФТ). Надзорные органы по вопросам ПОД/ФТ должны надлежащим образом и эффективно проводить текущий мониторинг, а также своевременно применять меры, необходимые для соблюдения платежными учреждениями требований ПОД/ФТ, соразмерно имеющимся рискам.

В 2022 году Европейская служба банковского надзора (ЕВА) провела оценку рисков ОД/ФТ в секторе платежных учреждений, целью которой было лучше изучить:

1. масштаб и характер рисков ОД/ФТ, связанных с платежными учреждениями;
2. насколько эффективными являются системы и средства контроля платежных учреждений для целей снижения рисков ОД/ФТ; и
3. насколько эффективны существующие подходы надзорных органов в борьбе с рисками ОД/ФТ в платежных учреждениях.

Выводы ЕВА свидетельствуют о том, что риски ОД/ФТ в секторе платежных учреждений, возможно, оцениваются некорректно и управление ими недостаточно эффективно. В частности, ЕВА установила следующее:

- По оценке европейских органов надзора в сфере ПОД/ФТ, для платежных учреждений характерны высокие риски ОД/ФТ. Системы и средства контроля, применяемые платежными учреждениями для снижения этих рисков, не всегда эффективны.
- Не все надзорные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются профилем рисков ОД/ФТ отдельного платежного учреждения и уровнем рисков ОД/ФТ в целом в этом секторе.
- Практика авторизации платежных учреждений различается, и в каждой стране системы ПОД/ФТ оцениваются по-разному. В результате может сложиться ситуация, при которой платежное учреждение со слабой системой контроля регистрируется в государстве-члене ЕС, где процесс выдачи разрешений менее строгий, а впоследствии осуществляет трансграничную деятельность и работает по всей территории ЕС.
- В ЕС не существует общего подхода к надзору за соблюдением требований ПОД/ФТ агентами или платежными учреждениями с широко распространенными агентскими сетями. Использование платежными учреждениями агентов сопряжено со

значительными рисками ОД/ФТ, особенно в контексте международной деятельности.

Решение этих вопросов имеет важное значение для защиты единого рынка ЕС от финансовых преступлений, а также способствует расширению доступа платежных учреждений к платежным счетам за счет устранения ключевых причин дерискинга.

Результаты данной оценки рисков будут учтены в проводимой ЕВА раз в два года общей оценке рисков ОД/ФТ. Некоторые технологии, например, виртуальные IBAN или white labelling, появились недавно и связанные с ними риски требуют дальнейшей оценки со стороны ЕВА. В некоторых случаях требуется внесение изменений в законодательство ЕС, например, установление более последовательного подхода к оценке системы ПОД/ФТ при выдаче авторизаций; усиление учета рисков ОД/ФТ в процессе паспортизации² и, в конечном счете, установление единых правил отказов в паспортизации на основании рисков ОД/ФТ; или введение более единообразного регулирования агентов со стороны государств-членов в трансграничном контексте, включая более согласованный подход к надзору за соблюдением требований ПОД/ФТ такими агентами по всей Европе.

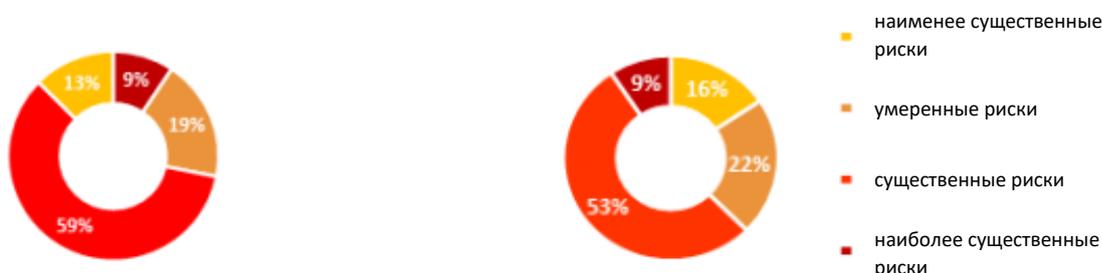
² Платежные институты, авторизованные в одной стране ЕС, имеют право оказывать услуги во всех других странах ЕС. Но прежде для этого необходимо получить разрешение регуляторов в каждой такой стране. Этот процесс называется «паспортизацией». – *прим. ред.*

1. Контекст

Для платежных институтов характерны более высокие риски ОД/ФТ. Например:

- В Заключении ЕВА от 2021 года о факторах риска ОД/ФТ, влияющих на финансовый сектор Европейского союза³, отмечено, что более двух третей всех органов надзора за ПОД/ФТ считают, что платежный сектор представляет значительные или очень значительные риски ОД/ФТ. В документе также отмечалось, что надзор не всегда соответствовал такому высокому уровню риска.
- Европейская комиссия в наднациональной оценке рисков 2022 года⁴ сочла, что платежные учреждения подвержены как рискам ОД, так и рискам ФТ, и они "оказались наиболее уязвимыми к рискам, возникающим из-за неэффективных систем ПОД/ФТ".
- Дерискинг влияет как на платежные учреждения, так и непосредственно на клиентов. «Дерискинг» означает ситуацию, когда финансовая организация необоснованно отказывает клиенту в принятии на обслуживание или прекращает с ним деловые отношения, чтобы избежать рисков ОД/ФТ.

Рис. 1. Общий уровень неотъемлемого риска (слева) и остаточного риска (справа) платежного сектора, по мнению европейских органов надзора, 2022 год⁵



Такая ситуация вызывает некоторые опасения относительно:

- надежности мер по ПОД/ФТ, внедряемых платежными учреждениями; и

³ Опубликовано в марте 2021, доступно по ссылке:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

⁴ Отчет Комиссии Европейского Парламента и Совета об оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма, связанного с трансграничной деятельностью и влияющего на внутренний рынок ЕС, опубликован 27 октября 2022 г., доступен по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>

⁵ Под неотъемлемым риском, как правило, понимается уровень риска в случае, если не применяются какие-либо механизмы минимизации риска (либо применяются актуальные на данный момент). Под остаточным риском – риск, если будут применяться все необходимые меры по минимизации.

- адекватности и пропорциональности объема ресурсов, выделяемых национальными компетентными органами для надзора за соблюдением платежными учреждениями мер по ПОД/ФТ.

В апреле 2022 года ЕВА приняла решение провести оценку:

- масштаба и характера рисков ОД/ФТ, связанных с данным сектором;
- пропорциональности и эффективности систем и средств контроля ПОД/ФТ, применяемых платежными учреждениями для устранения соответствующих рисков; и
- эффективности существующих подходов к надзору за соблюдением платежными учреждениями мер по ПОД/ФТ.

1.1. Методология

Статья 9а(5) Регламента (ЕС) 1095/2010⁶ обязывает ЕВА «проводить оценку рисков, стратегий, средств и ресурсов компетентных органов в целях устранения наиболее значимых рисков ОД/ФТ на уровне Европейского Союза, определенных в наднациональной оценке рисков».

В ходе таких оценок риска устанавливаются факты, которые должны помочь компетентным органам реагировать на конкретные, стратегические, потенциальные риски ОД/ФТ. Потенциальные риски включают в себя как новые риски, которые не были выявлены ранее, так и существующие, которые существенно возросли либо приобрели новое значение.

Согласно методологии, при проведении оценки рисков ЕВА должна опираться на имеющуюся у нее информацию. При оценке рисков платежных учреждений ЕВА использовала следующие источники информации⁷:

- результаты проведенного ЕВА в 2022 году опроса 32 европейских органов надзора о рисках ОД/ФТ, связанных с платежными учреждениями;
- наднациональная оценка рисков, проведенная Европейской Комиссией, и документы, положенные в ее основу;
- экспертная оценка Второй платежной Директивы, проведенная ЕВА, в части авторизации платежных учреждений;
- Заключение ЕВА о рисках ОД/ФТ, влияющих на финансовую систему ЕС;
- национальные оценки рисков, проведенные государствами-членами, а также отраслевые оценки рисков в платежном секторе, если таковые имелись;

⁶ Положение об учреждении ЕВА от 24 ноября 2010 года, доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1677573282068&from=en>

⁷ См. полный список источников в Приложении

- двусторонний обмен мнениями с отдельными национальными надзорными органами, ответственными за надзор в части ПОД/ФТ в платежном секторе;
- иные доступные материалы по рискам ОД/ФТ в платежных учреждениях из авторитетных источников, включая ФАТФ и Совет Европы.

1.2. Законодательная база и охват оценки рисков

Платежные учреждения подпадают под действие Директивы (ЕС) 2015/849⁸ («антиотмывочная» Директива). Это означает, что на них распространяются те же требования в области ПОД/ФТ, что и на другие финансовые учреждения в ЕС. Там, где это применимо, деятельность платежных учреждений в качестве поставщиков платежных услуг также регулируется Регламентом (ЕС) 2015/847⁹ (об информации, сопровождающей переводы денежных средств).

Платежные услуги также регулируются Директивой (ЕС) 2015/2366¹⁰ (Вторая платежная Директива, PSD2). Такие услуги перечислены в Приложении к PSD2 и включают:

- услуги по внесению и снятию наличных со счета;
- исполнение платежных поручений (путем прямого дебетования или кредитовых переводов);
- совершение платежных операций с использованием платежной карты или иного аналогичного устройства;
- эмиссия платежных инструментов и/или обеспечение приема платежных инструментов (эквайринг);
- услуги по совершению денежных переводов;
- услуги по инициации платежей;
- услуги по агрегации финансовой информации.

Данная оценка рисков рассматривает платежные учреждения, которые авторизованы в ЕС. Не принимаются во внимание риски, связанные с платежными учреждениями, которые не авторизованы или не имеют регистрацию в Европейском Союзе.

⁸ Директива (ЕС) 2015/849 от 20 мая 2015 г. о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

⁹ Регламент (ЕС) 2015/847 Европейского Парламента и Совета от 20 мая 2015 года об информации, сопровождающей переводы денежных средств

¹⁰ Директива (ЕС) № 2015/2366 Европейского Парламента и Совета от 25 ноября 2015 года о платежных услугах на внутреннем рынке и о внесении изменений в Директивы 2002/65/ЕС, 2009/110/ЕС и 2013/36/EU и Регламент (ЕС) No 1093/2010 и об отмене Директивы 2007/64/ЕС (Действует в пределах ЕЭЗ); OJ L 337, 23.12.2015, с. 35-127

2. Риски ОД/ФТ, выявленные в секторе платежных учреждений

Характерные высокие риски в платежном секторе обусловлены следующими факторами¹¹:

1. клиентская база;
2. услуги, связанные с большим оборотом наличных;
3. преобладание единоразовых сделок, а не устоявшихся деловых отношений;
4. юрисдикции с высоким уровнем риска, в которых или с которыми работают платежные учреждения;
5. большой общий объем и высокая скорость транзакций;
6. удаленное принятие клиентов на обслуживание; и
7. используемые каналы обслуживания (особенно через сеть посредников, включая агентов).

Не все платежные учреждения подвержены одинаковому уровню риска ОД/ФТ, поскольку сектор не является однородным и у организаций различный размер бизнеса и бизнес-модели. Бизнес-модель влияет на степень, в которой платежное учреждение подвержено риску ОД/ФТ.

Например, надзорные органы считают, что риски ОД/ФТ особенно высоки для платежных учреждений, которые предоставляют услуги по переводу денежных средств наличными, и которые не вступают в длительные деловые отношения со своими клиентами, т.е. не применяют меры по надлежащей проверке клиента (CDD). И напротив, риски ОД/ФТ, связанные с деятельностью поставщиков услуг по агрегации финансовой информации (AISP), ограничены, поскольку AISP не вовлечены в платежную цепочку и не хранят средства клиентов.

В то же время большинство надзорных органов оценивают меры контроля платежных учреждений в области ПОД/ФТ как недостаточные для эффективного снижения таких рисков. Некоторые надзорные органы указали, что после применения надзорных мер, программы внутреннего контроля учреждений по сравнению с предыдущими годами несколько улучшились, но это не привело к системному снижению риска.

ЕВА также отмечает, что некоторые страны-члены ЕС в своих национальных оценках рисков платежного сектора указывают на умеренный или средний уровень риска. По их мнению, высокие риски и слабые программы внутреннего контроля в этом секторе не

¹¹ Источники: документы Европейской Комиссии, положенные в основу наднациональной оценки рисков от 27 октября 2022 года, доступны по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344&from=EN> и Заключение ЕВА о рисках отмывания денег и финансирования терроризма, влияющих на финансовый сектор ЕС, ЕВА/Ор/2021/04 от 3 марта 2021 года, JC2019 59 от 4 октября 2019 года и JC/2017/07 от 20 февраля 2017 года

оказывают негативного влияния, поскольку платежные учреждения имеют банковские счета, и любые операции, проводимые через эти счета, подпадают под действие мер внутреннего контроля банков.

2.1. Риски, связанные с клиентами платежных учреждений

По данным надзорных органов ЕС, основанным на информации, полученной из отчетности и по результатам надзорных проверок, у платежных учреждений, как правило, более высокая доля потенциально высокорисковых клиентов:

- В случае индивидуальных клиентов это могут быть нерезиденты или клиенты, которые были подвержены дерискингу (то есть лишены доступа к банковским услугам). Два надзорных органа сообщили об увеличении числа политически значимых лиц в клиентской базе платежных учреждений.
- В платежном секторе количество корпоративных клиентов из секторов с высоким уровнем риска, включая игорные компании и поставщиков услуг по управлению криптоактивами, существенно выше, чем в банковском секторе. Также появляются новые типы игроков, такие как платформы и торговые площадки, которые, выступая посредниками при переводе, по-видимому, повышают общий уровень риска ОД/ФТ.

Надзорные органы государств-членов ЕС, где сектор платежных учреждений фокусируется на обслуживании местных клиентов, указали, что общие риски ОД/ФТ у них ниже, чем в странах, где платежные учреждения ведут трансграничную деятельность. Некоторые надзорные органы сообщили, что они предпринимают усилия по переориентации бизнес-моделей платежных учреждений на местный рынок, но результаты неоднозначны. Общее мнение надзорных органов заключается в том, что платежные учреждения, как правило, имеют более высокий аппетит к риску, чем, например, розничные банки.

2.2. Географические риски, связанные с платежными учреждениями

Надзорные органы считают, что географические риски являются основным типом риска в этом секторе и связаны как с проблемами отмывания денег, так и с финансированием терроризма. Три надзорных органа указали, что наиболее значительным риском, связанным с платежными учреждениями в их странах, является трансграничный характер транзакций, в том числе со странами, имеющими высокий уровень риска ОД/ФТ. Еще семь надзорных органов указали, что операции с третьими странами с высоким уровнем риска представляют собой второй по значимости фактор риска ОД/ФТ, связанный с платежными учреждениями. Один надзорный орган в области ПОД/ФТ назвал «оффшорные страны» в качестве дополнительного элемента риска.

Надзорные органы считают, что географический риск особенно актуален для платежных учреждений, оказывающих услуги по совершению денежных переводов. Такие платежные

учреждения часто работают в районах, где мало представлены кредитные организации, и они закрывают пустующую рыночную нишу. Надзорные органы сообщили о большом количестве денежных переводов в третьи страны с высокими рисками ОД/ФТ; однако общий объем этих операций остается ограниченным.

2.3. Риски, связанные с типами продуктов и услуг платежных учреждений

Риски продуктов и сервисов зависят от бизнес-модели платежного учреждения. Надзорные органы считают источниками риска технологии, обеспечивающие анонимность, инновационные продукты, высокую скорость транзакций, использование наличных денег и разовые транзакции без открытия платежного счета.

В большинстве национальных оценок риска отмечено, что использование **новых технологий** и предоставление новых видов услуг сопряжено с более высокими рисками ОД/ФТ. То же отметили и надзорные органы в ходе опроса ЕВА. Более высокий риск ОД/ФТ связан с новыми технологиями и удаленным принятием клиентов на обслуживание, сделками с криптоактивами и использованием искусственного интеллекта как для оценки индивидуальных рисков, так и для мониторинга транзакций, поскольку такие технологии по-прежнему остаются малоизученными.

Использование **наличных денег** также является фактором риска. Все надзорные органы отметили, что более высокие риски ОД/ФТ имеют те учреждения, которые оперируют наличными без установления деловых отношений с плательщиком или получателем. В некоторых странах, где использование наличных денег в экономике в целом сокращается, денежные переводы остаются наиболее популярным способом отправки наличных за границу, поскольку такие переводы проще и быстрее, чем через банки. В то время как число операций остается высоким, средний размер денежного перевода по-прежнему невелик. Стоит отметить, что в некоторых государствах-членах ЕС растет популярность переводов через PayPal и другие сервисы (за исключением банковских переводов): платежная цепочка в таких случаях становится длиннее.

Надзорные органы сошлись во мнении, что преобладание **единоразовых операций** является фактором риска. Многие транзакции носят эпизодический характер, и у учреждения нет возможности установить постоянные деловые отношения с клиентом. Более того, во многих странах-членах единоразовые транзакции освобождаются от проведения надлежащей проверки клиента. Это в свою очередь ограничивает способность платежных учреждений создавать профиль риска клиента, выявлять риски ОД/ФТ и управлять ими.

2.4. Риски, связанные со способом оказания услуг и посредниками (агентами)

Надзорные органы указали, что удаленные деловые отношения без адекватных инструментов управления рисками повышает общий уровень риска ОД/ФТ в платежном секторе.

По мнению надзорных органов, широкое использование **посредников, включая агентов**, представляет собой наиболее значительные риски, связанные с каналами обслуживания. В то же время, использовать сеть посредников экономически выгодно: они позволяют обслуживать широкий круг клиентов, в том числе там, где доступ к финансовым услугам, включая переводы денежных средств, ограничен.

Бизнес-модели агентов могут различаться, и национальные оценки риска показывают, что основной бизнес агентов не всегда связан с финансовыми услугами, и что агентами могут выступать газетные киоски, интернет-магазины, салоны связи, табачные лавки, мини-маркеты и заправки. Такие агенты могут быть недостаточно осведомлены о правилах ПОД/ФТ и, следовательно, неэффективно осуществлять контроль за соблюдением мер по ПОД/ФТ, введенных их платежным учреждением-принципалом. Кроме того, многие агенты обслуживают одно или несколько платежных учреждений одновременно и часто меняют принципалов. Такая ситуация затрудняет надзор платежных учреждений за агентской сетью, что может привести к ослаблению систем и средств контроля за ПОД/ФТ. Это связано с тем, что агенты обычно сами не являются поднадзорными субъектами, а также с тем, что окончательная ответственность за соблюдение требований ПОД/ФТ остается за платежным учреждением. Результаты опроса ЕВА показывают: этот риск уже реализуется – а значит высок риск эксплуатации агентов преступниками.

2.5. Риски, связанные с передачей функций по ПОД/ФТ на аутсорсинг

Надзорные органы считают аутсорсинг платежными учреждениями существенных функций по ПОД/ФТ высокорисковым.

Аутсорсинг дает доступ к специализированным услугам и помогает достичь лучших результатов в соблюдении требований по конкурентоспособной цене. Однако без надлежащих мер безопасности это может негативно сказаться на надежности систем контроля и управления рисками платежных учреждений. Например, аутсорсинг может подорвать общую компетенцию и независимость платежных учреждений.

Кроме того, аутсорсинг в трансграничном контексте может затруднить определение того, где учреждение осуществляет «основную деятельность», чего требует Вторая платежная Директива¹². Концепция «основного места ведения деятельности» – это требование, согласно которому для эффективного управления и контроля платежное учреждение

¹² Статья 11(3) Директивы (ЕС) 2015/2366 (PSD2)

должно иметь головной офис и вести часть своей деятельности в той юрисдикции, где оно было зарегистрировано. Согласно анализу практик авторизации в соответствии с Второй платежной Директивой¹³, проведенному в 2023 году, ЕВА выявила значительное расхождение таких практик в разных странах ЕС. Если организация не осуществляет деятельность в стране, где она получила авторизацию, у нее нет связей с этой юрисдикцией. Если управление и контроль за учреждением в юрисдикции, где оно было создано, осуществляется неэффективно, то неэффективно будет осуществляться и надзор за качеством услуг, предоставляемых на аутсорсинг.

2.6. Другие факторы риска: Brexit

В Заключениях ЕВА о рисках ОД/ФТ за 2019 и 2021 годы были отдельно выделены риски для финансового сектора в связи с выходом Великобритании из ЕС, связанные с релокацией учреждений из Британии в Евросоюз. Релокация платежных учреждений, ранее авторизованных в Великобритании, сопровождалась увеличением числа запросов на авторизацию в течение короткого периода времени, что привело к проблемам в области ПОД/ФТ.

Надзорные органы из некоторых стран-членов ЕС подтвердили, что такие платежные учреждения имели неадекватные системы контроля за рисками ОД/ФТ, а также слабую культуру комплаенса. Например, к моменту авторизации таких компаний они не внедрили системы и средства контроля за ПОД/ФТ (в частности, усиление функций по соблюдению требований, набор местного персонала и т.д.), что привело к значительным рискам в сфере ОД/ФТ. Эффект этих рисков усиливался по мере того, как некоторые платежные учреждения стали расти ускоренными темпами и распространили свои услуги по всему ЕС.

2.7. Новые риски, возникающие в секторе платежных учреждений

Компетентные органы выявили три новых риска. Они касаются white labelling, виртуальных IBAN и работы со сторонними эквайрерами.

Некоторые органы надзора подчеркнули, что **white labelling** - растущая тенденция, вызывающая озабоченность из-за рисков ОД/ФТ. White labelling означает, что платежные учреждения предоставляют свою лицензию независимым организациям, которые разрабатывают свой собственный продукт по лицензии регулируемого финансового учреждения. Во время консультаций по ревизии Второй платежной Директивы¹⁴, ЕВА

¹³ Отчет ЕВА об оценке выполнения положений Второй платежной Директивы по авторизации учреждений, ЕВА/REP/2023/01 от 11 января 2023 г., доступно по ссылке:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1050744/Peer%20Review%20Report%20on%20authorisation%20under%20PSD2.pdf

¹⁴ Заключение ЕВА о технических рекомендациях по ревизии Директивы (ЕС) 2015/2366 о платежных услугах на внутреннем рынке (PSD2), ЕВА/Op/2022/06 от 23 июня, доступно по ссылке:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20%28EBA-Op-2022-

подчеркнула, что организации, действующие по лицензии white label, имеют возможность контролировать бизнес-процессы и деловые отношения, включая взаимодействие с пользователями платежных сервисов. Они также могут контролировать денежные средства и финансовые потоки. Это приводит к увеличению рисков ОД/ФТ и ослаблению контроля со стороны платежных учреждений.

Надзорные органы в качестве нового риска также отметили виртуальные международные номера банковского счета (**виртуальные IBAN**). Виртуальные IBAN выглядят идентично традиционным IBAN, но не связаны с реальными банковскими счетами; они используются только для перенаправления входящих платежей на традиционный IBAN, привязанный к физическому банковскому счету. Виртуальные IBAN создают риски ОД/ФТ, поскольку скрывают географию расположения базового счета, что чревато возникновением трудностей при надзоре. Кроме того, использование виртуальных IBAN может означать, что платежные учреждения не соблюдают меры по ПОД/ФТ.

Эквайринг третьими лицами - зарождающаяся тенденция и потенциально новый риск ОД/ФТ. В этом случае эквайер (организация, предоставляющая услуги по обработке платежей, включая авторизацию, клиринг или расчеты) передает определенные части процесса эквайринга на аутсорсинг третьему лицу, которое зачастую само является поднадзорным субъектом. Третье лицо оказывает услуги от имени эквайера и несет ответственность за соблюдение требований по ПОД/ФТ соответствующей юрисдикции (в ЕС или за его пределами) при принятии на обслуживание и проверке клиента.

3. Внедрение платежными учреждениями мер по ПОД/ФТ

Среди надзорных органов существует общее мнение о том, что внедрение мер по ПОД/ФТ в секторе платежных учреждений менее эффективно, чем, например, в банковском секторе. Считается, что осведомленность о рисках ОД/ФТ среди платежных учреждений ограничена.

3.1. Выявленные проблемы в сфере ПОД/ФТ

В рабочем документе Европейской Комиссии, опубликованном в 2022 году вместе с наднациональной оценкой рисков, подчеркивается, что по мнению надзорных органов платежные учреждения менее осведомлены о рисках отмывания денег, чем, например, банковский сектор. Их внутренние системы контроля за ПОД/ФТ также считаются недостаточными.

Это соответствует выводам оценки рисков ОД/ФТ, которая проводится ЕВА каждые два года. По данным опроса надзорных органов, средства контроля платежных учреждений часто недостаточны для управления рисками ОД/ФТ. Наиболее распространенные проблемы, выявленные органами надзора, включают:

- **Низкую общую осведомленность о рисках ОД/ФТ.** Несмотря на то, что качество оценки рисков в масштабах всего сектора и отдельных учреждений за последние три года несколько улучшилось, общий уровень осведомленности по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Некоторые надзорные органы указали на отсутствие тщательной подготовки персонала по вопросам ПОД/ФТ, особенно в случаях работы с агентами.
- **Недостаточный контроль за транзакциями.** Большинство надзорных органов в сфере ПОД/ФТ указали, что участники рынка часто не могут осуществлять полноценный контроль за транзакциями, а системы мониторинга транзакций неэффективны либо отсутствуют вовсе.
- **Низкий уровень выявления подозрительных транзакций и отсутствие надлежащей отчетности о них.** Из-за низкого уровня осведомленности о рисках ОД/ФТ и недостатков в текущем мониторинге, платежным учреждениям сложно выявлять и надлежащим образом сообщать о подозрительных транзакциях. Надзорные органы считают отчетность платежных учреждений по подозрительным транзакциям неудовлетворительной; многие платежные учреждения, по-видимому, полагаются на системы отчетности о подозрительных транзакциях кредитных

организаций, с которыми они сотрудничают, вместо того чтобы внедрять свои собственные, как того требует законодательство ЕС.

- **Неспособность внедрить системы контроля за соблюдением санкций.** Надзорные органы указали на то, что платежные учреждения в целом плохо понимают, что такое режимы санкций, и, соответственно, в недостаточной степени внедряют их в свои бизнес-процессы. Конкретные проблемы связаны с текущим мониторингом, который в некоторых учреждениях проводился только эпизодически, либо не проводился вовсе.
- **Слабые механизмы внутреннего управления.** Некоторые надзорные органы обнаружили, что платежные учреждения имеют неадекватные механизмы внутреннего управления. Это особенно актуально для новых платежных учреждений, деятельность которых направлена на быстрый рост и получение максимальной прибыли. Некоторые платежные учреждения не применяют модель «трех линий защиты»¹⁵, а также у них относительно высокая текучесть кадров на ключевых должностях. Один из надзорных органов выявил активное участие акционеров в управлении бизнесом, что теоретически может помешать взвешенному управлению рисками ОД/ФТ в учреждении. Эти элементы в совокупности могут ослабить механизмы управления платежным учреждением, включая систему управления рисками.
- **Риски финансирования терроризма плохо изучены и ими тяжело управлять.** В соответствии с рабочим документом Европейской комиссии от 2022 года, многие надзорные органы указали на значительные риски финансирования терроризма, связанные со специфическими особенностями предлагаемых платежными учреждениями продуктов и услуг, в том числе использование наличных и широкий географический охват услуг, которые обычно включают небольшие транзакции. Кроме того, платежные учреждения плохо понимают риски ФТ и используют проверку соблюдения санкционных ограничений в качестве единственного инструмента снижения рисков ФТ.
- **Удаленное принятие на обслуживание без применения надлежащих мер безопасности.** Надзорные органы указали на риски, связанные с удаленным принятием на обслуживание клиентов в платежном секторе без применения надлежащих мер безопасности. Они также отметили, что платежные учреждения часто не идентифицировали клиентов с высоким уровнем риска, в т.ч. политически значимых лиц.

¹⁵ Включает в себя контроль на уровне бизнес-процессов, внутреннего мониторинга и независимого внутреннего аудита.

3.2. Нарушения мер по ПОД/ФТ со стороны платежных учреждений

В рамках опроса ЕВА надзорные органы указали, что большинство нарушений платежных учреждений связаны с текущим мониторингом, внутренним контролем, общей политикой и процедурами в области ПОД/ФТ, идентификацией клиентов и верификацией удостоверяющих документов, а также с оценкой риска в целом. Также компетентные органы были в целом обеспокоены качеством контроля в секторе.

Надзорные органы внесли те же типы нарушений в базу данных ЕВА по рискам ОД/ФТ, EuReCA, которая была введена в действие в январе 2022 года в рамках обновленного мандата ЕВА по ПОД/ФТ. Европейские надзорные органы обязаны сообщать о выявленных в поднадзорных организациях проблемах, связанных с ПОД/ФТ, включая таковые в платежных учреждениях, через EuReCA. Сектор платежных учреждений является вторым после сектора кредитных организаций, о котором в EuReCA сообщается чаще всего. С момента создания EuReCA в январе 2022 года компетентные органы сообщили о 62 существенных проблемах в отношении 19 платежных учреждений¹⁶, из которых 59 были явными или потенциальными нарушениями. В течение этого периода у одного платежного учреждения была отозвана лицензия из-за несоблюдения мер по ПОД/ФТ.

Рис. 2. Наиболее распространенные нарушения мер по ПОД/ФТ со стороны платежных учреждений, 2022 год



¹⁶ Данные из EuReCA от 5 мая 2023

4. Надзор за сектором платежных учреждений

Руководством ЕВА от июля 2017 года определен перечень документов, необходимый для авторизации платежного учреждения в государстве-члене ЕС¹⁷. Запрашиваемая документация включает, среди прочего, информацию о внутренних системах и средствах контроля за ПОД/ФТ¹⁸.

Внутренний контроль за ПОД/ФТ включает в себя оценку риска ОД/ФТ в масштабах всего бизнеса, политику и процедуры в области ПОД/ФТ, включая надзор за агентскими сетями, а также структуру управления с четким распределением ответственности за соблюдение требований по ПОД/ФТ.

Таким образом, европейские надзорные органы перед выдачей разрешения на платежную деятельность должны убедиться в том, что:

- проведенная заявителем оценка риска ОД/ФТ является надлежащей и полной;
- заявитель внедрил или внедрит адекватные системы и средства контроля для эффективного управления рисками ОД/ФТ, связанными с его филиалами, агентами или дистрибьюторами;
- лицо, ответственное за соблюдение платежным учреждением требований по ПОД/ФТ, обладает достаточным опытом в данной области для выполнения своих функций.

Надзорные органы должны эффективно контролировать авторизованное платежное учреждение на предмет соблюдения им требований по ПОД/ФТ. Руководство ЕВА по риск-ориентированному надзору обязывает надзорные органы выявлять и оценивать риски ОД/ФТ, связанные с платежными учреждениями, как на уровне самой организации, так и в целом по сектору (т.е. оценивать отраслевые риски). Такие оценки риска, проводимые на регулярной основе, должны лечь в основу надзорной стратегии. Стратегия должна включать в себя описание характера и масштаба их надзорной деятельности, а также подход к принуждению соблюдения законодательства. Европейские надзорные органы за ПОД/ФТ также должны конструктивно взаимодействовать с органами по пруденциальному надзору и другими заинтересованными сторонами на национальном и международном уровнях, для

¹⁷ Руководство ЕВА об информации, которая должна предоставляться для авторизации платежных учреждений и организаций электронных денег, а также для регистрации провайдеров услуг по агрегации финансовой информации в соответствии с Директивой (ЕС) 2015/2366 (PSD2), GL/2017/09 от 11/07/2017, доступно по ссылке: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1904583/f0e94433-f59b-4c24-9cec-2d6a2277b62c/Final%20Guidelines%20on%20Authorisations%20of%20Payment%20Institutions%20%28EBA-GL-2017-09%29.pdf?retry=1>

¹⁸ На основании статьи 33 PSD2, провайдеры услуг по агрегации финансовой информации (AISP) освобождаются от предоставления информации о своих внутренних средствах контроля и системах ПОД/ФТ

обеспечения целенаправленного, всеобъемлющего и последовательного надзора, используя качественную информацию.

ЕВА было установлено, что не все надзорные органы принимают достаточные меры для эффективного управления рисками ОД/ФТ.

4.1. Авторизация/лицензирование платежных учреждений

В 2022 году в рамках экспертной оценки ЕВА проанализировала выполнение положений Руководства по авторизации¹⁹. Основываясь на результатах этой экспертной оценки и руководствуясь соответствующей информацией, полученной в ходе текущей работы по ПОД/ФТ, ЕВА пришла к выводу, что некоторые из недостатков, выявленных в разделе 3.1, касающиеся внутреннего контроля платежных учреждений за ПОД/ФТ, связаны с текущей практикой выдачи разрешений. В частности, по экспертной оценке, в некоторых странах-членах процессы авторизации недостаточно надежны и заявители могут получить лицензию, несмотря на недостаточный контроль в области ПОД/ФТ.

В частности, ЕВА обратила внимание на следующее:

1. Большинство надзорных органов, отвечающих за авторизацию учреждений в рамках Второй платежной Директивы, собирают необходимую информацию о программах внутреннего контроля заявителя в соответствии с Руководством ЕВА по авторизации²⁰, однако единого подхода к рассмотрению таких документов нет, а в некоторых случаях полученная от заявителя информация вообще не оценивается. Однако, простого получения информации, в том числе документов, для проверки механизмов внутреннего контроля недостаточно.

В некоторых случаях к оценке не были привлечены эксперты в области ПОД/ФТ. В других случаях мнение экспертов не было должным образом учтено при принятии окончательного решения об авторизации.

2. Некоторые надзорные органы не имеют четких критериев или надежной методологии, в соответствии с которыми они проводили бы общую оценку рисков ОД/ФТ заявителя. Такая ситуация приводит к тому, что компетентные органы не могут должным образом:
 - проанализировать, является ли оценка рисков заявителя адекватной и полной, и имеет ли заявитель должное представление о своих рисках ОД/ФТ;

¹⁹ ЕВА/REP/2023/01 от 11 января 2023, доступно по ссылке: [Peer Review Report on authorisation under PSD2.pdf \(europa.eu\)](#)

²⁰ Руководство ЕВА об информации, которая должна предоставляться для авторизации платежных учреждений и для регистрации провайдеров услуг по агрегации финансовой информации в соответствии со статьей 5(5) Директивы (ЕС) 2015/2366, ЕВА/GL/2017/09 от 11/07/2017, доступно по ссылке: [BoS 2017 XX Final Report on Guidelines on Authorisations.docx \(europa.eu\)](#)

- выявить несоответствия, либо некорректную или нереалистичную идентификацию, оценку рисков;
- единообразно провести оценку (независимо от того, какой сотрудник ее проводит);
- предоставить заявителю содержательную обратную связь по результатам проведенной оценки.

Оценка рисков ОД/ФТ является ключевой частью документов по ПОД/ФТ от заявителя: именно на ее основе надзорные органы делают вывод о надежности систем и средств контроля ПОД/ФТ, а также о достаточности применимых мер по снижению рисков. Ввиду отсутствия четкой методологии по проверке оценки рисков ОД/ФТ компетентные органы могут авторизовать учреждение, плохо понимающее свои риски.

3. Не все надзорные органы проверяют компетентность сотрудника учреждения, ответственного за соблюдение требований ПОД/ФТ. Результаты экспертной оценки показали существенные различия в проверке компетентности ответственных сотрудников в разных странах ЕС. Некоторые надзорные органы вовсе не проводят такую проверку, поскольку этого не требует национальное законодательство, другие же проводят анализ, однако практика значительно различается в разных странах.

В отсутствие тщательной проверки невозможно определить, является ли ответственный сотрудник достаточно компетентным и подходящим для этой позиции²¹. Авторизованное платежное учреждение, разработку и внедрение внутренних систем ПОД/ФТ которого осуществляет сотрудник с недостаточной компетенцией, может нести значительные риски. Если это сочетается с неадекватной оценкой рисков ОД/ФТ и неэффективными системами внутреннего контроля, маловероятно, что управление платежным учреждением будет в достаточной мере надежным, безопасным и устойчивым.

4.2. Оценка рисков ОД/ФТ в платежном секторе надзорными органами

Согласно Руководству ЕВА по риск-ориентированному надзору, компетентные органы должны оценивать риски ОД/ФТ в поднадзорных отраслях, в том числе в некоторых случаях на уровне отдельных учреждений или групп учреждений (т.н. «субъекты оценки»). Отчасти эти требования могут быть выполнены в национальной оценке рисков.

²¹ 14 июня 2022 года ЕВА опубликовала Руководство о роли сотрудников, ответственных за соблюдение требований по ПОД/ФТ, ЕВА/GL/2022/05, в котором определены роль, задачи и ответственность таких сотрудников. Эти рекомендации применимы и к платежным учреждениям, Руководство доступно по ссылке: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf

Все страны-члены, кроме одной, предоставили ЕВА свою **национальную оценку риска**. Эти оценки сильно отличались по форме и уровню детализации. В некоторых странах они устарели (были опубликованы в 2017-2018 годах на основе еще более ранних данных), в других - пересматриваются в настоящее время. По оценке ЕВА, национальные оценки риска, как правило, недостаточны для того, чтобы надзорные органы были достаточно осведомлены о рисках ОД/ФТ в платежном секторе.

Согласно опросу ЕВА о рисках ОД/ФТ, связанных с платежными учреждениями, большинство надзорных органов при оценке рисков ОД/ФТ и качества контроля в платежном секторе основывались на данных из официальной оценки риска, как это предусмотрено Руководством ЕВА по риск-ориентированному надзору. Стоит отметить, что лишь некоторые надзорные органы предоставили **секторальную оценку рисков** ОД/ФТ по запросу ЕВА. Таким образом, основой для оценки рисков в платежном секторе надзорными органами была не отраслевая оценка рисков, а национальная, либо общие выводы о результатах проверок без использования какой-либо методологии. Такая же ситуация наблюдается в банковском секторе, где также зачастую отсутствует надежная методология оценки отраслевых рисков²².

При оценке рисков ОД/ФТ **на уровне отдельных учреждений** надзорные органы, как правило, основываются на ежегодных опросниках, которые они направляют в платежные учреждения. Учитывая, что платежный сектор неоднороден (например, учреждения различаются по размеру, бизнес-модели, территориальному признаку и т.д.), надзорные органы не смогли разработать унифицированную анкету, подходящую для всех типов платежных учреждений, однако большинство так и не скорректировали ее для разных организаций с учетом этих факторов. Некоторые надзорные органы также подчеркнули, что качество информации, получаемой от сектора, может сильно отличаться в зависимости от типа и зрелости учреждений-респондентов; некоторые учреждения вовсе не представили запрошенные данные.

Некоторые надзорные органы корректировали полученную от платежных учреждений информацию на основе других имеющихся сведений, включая данные от органов финансовой разведки или соответствующих правоохранительных органов. В контексте оценки рисков в соответствии со статьей 9a(5) ЕВА не располагает достаточной информацией, чтобы сделать вывод о том, проводится ли оценка рисков платежных учреждений на уровне организации надлежащим образом во всех странах ЕС.

²² Отчет ЕВА о подходах компетентных органов к надзору за банками (раунд 2, 2020/2021), ЕВА/REP/2022/08, доступен по ссылке:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1028593/Report%20on%20CAs%20approaches%20to%20AML%20CFT%20supervision.pdf

4.3. Распределение ресурсов для осуществления надзора

Некоторые надзорные органы создали специальный отдел, отвечающий непосредственно за платежный сектор, однако в большинстве случаев вопросами ПОД/ФТ всего финансового сектора занимается одно подразделение. В тех случаях, когда отдельный департамент не создавался, надзорные органы сообщали, что им приходится выбирать, как использовать ограниченные ресурсы: для надзора за платежными или иными организациями.

Результаты опроса ЕВА показали, что надзорные мероприятия в отношении платежных учреждений проводятся реже, чем в отношении банков, а соотношение выездных и удаленных проверок²³ в них ниже, чем в кредитных учреждениях, которые также являются высокорисковыми. Такая ситуация ставит под сомнение адекватность надзора за ПОД/ФТ в платежном секторе, а также релевантность проведенных органами оценок риска, поскольку в отсутствие надлежащей надзорной деятельности органы могут не располагать полной и надежной информацией для проведения таких оценок как для отдельных учреждений, так и для сектора в целом.

²³ Хотя определения выездных и удаленных проверок могут различаться в разных странах, для оценки рисков в соответствии со статьей 9а(5) применяются определения, взятые из Руководства ЕВА по риск-ориентированному надзору (ЕВА/GL/2021/16 от 16 Декабрь 2021 года).

Рис. 3. Количество выездных проверок по профилю риска за 2021 год



Рис. 4. Количество удаленных проверок по профилю риска за 2021 год



Ресурсоемкие комплексные и подробные выездные проверки, как правило, проводятся в тех платежных учреждениях, которые представляют наибольшие риски ОД/ФТ. Однако данные опроса показывают, что такой риск-ориентированный подход на практике

реализуется редко (см. рис. 3 и 4). Кроме того, такая стратегия, несмотря на то что она в принципе соответствует риск-ориентированному подходу, означает, что за некоторыми платежными учреждениями в течение значительного времени надзор не осуществляется вовсе. Анализ данных, представленных в EuReCA, показывает, что большинство слабых мест в системах внутреннего контроля выявляются именно в ходе выездных проверок. Таким образом, можно предположить, что из-за небольшого числа таких проверок количество слабых мест на практике может быть больше, чем показано на рисунке 2.

4.4. Подходы стран ЕС к надзору за посредниками

Если посредник и головное учреждение находятся в разных странах, то, согласно статьям 45(2) и 48(4) «антиотмывочной» Директивы, посредник должен соблюдать положения законодательства по ПОД/ФТ той страны, где он осуществляет деятельность и быть под надзором местного регулятора. Агенты не являются поднадзорными субъектами, не подпадают под действие «антиотмывочной» Директивы и сами по себе не являются ответственными за соблюдение правил по ПОД/ФТ в стране своего местоположения. Таким образом, когда платежное учреждение предоставляет платежные услуги через агентов на территории другого государства-члена, то это платежное учреждение обязано соблюдать требования ПОД/ФТ страны, где базируется агент. Если же государство-член расширяет сферу действия «антиотмывочной» Директивы на агентов, то агенты должны соблюдать эти требования в собственном качестве.

Как указано в разделе 2.4, почти все надзорные органы считают, что предоставление платежных услуг через агентов несет значительные риски. Ранее ЕВА подчеркивала существенные различия в подходах органов к надзору за деятельностью агентов²⁴. Согласно анализу ЕВА и данным двусторонних обменов мнениями в контексте оценки рисков по статье 9а(5), в ЕС не существует общей надзорной практики в отношении выездных и удаленных проверок агентов, а также надзора за платежными учреждениями в части контроля за агентской сетью. В конечном счете это может привести к тому, что такая высокорисковая деятельность останется вовсе без надзора.

В большинстве стран агенты не являются поднадзорными субъектами и не подпадают под действие «антиотмывочной» Директивы, а следовательно, в собственном качестве требования по ПОД/ФТ той юрисдикции, в которой они осуществляют свою деятельность, на них не распространяются. Несколько надзорных органов стран местонахождения агентов подтвердили ЕВА, что они не имеют каких-либо прямых полномочий по надзору

²⁴ Заключение ЕВА о паспортизации агентов и дистрибьюторов в соответствии с Директивой (ЕС) 2015/2366 (Вторая платежная Директива), Директивой 2009/110/ЕС (Вторая Директива об электронных деньгах) и Директивой (ЕС) 2015/849 («антиотмывочная Директива»), ЕВА-Ор-2019-03 от 24 апреля 2019 года, доступно по ссылке:

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2622242/da05ad8a-eed2-410a-bd08-072403d086f3/EBA%20Opinion%20.pdf>

за такими организациями. Две страны-участницы выбрали другой подход - они назначали агентов поднадзорными субъектами. В одной из стран агенты контролируются государственным учреждением (оно же регистрирует агентов), а оно, в свою очередь, само находится под надзором органа по ПОД/ФТ.

Считается, что агенты ненадлежаще контролируются платежными учреждениями, особенно при трансграничной деятельности. Таким образом, риск эксплуатации агентов преступниками остается высоким. Кроме того, один и тот же агент может обслуживать несколько платежных учреждений. Это приводит к тому, что ни одно из этих платежных учреждений в итоге не имеет полного представления обо всех транзакциях отдельно взятого клиента, который может пользоваться услугами нескольких платежных учреждений через одного и того же агента.

В ситуациях, когда надзорный орган не осуществляет непосредственного надзора за агентом, но намеревается применить к нему санкции, дисциплинарное производство за неспособность осуществлять надзор за одним и тем же агентом должно быть возбуждено в отношении нескольких платежных учреждений. Кроме того, некоторые агенты часто меняют платежные учреждения, которые могут в том числе находиться в разных странах. Такие частые изменения затрудняют деятельность надзорного органа: прежнее учреждение перестает нести ответственность, и необходимо заново устанавливать факты нарушений в контексте отношений агента с новым учреждением.

ЕВА придерживается мнения, что некоторые из трудностей, выявленных надзорными органами в связи с предоставлением услуг через агентов, заметны уже на этапе процесса авторизации платежного учреждения. Результаты экспертной оценки, проведенной ЕВА, показали, что в процессе авторизации надзорные органы не всегда тщательно оценивают бизнес-модель платежного учреждения, собирающегося предоставлять услуги через агентов. Законодательство некоторых стран вообще не требует от заявителя предоставлять информацию о своих филиалах, агентах и партнерах, хотя этого прямо требует Руководство ЕВА по авторизации платежных учреждений. Кроме того, треть надзорных органов, участвовавших в экспертной оценке, указали, что у них нет методологии или четких критериев для оценки предоставленной заявителем информации о мерах, которые он предпринял или будет предпринимать для контроля за соблюдением требований ПОД/ФТ агентами. Таким образом, остается неясным, какую оценку проводят надзорные органы в отношении информации об агентах и партнерах, даже если такая информация предоставляется заявителями.

4.5. Аспекты ПОД/ФТ при паспортизации

Второй платежной Директивой предусмотрено право платежных учреждений предлагать свои услуги через агентов в любой стране ЕС (т.н. «паспортизация»). Технические стандарты регулируют сотрудничество и обмен данными между надзорными органами в

принимающей стране и стране регистрации в целях паспортизации агентов, устанавливая обязательную информацию, которую следует включать в заявки на паспортизацию²⁵. В зависимости от того, рассматриваются ли агенты как отдельные организации в стране деятельности платежного учреждения, устанавливаются меры контроля (например, форма и объем отчетности и др. обязательства). Основной риск заключается в том, что агенты при трансграничной деятельности могут оказаться вне поля зрения надзорных органов.

Если в стране осуществления деятельности агенты рассматриваются как отдельные организации, возникают дополнительные обязательства в стране местонахождения этих агентов. В том числе обязательство соблюдать от имени платежного учреждения местные требования по ПОД/ФТ²⁶. При определенных условиях страна местонахождения агентов может потребовать назначения специальных контактных лиц для связи с платежной организацией²⁷. Таким образом, очень важно определить, осуществляет ли агент в стране нахождения деятельность как отдельная организация (или оказывает услуги онлайн, из другой страны). Подходы и критерии для принятия такого решения различаются в разных странах, хотя эта информация должна указываться в процессе паспортизации. Особенно сложной эта задача становится при оказании услуг онлайн.

Когда платежное учреждение выражает желание оказывать услуги в другой стране ЕС, надзорный орган страны регистрации направляет в страну планируемого оказания услуг уведомление о паспортизации. Второй платежной Директивой предусматривается, что надзорные органы страны регистрации должны сообщать о любых «разумных основаниях для беспокойства»²⁸ в отношении ОД/ФТ в связи с предполагаемой агентской деятельностью. Если надзорному органу страны оказания услуг риски кажутся слишком высокими, необходимо отказать в регистрации агента, либо отозвать уже имеющуюся регистрацию.

Сведения о паспортизации обрабатываются органами пруденциального надзора, часто отделом лицензирования, который принимает решения по заявкам на получение лицензии. В ходе двусторонних обменов мнениями многие надзорные органы по ПОД/ФТ указали, что органы пруденциального надзора не запрашивают у них мнение о паспортизации, и из-за этого должным образом не учитываются риски ОД/ФТ. Кроме того, ЕВА установила, что власти некоторых стран интерпретировали фразу «разумные основания для беспокойства» не просто как риски ОД/ФТ, а как факты уголовных преступлений, что сводит вероятность отказа в регистрации к минимуму. ЕВА известно лишь о нескольких случаях, когда на

²⁵ Делегированный Регламент Комиссии (ЕС) 2017/2055, дополняющий Директиву (ЕС) 2015/2366 Европейского Парламента и Совета в отношении нормативных технических стандартов сотрудничества и обмена информацией между компетентными органами, в отношении обеспечения права на учреждение и свободу предоставления услуг платежными учреждениями, от 23 июня 2017 года.

²⁶ Статьи 45(2) и 48(4) и пункты 52-53 «антиотмывочной» Директивы.

²⁷ Делегированный Регламент (ЕС) 2018/1108 от 7 мая 2018 г., доступен по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1108&rid=4>

²⁸ Статья 28(2) Второй платежной Директивы

этапе паспортизации было отказано в выдаче разрешения на основании «разумных оснований для беспокойства».

ЕВА неоднократно призвала описать на уровне законодательных актов ЕС единообразные требования к тому, как страны-члены должны контролировать привлечение агентов в трансграничном контексте. Усиление эффективного контроля за агентами со стороны платежных учреждений очень важно. В случаях, когда агент оказывает услуги от имени разных платежных учреждений и они не могут управлять возникающими рисками, необходимо применять прямое регулирование и надзор.

4.6. Текущий надзор за ПОД/ФТ при трансграничной деятельности

Если агенты/филиалы и платежное учреждение расположены в разных странах, то надзорным органам этих стран необходимо сотрудничать между собой. Вторая платежная Директива предусматривает право надзорного органа страны регистрации проводить выездную проверку зарубежного филиала или агента платежного учреждения – в этом случае необходимо в письменном виде уведомить об этом надзорный орган страны осуществления деятельности. Надзорный орган страны регистрации также может делегировать задачу по проведению выездной проверки надзорному органу страны оказания услуг, указав причины для такой проверки. Аналогичным образом, надзорный орган страны оказания услуг может письменно и с указанием причин запросить проверку головного офиса платежного учреждения в стране регистрации. Кроме того, надзорный орган платежного учреждения должен сообщать надзорному органу агента обо всех изменениях информации, первоначально указанной в заявке на паспортизацию.

В ходе двусторонних обменов мнениями выяснилось, что надзорные органы стран оказания услуг не всегда имеют доступ к актуальной информации о деятельности поднадзорных платежных учреждений, а располагают только той информацией, которая была указана в заявке.

Более того, не существует единого подхода к надзорной квалификации услуг, предоставляемых онлайн, как и не существует единой практики по надзору за соблюдением требований по ПОД/ФТ в странах оказания онлайн-услуг. В результате некоторые платежные учреждения, по-видимому, авторизовывались в тех странах, где, по их мнению, это было сделать проще, а впоследствии осуществляли свою деятельность и в других странах-членах ЕС.

В ходе двусторонних обменов мнениями было отмечено, что форумы надзорных органов по ПОД/ФТ являются важной площадкой для сотрудничества и обмена информацией между органами надзора за платежными учреждениями, осуществляющими

трансграничную деятельность. В последнем отчете ЕВА о форумах надзорных органов отмечается рост числа таких площадок взаимодействия²⁹.

²⁹ Отчет ЕВА о форумах надзорных органов по вопросам ПОД/ФТ 2021, ЕВА/РЕР/2022/18 от 1 сентября 2022, доступен по ссылке:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

5. Заключение и дальнейшие шаги

В ЕС насчитывается около 900 авторизованных платежных учреждений. Надзорные органы считают этот сектор высокорисковым. Они также считают, что внутренние системы ПОД/ФТ и средства контроля учреждений недостаточно надежны для целей снижения этих рисков.

Директива (ЕС) 2015/849 обязывает надзорные органы осуществлять эффективный контроль за соблюдением требований этой Директивы, и, в случае необходимости, принимать надлежащие меры. В частности, компетентные органы должны учитывать результаты оценок рисков ОД/ФТ при планировании частоты и интенсивности проверок. Для целей соблюдения этих требований, ЕВА выпустила Руководство для компетентных органов с описанием необходимых мер.

В 2022 году ЕВА оценила масштаб и характер рисков ОД/ФТ в секторе, а также степень эффективности управления этими рисками как самими учреждениями, так и надзорными органами.

Выводы ЕВА свидетельствуют о том, что не все компетентные органы в настоящее время предпринимают необходимые меры для соблюдения требований в отношении надзора за платежными учреждениями. Это означает, что риски ОД/ФТ в платежном секторе оцениваются и управляются неэффективно, что может повлиять на безопасность финансовой системы ЕС. Опыт ЕВА по обеспечению доступности финансовых услуг показывает, что неспособность устранить эти риски негативно повлияет на доступность счетов для платежных учреждений. Действительно, в том случае, когда риск, связанный с отдельными платежными учреждениями, оценивается как высокий и управлять им невозможно, дерискинг может быть оправдан.

В частности, выводы ЕВА указывают на следующее:

- Внутренний контроль за ПОД/ФТ в платежных учреждениях, по-видимому, недостаточно эффективен в целях снижения выявленных рисков ОД/ФТ.
- Не все компетентные органы согласуют частоту и интенсивность надзора с профилем рисков ОД/ФТ отдельных платежных учреждений и сектора в целом.
- Практики авторизации существенно различаются, и вопросы ПОД/ФТ в рамках этого процесса оцениваются по-разному. В результате платежные учреждения со слабыми механизмами контроля могут регистрироваться в государстве-члене, где процесс выдачи разрешений менее строгий, а впоследствии работать по всей территории ЕС.

- Не существует единого подхода к надзору за агентскими сетями и платежными учреждениями, осуществляющими свою деятельность через широкую сеть агентов. Оказание услуг через агентов характеризуется высоким уровнем риска ОД/ФТ, особенно при трансграничной деятельности.

Некоторые выводы касаются вопросов, которые уже описаны в Руководствах ЕВА, включая Руководство по факторам риска и Руководство по риск-ориентированному надзору. Таким образом, более тщательное соблюдение надзорными органами положений этих Руководств будет способствовать снижению рисков ОД/ФТ в платежном секторе.

Отдельные выводы указывают на необходимость внесения изменений в законодательство ЕС. В частности, необходимо внедрение единого подхода к оценке систем ПОД/ФТ при авторизации платежных учреждений; а также введение положений, касающихся учета рисков ОД/ФТ в процессе паспортизации; в конечном счете, требуется разработка единых правил отказов в паспортизации на основе рисков ОД/ФТ. Изменения в законодательстве также необходимы для разработки более последовательного подхода к трансграничной агентской деятельности, включая внедрение более согласованного подхода к надзору за такими агентами на всей территории ЕС. Технические рекомендации ЕВА по пересмотру Второй платежной Директивы³⁰ и анализ практик авторизации в соответствии со Второй платежной Директивой³¹ содержат более подробную информацию по этим пунктам.

Результаты приведенной в этом документе оценки рисков, в соответствии со статьей 9а(5) Положения об учреждении ЕВА, будут учтены в проводимой ЕВА раз в два года оценке рисков ОД/ФТ. Новые же риски ОД/ФТ, включая виртуальные IBAN и white labelling, требуют дальнейшей оценки.

ЕВА считает необходимым применение комплексного подхода к борьбе с рисками ОД/ФТ во всех финансовых секторах.

³⁰ Заключение ЕВА по техническим рекомендациям по пересмотру Второй платежной Директивы (ЕС) 2015/2366 о платежных услугах на внутреннем рынке, ЕВА/Ор/2022/06 от 23 июня 2022, доступно по ссылке:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20%28EBA-Op-2022-06%29/1036016/EBA%27s%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf

³¹ Отчет об анализе практик авторизации в соответствии с Второй платежной Директивой, ЕВА/РЕР/2023/01, опубликован 11 января 2023, доступен по ссылке: [Peer Review Report on authorisation under PSD2.pdf \(europa.eu\)](#)

Приложение: список источников, использованных для оценки рисков в соответствии со статьей 9а(5)

Публикации ЕВА:

Заключение о рисках ОД/ФТ, влияющих на финансовый сектор ЕС, ЕВА/Ор/2021/04 от 3 марта 2021:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

ИС2019 59 от 4 октября 2019:

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2622242/1605240c-57b0-49e1-bccf-60916e28b633/Joint%20Opinion%20on%20the%20risks%20on%20ML%20and%20TF%20affecting%20the%20EU%27s%20financial%20sector.pdf>

ИС/2017/07 от 20 февраля 2017:

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1759750/cedce61c-279b-4312-98f1-a5424a1891ad/ESAS%2520Joint%2520Opinion%2520on%2520the%2520risks%2520of%2520money%2520laundering%2520and%2520terrorist%2520financing%2520affecting%2520the%2520Union%2520E2%2580%2599s%2520financial%2520sector%2520%2528JC-2017-07%2529.pdf>

Руководство по факторам риска ОД/ФТ, ЕВА/GL/2021/02 от 1 марта 2021 года:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf

Руководство по риск-ориентированному надзору, ЕВА/GL/2021/16 от 16 декабря 2021:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf

Руководство ЕВА об информации, которая должна предоставляться для авторизации платежных учреждений и для регистрации провайдеров услуг по агрегации финансовой информации в соответствии со статьей 5(5) Директивы (ЕС) 2015/2366, ЕВА/GL/2017/09 от 11/07/2017: [BoS 2017 XX Final Report on Guidelines on Authorisations.docx \(europa.eu\)](#)

Отчет об анализе практик авторизации в соответствии с Второй платежной Директивой, ЕВА/РЕР/2023/01, опубликован 11 января 2023: [Peer Review Report on authorisation under PSD2.pdf \(europa.eu\)](#)

Заключение ЕВА о паспортизации агентов и дистрибьюторов в соответствии с Директивой (ЕС) 2015/2366 (Вторая платежная Директива), Директивой 2009/110/ЕС (Вторая Директива об электронных деньгах) и Директивой (ЕС) 2015/849 («антиотмывочная Директива»), ЕВА-Ор-2019-03 от 24 апреля 2019 года:

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2622242/da05ad8a-eed2-410a-bd08-072403d086f3/EBA%20Opinion%20.pdf>

Нормативные технические стандарты, регулирующие сотрудничество и обмен информацией между компетентными органами в целях паспортизации в соответствии с Директивой (ЕС) 2015/2366, ЕВА/RTS/2016/08 от 14/12/2016:

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1694291/7a77aa22-dcc8-44a7-89ec-5779eb1c4bbc/Final%20draft%20RTS%20on%20passporting%20%28EBA-RTS-2016-08%29.pdf?retry=1>

Нормативные технические стандарты, регулирующие сотрудничество и обмен данными между надзорными органами в принимающей стране и стране регистрации, в рамках надзора за трансграничными платежными учреждениями в соответствии со статьей 29(6) Второй платежной Директивы, ЕВА/RTS/2018/03 от 31 июля 2018 г.: [EBA BS 2018 XX \(Draft RTS on home-host cooperation under PSD2 - Final Report\).docx \(europa.eu\)](#)

Отчет о потенциальных препятствиях для трансграничного предоставления банковских и платежных услуг, 29 Октября 2019 года:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Report%20on%20potential%20impediments%20to%20the%20cross-border%20provision%20of%20banking%20and%20payment%20services.pdf

Заключение ЕВА по техническим рекомендациям по пересмотру Второй платежной Директивы (ЕС) 2015/2366 о платежных услугах на внутреннем рынке, ЕВА/Op/2022/06 от 23 июня 2022:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinion%20s/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20%28EBA-Op-2022-06%29/1036016/EBA%27s%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf

Другие источники:

Наднациональная оценка рисков, проведенная Европейской Комиссией, и документы, положенные в ее основу

Отчет Комиссии Европейскому Парламенту и Совету об оценке риска отмывания денег и финансирования терроризма, влияющего на внутренний рынок при трансграничной деятельности, {SWD(2022) 344 final}, опубликован 27 октября 2022 г.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>

Документы Европейской Комиссии («Приложение») по оценке рисков: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344&from=EN>

Результаты опроса ЕВА 32 европейских надзорных органов в области ПОД/ФТ о рисках ОД/ФТ, связанных с платежными учреждениями, 2022 год

Двусторонние обмены мнениями ЕВА с отдельными национальными компетентными органами об оценке рисков в соответствии со статьей 9a(5)

Национальные оценки рисков стран-членов ЕС, а также отраслевые оценки рисков в секторе платежных учреждений, при наличии

Другие доступные работы по платежным учреждениям (вкл. Публикации ФАТФ и отчеты Совета Европы, включая серию страновых отчетов Совета Европы об оценке конкретной реализации и эффективного применения Четвертой Директивы по борьбе с отмыванием денег в государствах - членах ЕС)



Данная публикация предназначена только для ознакомления. Представленный перевод является неофициальным и не имеет юридической силы.

Ассоциация «АЭД» не несет ответственности за прямые или косвенные убытки, которые могут понести третьи лица, руководствуясь содержанием настоящей публикации.

Оригинал Руководства на английском языке доступен [ЗДЕСЬ](#).

Предложения и комментарии к тексту данного документа Вы можете направить по адресу npaed@npaed.ru.