



ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ

Брюссель, 24.07.2019
COM(2019) 370 final

ЗВІТ КОМІСІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ

**про оцінку ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, що впливають
на внутрішній ринок та пов'язані з транскордонною діяльністю**

{SWD(2019) 650 final}

1. ВСТУП

Відповідно до Статті 6 Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей¹ Комісія зобов'язана здійснювати оцінку ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, що впливають на внутрішній ринок і пов'язані з транскордонною діяльністю, та оновлювати її кожні два роки (або частіше, якщо доцільно). У цьому звіті оновлено першу наднаціональну оцінку ризиків Комісії, опубліковану у 2017 році². У ньому оцінюється виконання рекомендацій Комісії та решта ризиків, у тому числі для нових продуктів та секторів.

У звіті представлений систематичний аналіз³ ризиків відмивання коштів або фінансування тероризму для конкретних продуктів та послуг. У ньому сфокусовано увагу на слабких сторонах, виявлених на рівні ЄС, як з точки зору нормативної бази, так і з точки зору ефективного застосування, і надаються рекомендації щодо їх усунення.

У цій наднаціональній оцінці ризиків враховуються вимоги Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей,⁴ яка мала бути транспонована до липня 2017 року. Додаткові зміни, внесені П'ятою директивою про боротьбу з відмиванням грошей,⁵ яка має бути транспонована до січня 2020 року, очікуються при визначенні нових пом'якшувальних заходів.

2. РЕЗУЛЬТАТИ НАДНАЦІОНАЛЬНОЇ ОЦІНКИ РИЗИКІВ

У цій другій наднаціональній оцінці ризиків Комісія визначила **47 продуктів та послуг**, які є потенційно вразливими до ризиків відмивання коштів/фінансування тероризму, порівняно з 40 у 2017 році. Ці продукти та послуги стосуються **11 секторів**, зокрема, 10 секторів або продуктів, визначених Четвертою директивою про боротьбу з відмиванням грошей⁶ та 1 додаткова категорія продуктів та послуг, що стосується оцінки ризиків.⁷

¹ Директива (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів або фінансування тероризму, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) 648/2012 Європейського Парламенту та Ради і скасовує Директиву 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради та Директиву Комісії 2006/70/ЄС, ОВ L 0849, 09.07.2018, с. 1.

² Звіт Комісії до Європейського Парламенту і Ради про оцінку ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, що впливають на внутрішній ринок та пов'язані з транскордонною діяльністю, COM(2017) 340 final.

³ Що стосується більш докладного опису методології, див. Робочий документ персоналу, який додається до цього Звіту SWD(2019) 650.

⁴ Незважаючи на те, що П'ята Директива про боротьбу з відмиванням грошей ухвалена, термін її транспозиції ще не минув. Аналогічно, наднаціональна оцінка ризиків 2017 року була підготовлена, коли Четверта директива про боротьбу з відмиванням грошей була ухвалена, але термін її транспозиції ще не минув.

⁵ Директива (ЄС) 2018/843 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року, що вносить зміни до Директиви (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів або фінансування тероризму та до Директив 2009/138/ЄС і 2013/36/ЄС (текст, що має значення для ЄСП); PE/72/2017/REV/1; ОВ L 156, 19.06.2018, с. 43–74.

⁶ Кредитні та фінансові установи, системи грошових переказів, пункти обміну валют, торговці товарами та активами високої вартості, агенти з нерухомості, особи, які надають послуги з управління довірчими фондами та компаніями, аудитори, бухгалтери-ревізори та податкові консультанти, нотаріуси та інші незалежні юристи і провайдери послуг грального бізнесу.

⁷ До цієї категорії належать підприємства з інтенсивним оборотом готівки, віртуальні валюти, «краудфандинг» та некомерційні організації. Вона також охоплює певні неформальні засоби, наприклад, ті, що використовуються системою «хавала» та іншими неформальними провайдерами послуг переказу коштів; а також чотири нові продукти/сектори, які не були оцінені у звіті 2017 року: приватні банкомати; професійний футбол; порти вільної торгівлі та схеми надання інвесторам громадянства та виду на проживання.

2.1. Основні ризики у секторах, охоплених наднаціональною оцінкою ризиків

2.1.1. Готівкові кошти та активи, аналогічні готівковим коштам

Висновки правоохоронних органів вказують на те, що, хоча споживачі дедалі менше надають перевагу використанню готівки, вона залишається улюбленим інструментом злочинців для відмивання коштів, оскільки вони можуть використовувати готівку для здійснення швидкого переказу коштів з одного місця в інше, у тому числі шляхом повітряного транзиту. Використання готівки є основною причиною надання звітів про підозрілі операції.

Злочинці, які накопичують грошові надходження, намагаються перемістити їх у місце, де їх можна легше інтегрувати у правову економіку, тобто у місце, яке характеризується переважним використанням готівкових коштів, менш суворим наглядом за фінансовою системою та суворими положеннями про банківську таємницю.

Після випуску наднаціональної оцінки ризиків 2017 року була зміцнена відповідна нормативна база. Четверта директива про боротьбу з відмиванням грошей охоплює торговців товарами, які здійснюють або отримують готівкові платежі на суму понад 10 000 євро. Держави-члени можуть встановлювати нижчі порогові значення, додаткові загальні обмеження щодо використання готівкових коштів та суворіші положення.

Переглянутий Регламент про контроль готівкових коштів⁸, що застосовується з 3 червня 2021 року, розширює зобов'язання будь-якого подорожуючого, який в'їжджає або виїжджає з території ЄС та перевозить готівкові кошти на суму понад 10 000 євро, в частині декларування таких коштів у митних органах. Регламент також розширює визначення готівкових коштів, які включають не лише банкноти, але й інші інструменти або високоліквідні товари, таких як чеки, дорожні чеки, передплачені картки та золото.

Активи, які мають характеристики, аналогічні характеристикам готівкових коштів (наприклад, золото, алмази), або побутові товари високої вартості (наприклад, культурні артефакти, машини, ювелірні вироби, годинники) також мають високий ризик з огляду на слабкий контроль. Особливе занепокоєння спостерігається щодо крадіжки і торгівлі антикваріатом та іншими артефактами. У цьому відношенні нещодавно прийнятий Регламент про ввезення культурних товарів доповнює існуючу законодавчу базу ЄС щодо торгівлю ними, яка досі включала лише нормативні акти, які охоплюють вивезення культурних цінностей і повернення культурних об'єктів, незаконно вивезених з території країни ЄС.⁹

2.1.2. Фінансовий сектор

У звіті про оцінку випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС визначено фактори, які сприяли настанню нещодавніх випадків відмивання коштів у банках ЄС, а також отримані з таких випадків уроки для цілей інформування про подальші політичні заходи. У звіті оцінюються прогалини у боротьбі кредитних установ з відмиванням коштів та заходах захисту, а також висвітлюються проблеми, пов'язані з різними підходами до заходів нагляду за діяльністю з

⁸ Регламент (ЄС) 2018/1672 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року про контроль за ввезенням в ЄС та вивезенням з ЄС готівкових коштів і про скасування Регламенту (ЄС) № 1889/2005, ОВ L 284, 12.11.2018, с. 6–21.

⁹ Регламент (ЄС) 2019/880 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про запровадження та ввезення культурних товарів; PE/82/2018/REV/1; ОВ L 151, 07.06.2019, с. 1–14.

протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму на національному рівні (див. пункт 2.2.3).

Більше того, деякі інші фінансові підсектори або продукти, які мають справу з готівковими коштами (наприклад, пункти обміну валют, системи переказу коштів та певні електронні грошові продукти), все ще становлять значний ризик відмивання коштів, особливо у разі недобросовісної поведінки з боку третіх сторін, які діють у межах своїх каналів доставки як агенти чи дистриб'ютори.¹⁰

Використання нових технологій (FinTech)¹¹, які дозволяють здійснювати швидкі та анонімні операції з встановленням дедалі більш непрямих ділових відносин, але з одночасним забезпеченням значних переваг, може створювати ще більший ризик, якщо належна перевірка клієнтів і моніторинг операцій не будуть здійснюватися ефективно через канал доставки.¹² Незважаючи на те, що ухвалення положень П'ятої директиви про боротьбу з відмиванням грошей стосовно провайдерів послуг обміну віртуальних валют та провайдерів електронних гаманців є першим регулятивним заходом, використання таких інструментів дедалі більше створює високі ризики і може потребувати вжиття додаткових регулятивних заходів.

2.1.3. Нефінансовий сектор та продукти – Встановлені нефінансові підприємства і професії

Виробники, дистриб'ютори, спеціалісти з юридичних питань та інші нефінансові установи дедалі більше привертають увагу осіб, які нібито причетні до відмивання коштів. За результатами одного з досліджень, 20-30 % усіх доходів від злочинної діяльності відмиваються у нефінансовому секторі.¹³ Тому вважається, що цей сектор має високий або дуже високий ризик.

Основною слабкістю, що впливає на цей сектор, є невстановлення особи бенефіціарного власника клієнта. Встановлюючи ділові відносини, деякі сторони не завжди правильно розуміють поняття «бенефіціарний власник» або не перевіряють його особу.

Більше того, держава-член може призначати органи саморегулювання для здійснення нагляду за податковими консультантами, аудиторами, бухгалтерами-ревізорами, нотаріусами та іншими незалежними юристами і агентами з нерухомості.¹⁴ Держави-члени можуть доручати цим органам приймати звіти про підозрілі операції від зобов'язаних суб'єктів та надсилати їх підрозділам фінансової розвідки. Однак деякі зобов'язані суб'єкти та органи саморегулювання не звітують підрозділам фінансової розвідки про велику кількість підозрілих

¹⁰ У квітні 2019 року Європейська служба банківського нагляду опублікувала Висновок про характер паспортних повідомлень платіжних установ та інститутів електронних грошей, що використовують агентів та дистриб'юторів, розташованих в іншій державі-члені: <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money>

¹¹ FinTech означає фінансові послуги на основі та за підтримки технологій. RegTech означає ухвалення нових технологій для полегшення виконання регулятивних вимог.

¹² Ці ризики можуть бути ефективно зменшені, і точна дистанційна ідентифікація та верифікація даних фізичних і юридичних осіб може бути можливою завдяки використанню електронних засобів ідентифікації, передбачених у Регламенті (ЄС) № 910/2014, а також завдяки забезпеченню відповідного рівня гарантії.

¹³ У Німеччині, за оцінками Bussmann, K.-D. and M. Vockrodt, 'Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie', 2016, *Compliance-Berater* 5: p. 138-143.

¹⁴ У Четвертій директиві про боротьбу з відмиванням грошей органи саморегулювання визначені як органи, що представляють підприємців або відіграють роль у їх регулюванні, виконанні певних функцій з нагляду чи моніторингу, а також забезпеченні дотримання відповідних правил.

операцій, зокрема, у певних державах-членах. Це може вказувати на те, що підозрілі операції не виявляються належним чином і не повідомляються. Більше того, включення нефінансового сектора та продуктів в якості зобов'язаних суб'єктів Четвертою директивою про боротьбу з відмиванням грошей вимагає роз'яснення того, що на принцип юридичного привілею не впливає належне застосування відповідних заходів.¹⁵

Після проведення консультацій з експертами складається враження, що сектор нерухомості також дедалі більше стає схильним до ризиків відмивання коштів. Іншими популярними способами відмивання доходів є виставлення завищених рахунків-фактур у комерційній торгівлі та у разі фіктивних позик. Правоохоронні органи вважають такі ризики значними.

2.1.4. Сектор грального бізнесу

Відповідно до Четвертої Директиви про боротьбу з відмиванням грошей усі провайдери гральних послуг є зобов'язаними суб'єктами; однак держави-члени можуть вирішити надати провайдерам гральних послуг, крім казино, повне або часткове звільнення від їх зобов'язань за умови доведення низького рівня ризику. Вважається, що деякі продукти грального бізнесу є значною мірою схильними до ризику відмивання коштів. У разі фізичної букмекерської діяльності та покеру,¹⁶ це обумовлюється неефективними засобами контролю. Що стосується азартних ігор онлайн, високий ризик обумовлений великою кількістю операційних потоків та відсутністю прямої взаємодії. Незважаючи на те, що казино по суті становлять високий ризик, їх включення до системи протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму з 2005 року призвело до пом'якшення наслідків.

Лотереї та гральні автомати (за межами казино) представляють помірний рівень ризику відмивання коштів/фінансування тероризму. Що стосується перших, до них застосовуються певні засоби контролю, зокрема, для усунення ризиків, пов'язаних з крупними виграшами. Фізичні бінго представляють низький рівень ризику відмивання коштів/фінансування тероризму з огляду на відносно низькі ставки та виграші.

2.1.5. Одержання та переказ грошових коштів через некомерційні організації

У цьому звіті охоплено категорії некомерційних організацій, визначені у Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).¹⁷ Сценарій ризику пов'язаний з одержанням та переказом грошових коштів

¹⁵ Юридичним привілеєм є визнаний принцип на рівні ЄС, що відображає крихкий баланс у світлі судової практики Європейського Суду щодо права на справедливий судовий розгляд (C-305/05), який, у свою чергу, відображає принципи Європейського суду з прав людини та Хартії (наприклад, стаття 47). Одночасно з цим, є випадки, коли такі спеціалісти іноді здійснюють діяльність, яка підпадає під дію юридичного привілею (тобто підтвердження правового становища їх клієнтів або захист чи представництво їх клієнтів у судових провадженнях), а також діяльність, яка не підпадає під дію юридичного привілею, така як надання юридичних консультацій у разі створення, експлуатації та управління компаніями. Обсяг конфіденційності, юридичного привілею та професійної таємниці відрізняється залежно від країни, і практична основа, на якій таких захист може бути відхилений, має бути уточнена. У цьому контексті побоювання, висловлені у наднаціональній оцінці ризиків 2017 року, залишаються досі актуальними.

¹⁶ Це означає розміщення ставок та ігри у покер у спеціальних приміщеннях, на відміну від азартних ігор онлайн.

¹⁷ «Юридичний суб'єкт, юридичне утворення або організація, яка займається переважно залученням або виплатою грошових коштів на благодійні, релігійні, культурні, освітні, соціальні чи братські цілі або на здійснення інших видів «добросесних справ», <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

некомерційними організаціями партнерам/бенефіціарам як у межах, так і за межами Союзу.

Аналіз ризиків з точки зору загрози ускладнюється розмаїттям сектору. «Некомерційні організації з представницькою діяльністю»¹⁸ є певною мірою вразливими до ризиків, оскільки вони можуть стати об'єктом проникнення з боку злочинних або терористичних організацій, що можуть приховувати бенефіціарне право власності, тим самим ускладнюючи можливість відстеження одержання грошових коштів.

Деякі типи «некомерційних організацій з надання послуг»¹⁹ є більш вразливими з огляду на сам характер їх діяльності. Це пояснюється тим, що їх діяльність може передбачати фінансування у зони конфлікту та із зон конфлікту чи третіх країн, визначених Комісією як такі, що мають стратегічні недоліки у своїх режимах протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму²⁰. Некомерційні організації відіграють важливу роль у наданні гуманітарної допомоги в усьому світі.²¹ Для захисту законних цілей такої допомоги потрібно більше інформації про ризики фінансування тероризму у межах некомерційних організацій для цілей підвищення обізнаності про ризики. Вже у 2019 році Комісія ініціює конкурс заявок щодо підготовчого проекту з формування потенціалу, програмного розвитку та комунікації в умовах боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Регульовані провайдери фінансових послуг можуть неохоче співпрацювати з певними некомерційними організаціями для цілей зниження ризику. Це може призвести до фінансового виключення або звернення клієнтів, яким було відмовлено, до незаконних банківських послуг чи систем переказу грошових коштів.

2.1.6. Нові продукти/сектори

У цьому звіті розглядаються декілька нових продуктів або секторів, які були виявлені в останніх повідомлених інцидентах та операціях правоохоронних органів. На додаток до FinTech, новими секторами, що становлять ризик, були визначені платформи обміну та провайдери електронних гаманців (див. пункт 2.1.2), професійний футбол, порти вільної торгівлі та схеми надання інвесторам громадянства і виду на проживання («золоті паспорти/візи»).

2.1.6.1. Огляд нових секторів

2.1.6.1.1. Професійний футбол

¹⁸ «Некомерційні організації з представницькою діяльністю» означає некомерційні організації, які займаються переважно представницькою діяльністю, включаючи програми у галузі спорту та відпочинку, мистецтва і культури, представництва інтересів та захисту прав.

¹⁹ «Некомерційні організації з надання послуг» означає некомерційні організації, які займаються різноманітними видами діяльності, такими як програми з надання житла, соціальних, освітніх або медичних послуг.

²⁰ Делегований регламент Комісії (ЄС) 2016/1675 від 14 липня 2016 року, що доповнює Директиву (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради шляхом визначення третіх країн високого ризику із стратегічними недоліками.

²¹ Відповідно до зобов'язань міжнародної політики, взятих на себе Комісією з метою підвищення ефективності та результативності, гуманітарна допомога ЄС дедалі більше надається у формі грошових переказів. Як і у разі будь-якої гуманітарної допомоги ЄС, грошові кошти завжди спрямовуються через гуманітарних партнерів, таких як ООН та міжнародні гуманітарні неурядові організації. Ці грошові перекази, здійснювані в рамках діяльності з надання гуманітарної допомоги, не є предметом цієї оцінки.

Ризики, пов'язані із спортом, вже давно визнані на рівні ЄС.²² Професійний футбол оцінюється, тому що, незважаючи на те, що він залишається популярним видом спорту, він також є глобальною галуззю із значним економічним впливом. Складна організація професійного футболу та відсутність прозорості створили благодатний ґрунт для використання незаконних ресурсів. У цей вид спорту вкладаються сумнівні грошові суми без очевидних чи явних фінансових доходів чи прибутку.

2.1.6.1.2. Порти вільної торгівлі

Порти вільної торгівлі є частиною митної території Союзу, визначеною як така державою-членом. Порти вільної торгівлі є законними, але повинні дотримуватися положень ЄС щодо надання державної допомоги та Кодексу поведінки щодо оподаткування бізнесу.²³ Зони вільної торгівлі можуть становити ризик підробки, оскільки вони дозволяють підроблювачам вивантажувати вантажі, адаптувати чи в інший спосіб підробляти вантажі або пов'язану з ними документацію, а потім реекспортувати продукцію без митного втручання і, таким чином, маскувати характер та особу справжнього постачальника товару.

Зловживання зонами вільної торгівлі може бути пов'язане з порушенням прав інтелектуальної власності та участю у шахрайських операціях з ПДВ, корупції та відмиванні коштів. Більшість портів вільної торгівлі та митних складів ЄС (крім порту вільної торгівлі Люксембургу) не володіють точною інформацією про особу бенефіціарних власників. Відповідно до П'ятої директиви про боротьбу з відмиванням грошей оператори портів вільної торгівлі та інші суб'єкти на ринку предметів мистецтва стають зобов'язаними суб'єктами, а отже, підпадають під дію вимог щодо належної перевірки клієнтів.

2.1.6.1.3. Схеми надання інвесторам громадянства та виду на проживання

Останнім часом спостерігається тенденція до збільшення кількості схем, за допомогою яких країни залучають інвестиції, надаючи інвесторам громадянство або вид на проживання. Було висловлено занепокоєння щодо ризиків, пов'язаних з безпекою, відмиванням коштів, ухиленням від сплати податків та корупцією.

У січні 2019 року Комісія опублікувала звіт про національні схеми надання інвесторам громадянства Союзу²⁴. Після опублікування звіту Комісія створила групу експертів з держав-членів для врегулювання ризиків, пов'язаних з використанням схем надання інвесторам громадянства та виду на проживання, а також для вирішення питань прозорості та управління.

П'ята директива про боротьбу з відмиванням грошей вимагає здійснення розширеної належної перевірки клієнтів для громадян третіх країн, які подали заявку на отримання виду на проживання чи громадянства у державах-членах в обмін на капітал або інвестиції у майно, державні облигації або корпоративні

²² У Білій книзі про спорт від липня 2007 року зазначається, що «спорт стикається з новими загрозами і викликами, такими як комерційний тиск, використання молодих гравців, допінг, корупція, расизм, незаконні азартні ігри, насильство, відмивання коштів та інша діяльність, яка є шкідливою для спорту» (Європейська Комісія, *Біла книга про спорт*, COM(2007) 391 final, 11.07.2007).

²³ Група з питань Кодексу поведінки (оподаткування бізнесу) була створена Радою з економічних та фінансових питань (ЕКОФІН) 9 березня 1998 року. Вона має справу переважно з оцінкою податкових питань, які підпадають під дію Кодексу поведінки (прийнятого у грудні 1997 року) для оподаткування бізнесу, та контролює надання інформації щодо таких питань.

²⁴ Звіт Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічно-соціального комітету та Комітету регіонів щодо схем надання інвесторам громадянства та виду на проживання (COM (2019) 12 final, 23.01.2019).

суб'єкти.

2.2. Спільні для всіх секторів горизонтальні фактори уразливості

2.2.1. Анонімність у фінансових операціях

Злочинці намагаються не залишати інформаційних слідів і залишатися невикритими. Сектори з високим рівнем готівкових операцій вважаються такими, що перебувають у зоні високого ризику, наприклад, торговці товарами та послугами, які приймають готівкові платежі, та економічні оператори, які приймають платежі у банкнотах високого номіналу, наприклад, 500 євро²⁵ та 200 євро.

Фінансові продукти, які пропонують аналогічну анонімність за певних обставин (наприклад, певні електронні грошові продукти, віртуальні валюти та нерегульовані платформи «краудфандингу»), також є вразливими до відмивання коштів/фінансування тероризму. Те саме стосується таких активів, як золото та алмази, якими легко торгувати або які можна безпечно зберігати і безперешкодно передавати.

2.2.2. Ідентифікація та доступ до інформації про бенефіціарне право власності

Злочинці використовують фінансову систему для інтеграції незаконних коштів на фінансові ринки, ринки нерухомості або правову економіку у більш структурований спосіб, ніж у разі готівкових або анонімних фінансових операцій. Усі сектори є вразливими до проникнення, інтеграції чи володіння з боку організованих злочинних груп і терористичних організацій. Злочинці часто вдаються до створення компаній-оболонки, довірчих фондів або складних корпоративних структур, щоб приховати свою особу. Це не обмежується певними юрисдикціями або типами юридичних суб'єктів чи юридичних утворень. Злочинці використовують найзручніший, найпростіший і найбезпечніший метод, залежно від свого досвіду, місця розташування та ринкової практики у відповідній юрисдикції.

Останнім часом дедалі більше уваги приділяється необхідності забезпечити ефективну ідентифікацію бенефіціарних власників як на рівні ЄС, так і на міжнародному рівні за допомогою Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та Глобального форуму з питань прозорості ОЕСР.²⁶ Директива про адміністративне співробітництво у сфері прямих податків²⁷ сприяє обміну інформацією між податковими органами держав-членів.

Більшість держав-членів створили центральний реєстр або базу даних для збирання інформації про бенефіціарне право власності, незважаючи на те, що П'ята директива про боротьбу з відмиванням грошей відкладає кінцевий термін створення реєстрів до січня 2020 року. Остання Директива також передбачає додаткову прозорість та ширший доступ до інформації про бенефіціарне право власності.

²⁵ Європейський центральний банк вирішив призупинити виробництво та випуск банкнот номіналом 500 євро <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html>

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf>

²⁷ Директива Ради 2011/16/ЄС від 15 лютого 2011 року про адміністративну співпрацю у сфері оподаткування, яка скасовує Директиву 77/799/ЄЕС; ОВ L 64, 11.03.2011, с. 1–12.

Однак основні вразливості зберігаються:

- Злочинці можуть використовувати складні корпоративні структури, зареєстровані у третіх країнах, оскільки реєстри, передбачені Директивою про боротьбу з відмиванням грошових коштів, охоплюють юридичних суб'єктів та юридичні утворення лише у державах-членах.
- Злочинці можуть навмисно використовувати неправдиву інформацію чи документацію, щоб приховати свою особу.
- Національні реєстри щодо бенефіціарного права власності можуть мати слабкі місця в частині їх технічної реалізації та керування. Злочинці можуть переміщувати свою діяльність у держави-члени, які мають менш ефективну законодавчу базу.

2.2.3. Нагляд на внутрішньому ринку

Наглядові органи в області протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму відповідають за моніторинг належного виконання зобов'язань приватним сектором. У більшості державах-членах такий нагляд за кредитними та фінансовими установами здійснюють органи, на які також покладено зобов'язання щодо пруденційного нагляду. У деяких інших державах-членах за виконання цього завдання відповідають підрозділи фінансової розвідки.

У звіті щодо оцінки останніх випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС розглядаються заходи, здійснювані наглядовими органами, і містяться висновки щодо заходів, здійснених ними з точки зору протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, а також з пруденційної точки зору. Звіт зосереджується на повноваженнях, організації та ресурсах органів влади, нагляді за місцевими і транскордонними суб'єктами та ефективності заходів нагляду.

У нефінансовому секторі держави-члени можуть дозволяти органам саморегулювання здійснювати нагляд за податковими консультантами, аудиторами, бухгалтерами-ревізорами, нотаріусами та іншими незалежними юристами і агентами з нерухомості. За даними аналізу, у більшості державах-членах нагляд у цих секторах все ще має слабкі сторони в частині контролю, управління та рівня звітування з боку спеціалістів з юридичних питань, зокрема, підрозділу фінансової розвідки.

2.2.4. Співпраця між підрозділами фінансової розвідки

У звіті щодо платформи підрозділу фінансової розвідки²⁸ від грудня 2016 року²⁹ визначено перешкоди для доступу, обміну та використання інформації, а також для операційної співпраці між підрозділами фінансової розвідки держав-членів. У своєму звіті щодо наднаціональної оцінки ризиків 2017 року³⁰ Комісія

²⁸ Неофіційна група, створена Комісією у 2006 році, яка об'єднує підрозділи фінансової розвідки держав-членів. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

²⁹ Розподіл за регіонами був здійснений спеціальною Групою під керівництвом підрозділів фінансової розвідки Італії (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia - UIF*) і членами підрозділів фінансової розвідки Франції (*Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins /TRACFIN*), Польщі (*Generalny Inspektor Informacji Finansowej / GIIF*) та Румунії (*Oficiul National de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor / ONPCSB*). Підрозділи фінансової розвідки Сполученого Королівства (*National Criminal Agency*) сприяли реалізації Проекту на його початковій стадії.

³⁰ Робочий документ персоналу Комісії, що супроводжує Звіт Комісії до Європейського Парламенту і Ради про оцінку ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, що впливають на внутрішній ринок та пов'язані з транскордонною діяльністю, SWD(2017) 241 final, с. 196-198.

запропонувала заходи пом'якшення ризиків та окреслила подальші способи покращення співпраці між підрозділами фінансової розвідки.³¹ Запропоновані заходи частково відображені у П'ятій директиві про боротьбу з відмиванням грошей. Був покращений доступ до інформації, яка зберігається зобов'язаними суб'єктами або компетентними органами, і були уточнені деякі аспекти, пов'язані із завданнями підрозділів фінансової розвідки та обміном інформацією між підрозділами фінансової розвідки.

У звіті про співпрацю між підрозділами фінансової розвідки³² визначаються наявні прогалини та оцінюються можливості для подальшого покращення законодавчої бази в частині співпраці.

2.2.5. Інші спільні для всіх секторів фактори вразливості

За даними наднаціональної оцінки ризиків, всі ідентифіковані сектори є схильними до певних додаткових факторів вразливості:

- проникнення з боку злочинців – злочинці можуть стати власниками зобов'язаного суб'єкта або знайти зобов'язаних суб'єктів, які готові допомагати їм у їх діяльності, пов'язаній з відмиванням коштів. Це передбачає проведення перевірок на професійну придатність і доброчесність у фінансових секторах, на які поширюється дія Директиви;
- підробка документів – сучасні технології полегшують підробку документів, і всі сектори намагаються запровадити жорсткі механізми виявлення таких документів;
- недостатній обмін інформацією між державним і приватним секторами – все ще існує потреба у поліпшених механізмах зворотного зв'язку від підрозділів фінансової розвідки до зобов'язаних суб'єктів;
- недостатні ресурси, обізнаність про ризики та ноу-хау щодо реалізації норм протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму – хоча деякі зобов'язані суб'єкти інвестують у складні інструменти забезпечення нормативно-правового дотримання, багато зобов'язаних суб'єктів мають більш обмежену обізнаність, інструменти та можливості в цій сфері; та
- ризики, обумовлені FinTech – очікується, що використання онлайн-сервісів сприятиме подальшому покращенню цифрової економіки, тим самим збільшуючи потребу в онлайн-ідентифікації. У цьому відношенні важливим є використання та надійність електронної ідентифікації.

3. ПОМ'ЯКШУВАЛЬНІ ЗАХОДИ

3.1. Пом'якшувальні заходи відповідно до П'ятої директиви про боротьбу з відмиванням грошей

П'ята директива про боротьбу з відмиванням грошових коштів, яка має бути транспонована до січня 2020 року, забезпечить ЄС інструментами, що дозволять йому ефективніше запобігати використанню своєї фінансової системи для відмивання коштів/фінансування тероризму, зокрема, шляхом:

- поліпшення прозорості за допомогою державних реєстрів бенефіціарного права власності для компаній і загальнодоступних реєстрів для довірчих фондів та інших юридичних утворень;
- обмеження анонімності, запропонованої віртуальними валютами, провайдерами

³¹ Робочий документ персоналу Комісії про покращення співпраці між підрозділами фінансової розвідки ЄС, SWD(2017) 275, 26.06.2017.

³² COM(2019) 371.

- електронних гаманців та передплаченими картками;
- розширення критеріїв оцінки країн високого ризику та покращення заходів безпеки для фінансових операцій до та з таких країн;
 - вимагання від держав-членів створення центральних реєстрів банківських рахунків або систем пошуку даних;
 - поліпшення співпраці та обміну інформацією між органами нагляду в області боротьби з відмиванням коштів та з органами пруденційного нагляду і Європейським центральним банком.

Очікується, що ці заходи надалі сприятимуть зниженню рівня ризику у відповідних секторах та продуктах. Комісія повинна перевіряти дотримання нових положень та опублікувати звіт про їх виконання у середині 2021 року.

3.2. Пом'якшувальні заходи ЄС, які вже існують або реалізуються

3.2.1. Законодавчі положення

Більшість законодавчих норм, про які йдеться у наднаціональній оцінці ризиків 2017 року, були ухвалені, зокрема, П'ятою директивою про боротьбу з відмиванням грошей, новим Регламентом про контроль готівкових коштів,³³ Директивою про боротьбу з відмиванням грошей за кримінальним правом,³⁴ а також Регламентом про ввезення культурних цінностей.³⁵ Директива про доступ до фінансової та іншої інформації³⁶ передбачає прямий доступ до національних централізованих реєстрів банківських рахунків чи систем пошуку даних для компетентних органів, включаючи податкові органи, антикорупційні органи та Служби з повернення активів.

Перегляд Положень про Європейські органи нагляду³⁷ посилив повноваження Європейської служби банківського нагляду в частині збирання, аналізу та подальшого розповсюдження інформації для забезпечення ефективного та постійного контролю за ризиками відмивання коштів всіма відповідними органами. Повноваження Європейської служби банківського нагляду в частині вжиття заходів у разі порушення законодавства Союзу також були уточнені та покращені. Прийняття П'ятої директиви про капітальні вимоги³⁸ усуває перешкоди для співпраці між органами пруденційного нагляду та органами нагляду в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму.

³³ Регламент (ЄС) 2018/1672 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2018 року про контроль ввезення в ЄС та вивезення з ЄС готівкових коштів і про скасування Регламенту (ЄС) № 1889/2005, ОВ L 284, 12.11.2018, с. 6-2.

³⁴ Директива (ЄС) 2018/1673 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2018 року про протидію відмиванню грошей за кримінальним правом; ОВ L 284, 12.11.2018, с. 22-30.

³⁵ Регламент (ЄС) 2019/880 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про запровадження та ввезення культурних цінностей; PE/82/2018/REV/1; ОВ L 151, 07.06.2019, с. 1-14.

³⁶ Директива (ЄС) 2019/1153 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року про встановлення правил, що сприяють використанню фінансової та іншої інформації для запобігання, виявлення, розслідування чи переслідування певних кримінальних правопорушень, та про скасування Рішення Ради 2000/642/JHA; PE/64/2019/REV/1, ОВ L 186, 11.07.2019, с. 122-137.

³⁷ Політична згода, досягнута у березні 2019 року. На дату цього звіту переглянуті Положення ще не були опубліковані.

³⁸ Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 червня 2006 року про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ, ОВ L 177, 30.06.2006, с. 1-200, та Директива 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 року про доступ до діяльності кредитних установ та пруденційний нагляд за кредитними установами та інвестиційними фірмами, внесення змін до Директиви 2002/87/ЄС та скасування Директив 2006/48/ЄС та 2006/49/ЄС, ОВ L 176, 27.06.2013, с. 338-436.

3.2.2. Політичні ініціативи

У грудні 2017 року Комісія створила експертну групу з питань електронної ідентифікації та дистанційних процесів «знай свого клієнта».³⁹ Експертна група повинна надавати Комісії результати експертної перевірки, оскільки вона вивчає питання, пов'язані з використанням провайдерів фінансових послуг схем електронної ідентифікації (e-ID) та інших інноваційних цифрових процесів для дотримання правил боротьби з відмиванням коштів.

У червні 2018 року Комісія опублікувала звіт про обмеження готівкових платежів.⁴⁰ У звіті робиться висновок, що обмеження готівкових платежів не матиме істотного впливу на фінансування тероризму, хоча попередні висновки свідчать також про те, що заборона на готівкові платежі у крупних сумах може мати позитивний вплив на боротьбу з відмиванням коштів.

3.2.3. Додаткові заходи підтримки

- Поліпшення процесу збирання статистичних даних;
- Навчання для спеціалістів, які займаються діяльністю в рамках «юридичного привілею», надають настанови і практичну інформацію, що допомагає їм виявляти можливі операції з відмивання коштів/фінансування тероризму, а також вживати заходів у таких випадках. Комісія повинна оцінити способи поліпшення дотримання відповідної судової практики у цьому секторі. Проект з підготовки адвокатів, який фінансується ЄС, планується розпочати до початку 2020 року. У 2018 році нотаріуси отримали фінансований ЄС грант на покриття потреб навчання в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму;
- Підвищення обізнаності громадськості про ризики, пов'язані з протидією відмиванню коштів/фінансуванню тероризму;
- Подальший аналіз ризиків, спричинених системою «хавала» та неофіційними сервісами грошових переказів – масштаб проблеми та можливі рішення щодо приведення у виконання;
- Подальший моніторинг підробки валют та можливий зв'язок з відмиванням коштів. Комісія представила пропозицію щодо Регламенту⁴¹ про створення програми обміну, надання допомоги та навчання для захисту євро від підроблення на період 2021-2027 років (надалі – «програма Pericles IV») та щодо її розширення⁴² до держав-членів, які не входять до складу Єврозони, яка має бути прийнята у 2020 році;
- Подальша робота щодо покращення нагляду в ЄС. У звіті про оцінку нещодавніх випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС вказується про можливі додаткові заходи для подальшого зміцнення законодавчої бази ЄС в області боротьби з відмиванням коштів, а тим самим зміцнення Союзів банківського ринку та ринку капіталу.

³⁹ Група експертів очолюється Комісією та складається з 21 представника держав-членів, включаючи регуляторів, наглядові органи та експертів з питань ідентифікації, а також 15 представників фінансових установ та споживчих організацій. Рішення Комісії від 14 грудня 2017 року, C(2017) 8405 final. Група повинна надати висновки, рекомендації або звіти на розгляд Комісії до грудня 2019 року.

⁴⁰ COM(2018) 483 final.

⁴¹ COM(2018) 369 final.

⁴² COM(2018) 371 final.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Здійснивши оцінку ризиків у світлі оновленої законодавчої бази, на думку Комісії, на рівні ЄС та країн-членів має бути вжито низку пом'якшувальних заходів, з урахуванням:

- рівнів ризику відмивання коштів/фінансування тероризму;
- необхідності вжиття заходів на рівні ЄС або рекомендування державам-членам вжити заходів (субсидіарність);
- потреба у регулятивних або не регулятивних заходах (пропорційність); та
- вплив на конфіденційність та основні права.

Комісія також взяла до уваги необхідність уникати будь-якого зловживання чи неправильного тлумачення своїх рекомендацій, що може призвести до виключення цілих категорій клієнтів та припинення відносин з клієнтами без повного та належного врахування рівня ризику у конкретному секторі.

4.1. Рекомендації для Європейських наглядових органів

4.1.1. Подальший контроль виконання Рекомендацій щодо наднаціональної оцінки ризиків 2017 року

У звіті 2017 року Комісія рекомендувала, щоб Європейські органи нагляду:

(1) підвищили рівень обізнаності про ризики відмивання коштів/фінансування тероризму та визначили відповідні заходи для подальшого розвитку потенціалу національних органів нагляду в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму;

Європейські органи нагляду надали відповіді у вказаний нижче спосіб шляхом:

- випуску восьми проектів технічних стандартів,⁴³ настанов⁴⁴ і висновків⁴⁵ на підтримку ефективної реалізації основаного на ризиках підходу до протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму кредитними та фінансовими установами та їх органами нагляду. Наразі проводяться консультації щодо дев'ятого інструменту про поліпшення співпраці між органами нагляду в

⁴³ Сюди відносяться Спільний проект Регламентуючих технічних стандартів щодо Центральної контактної особи для посилення боротьби з фінансовою злочинністю (Делегований регламент Комісії (ЄС) 2018/1108 від 7 травня 2018 року, що доповнює Директиву (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради регламентуючими технічними стандартами щодо критеріїв призначення центральних контактних осіб для емітентів електронних грошей та провайдерів платіжних послуг і правилами щодо їх функцій (C/2018/2716, ОВ L 203, 10.08.2018, с. 2-6; Консультаційний документ про Регламентуючі технічні стандарти щодо Центральної контактної особи для посилення боротьби з фінансовою злочинністю (JC-2017-08), а також Спільна відповідь Європейських органів нагляду до Європейської комісії про внесення змін до проектів Регламентуючих технічних стандартів відповідно до частини 5 статті 8, частини 2 статті 10 та частини 5 статті 13 Регламенту (ЄС) № 1286/2014 Європейського Парламенту та Ради від 26 листопада 2014 року про основні інформаційні документи для пакетних роздрібних та основаних на страхуванні інвестиційних продуктів (ОВ L 352, 09.12.2014, с. 1).

⁴⁴ Спільні настанови щодо характеристик основаного на ризиках підходу до нагляду в області боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (Європейські органи нагляду 2016 72); Спільні настанови щодо Спільного консультативного документу стосовно роздрібних інвестиційних продуктів та страхових продуктів для екологічних або соціальних цілей (JC 2017 05); та Спільні настанови щодо пруденційної оцінки набуття та збільшення кваліфікаційної участі у банківському, страховому секторі та секторі цінних паперів (JC/GL/2016/01).

⁴⁵ Спільна думка Європейських органів нагляду щодо ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму (JC-2017-07); та Висновок щодо використання інноваційних рішень кредитними та фінансовими установами (JC-2017-81).

області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму;

- проведення навчання та організації семінарів щодо аспектів протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму оснований на ризиках підходу, оснований на ризиках нагляду; ризиків, пов'язаних з електронними грошима; а також ризиків, пов'язаних з грошовими переказами. У семінарах взяли участь понад 300 органів нагляду з усіх держав-членів; та
- сприяння обміну інформацією та передовими практиками через внутрішні комітети та ради органів нагляду Європейських органів нагляду та визначення чітких очікувань від практик нагляду щодо конкретних питань, таких як «панамське досє».

У 2018 році Європейська служба банківського нагляду розпочала багаторічний перегляд персоналом підходів компетентних органів до нагляду за банками в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму з метою визначення напрямків вдосконалення для вибору найкращих практик та усунення слабких місць, а також для підтримки зусиль національних органів в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму в рамках, встановлених законодавством Союзу та настановами Європейських органів нагляду. Отримані результати повинні містити інформацію про зміст навчання, яке зобов'язується провести Європейська служба банківського нагляду у 2019 році, та про оновлення настанов щодо оснований на ризиках нагляду відповідно до частини 10 статті 48 Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей.

- (2) *вжили подальших ініціатив щодо покращення співпраці між органами нагляду;*

У листопаді 2018 року Європейські органи нагляду провели консультації щодо проектів настанов для покращення співпраці між органами нагляду з протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму. У проекті настанов уточнюються практичні аспекти співпраці у сфері нагляду та обміну інформацією та встановлюються правила, що регулюють діяльність нових груп органів нагляду в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму. Очікується, що вони будуть остаточно оформлені у 2019 році.

10 січня 2019 року Європейські органи нагляду затвердили зміст багатосторонньої угоди щодо практичних аспектів обміну інформацією між Європейським центральним банком, який діє у своїй наглядовій функції, та всіма компетентними органами ЄС, відповідальними за нагляд за дотриманням кредитними та фінансовими установами зобов'язань в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму.

- (3) *розробили додаткові рішення для операторів з нагляду, які діють в умовах режиму «паспортизації»;*

Європейська служба банківського нагляду створила робочу групу для уточнення того, коли агенти та дистриб'ютори, які діють у будь-якій державі-члені, крім держави-члена, в якій установа, що призначає, є уповноваженою, є «підприємствами» у контексті Директиви (ЄС) 2015/2366,⁴⁶ Директиви 2009/110/ЄС⁴⁷ та Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей. Робота

⁴⁶ Директива (ЄС) 2015/2366 Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2015 року про платіжні послуги на внутрішньому ринку, що вносить зміни до Директив 2002/65/ЄС, 2009/110/ЄС та 2013/36/ЄС і Регламенту (ЄС) № 1093/2010 та скасовує Директиву 2007/64/ЄС, ОВ L 337, 23.12.2015, с. 35.

⁴⁷ Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 року про започаткування, здійснення та пруденційний нагляд за діяльністю установ, що працюють з електронними грошима, що вносить зміни до Директив 2005/60/ЄС та 2006/48/ЄС та припиняє дію

наразі триває і очікується, що вона завершиться у 2019 році.

- (4) надавали оновлені настанови щодо внутрішнього управління для подальшого уточнення очікувань щодо функцій службовців з питань нормативно-правового дотримання у фінансових установах;

У вересні 2017 року Спільний підкомітет Європейських органів нагляду з питань протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму вирішив перенести розробку настанов щодо функцій службовців з питань нормативно-правового дотримання з огляду на власні обмежені ресурси та ресурси національних компетентних органів, а також зосередитися на співпраці в області нагляду, що вважається пріоритетним напрямком, оскільки ризики в цій сфері вже матеріалізувалися;

- (5) надавали додаткові настанови щодо ідентифікації бенефіціарного права власності для провайдерів інвестиційних коштів, зокрема, у ситуаціях, які представляють підвищений ризик відмивання коштів або фінансування тероризму;

У червні 2017 року Європейські органи нагляду опублікували «настанови щодо факторів ризику»⁴⁸ стосовно спрощеної та розширеної належної перевірки клієнтів та факторів, які повинні враховувати кредитні та фінансові установи при оцінці ризику відмивання коштів/фінансування тероризму, пов'язаного з окремими діловими відносинами та випадковими операціями.

Настанови містять галузеві рекомендації для провайдерів інвестиційних коштів і вперше на рівні ЄС встановлюють заходи, які повинні вживати фонди та менеджери фондів для виконання своїх зобов'язань щодо належної перевірки клієнтів (у тому числі стосовно бенефіціарних власників), а також про те, як вони повинні коригувати обсяг заходів на основі ризиків;

- (6) проаналізували операційні ризики в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, пов'язані з діяльністю/бізнес-моделлю у секторах корпоративного банкінгу, приватного банкінгу та інституційних інвестицій, з одного боку, і у секторах надання послуг переказу грошових коштів та електронних грошей, з іншого боку.

Європейська служба банківського нагляду переглянула результати тематичних оглядів компетентних органів кредитних установ та інвестиційних фірм. Результати відображено у спільній думці щодо ризиків відмивання коштів/фінансування тероризму, що впливають на фінансову систему Союзу, яку зобов'язані видати Європейські органи нагляду для будь-якої наднаціональної оцінки ризиків.⁴⁹

4.1.2. Сьогоднішня ситуація

Були виконані рекомендації, адресовані Європейським органам нагляду у наднаціональній оцінці ризиків 2017 року, за винятком рекомендації (4) щодо надання оновлених настанов стосовно внутрішнього управління, спрямованих на подальше уточнення очікувань щодо функцій службовців з нормативно-правового дотримання у фінансових установах. Комісія нагадує, що рекомендація (4) ще не завершена.

Директиви 2000/46/ЄС, ОВ L 267, 10.10.2009, с. 7.

⁴⁸ Спільні настанови відповідно до статті 17 та частини 4 статті 18 Директиви (ЄС) 2015/849 щодо спрощеної та розширеної належної перевірки клієнтів та факторів, які повинні враховувати кредитні та фінансові установи при оцінці ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, пов'язаних з окремими діловими відносинами та випадковими операціями; <https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf>

⁴⁹ Див. пункт 2.2.3.

Крім того, Європейській службі банківського нагляду пропонується завершити відповідні заходи згідно з Планом дій ЄС щодо відмивання коштів, який додається до Висновків Ради від 4 грудня 2018 року.⁵⁰

4.2. Рекомендації для нефінансових органів нагляду

Що стосується нефінансового сектору, то на рівні ЄС немає органів, які б відповідали Європейським органам нагляду. Відповідно до законодавчої бази ЄС в області боротьби з відмиванням коштів держави-члени можуть дозволяти органам саморегулювання здійснювати функції нагляду для податкових консультантів, аудиторів, бухгалтерів-ревізорів, нотаріусів та інших незалежних юристів та агентів з нерухомості.

Комісія повторює рекомендації наднаціональної оцінки ризиків 2017 року для органів саморегулювання, зокрема, щодо здійснення більш тематичних перевірок, підвищення рівня звітування, а також продовження організації навчальних програм для покращення розуміння ризиків та зобов'язань щодо дотримання вимог в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму.

4.3. Рекомендації для держав-членів⁵¹

4.3.1. Подальший контроль виконання Рекомендацій наднаціональної оцінки ризиків 2017 року

Відповідно до частини 4 статті 6 Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей, якщо держави-члени приймуть рішення не застосовувати жодну з рекомендацій, вони повинні повідомити Комісії про своє рішення та вказати причини прийняття такого рішення (принцип «виконання або пояснення»). На сьогоднішній день жодна держава-член не подала Комісії повідомлення щодо рекомендацій 2017 року.

Комісія здійснювала контроль виконання Рекомендацій 2017 року для держав-членів за допомогою перевірок транспозиції Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей, анкети для держав-членів щодо контролю виконання Рекомендацій 2017 року та оновлення національних оцінок ризиків.

Для деяких Рекомендацій отримана інформація є недостатньою або національні органи наголошують на обмеженому часі для їх виконання. Комісія підкреслює необхідність підтримання або збільшення поточних зусиль. Крім того, важливо зазначити, що юридичні зобов'язання, передбачені П'ятою директивою про боротьбу з відмиванням грошей, повністю або частково замінюють деякі Рекомендації у звіті 2017 року, зокрема, щодо збільшення прозорості бенефіціарного права власності, зменшення граничних значень для належної перевірки клієнтів у деяких секторах або розширення переліку зобов'язаних суб'єктів.

(1) Обсяг національних оцінок ризиків

У звіті 2017 року визначено підприємства з високим оборотом готівки та готівкові

⁵⁰ Слід підкреслити, що роль та повноваження трьох Європейських органів нагляду буде значно посилена у контексті нових законодавчих пропозицій, за якими було досягнуто політичну угоду у березні 2019 року (перегляд положень щодо заснування Європейських органів нагляду та їх аспекту боротьби з відмиванням коштів), і будь-яке подальше дотримання вищезазначених рекомендацій має здійснюватися суворо у межах вже узгоджених ресурсів.

⁵¹ Докладна інформація про рекомендації щодо продуктів/послуг міститься у Робочому документі персоналу, що додається до цього звіту, SWD(2019) 650.

платежі, сектор некомерційних організацій та електронні грошові продукти як сфери, яким держави-члени повинні приділяти належну увагу у своїх національних оцінках ризиків та для яких мають бути визначені відповідні пом'якшувальні заходи.

У більшості національних оцінках ризиків враховуються ризики, які виникають у результаті пов'язаних з готівкою операцій, а також тих, що виникають у результаті незаконного обігу культурних артефактів і антикваріату, включено некомерційні організації у рамках їх національних оцінок ризиків та розглянуто ризики електронних грошових продуктів відповідно до Четвертої та П'ятої директив про боротьбу з відмиванням грошей.

Однак деякі держави-члени ще не прийняли жодної національної оцінки ризиків,⁵² а інші не враховували ризики, що створюються відповідними продуктами. Цим державам-членам рекомендується вжити термінових заходів у рамках цієї Рекомендації.

Цей звіт підтримує Рекомендацію 2017 року та закликає всіх держав-членів включити у свої національні оцінки ризиків ризики, пов'язані з цими продуктами, та запровадити відповідні пом'якшувальні заходи.

(2) Бенефіціарне право власності

У звіті 2017 року державам-членам рекомендується, щоб інформація про бенефіціарне право власності юридичних суб'єктів та юридичних утворень була належною, точною та актуальною. Зокрема, мають бути розроблені інструменти для забезпечення ідентифікації бенефіціарного права власності під час вжиття заходів належної перевірки клієнтів та ефективного моніторингу і нагляду за секторами, які є найбільше схильними до ризиків, зумовлених використанням непрозорих схем бенефіціарного права власності.

Четверта директива про боротьбу з відмиванням грошей вже передбачила зобов'язання держав-членів щодо створення реєстрів бенефіціарних прав власності для компаній, довірчих фондів та подібних юридичних утворень, але у П'ятій директиві про боротьбу з відмиванням грошей було змінено контекст та часові рамки для транспозиції таких реєстрів. Більшість держав-членів повідомили Комісії про створення таких реєстрів.

Цей звіт підтримує рекомендацію 2017 року, і державам-членам рекомендується забезпечити своєчасну імплементацію положень П'ятої директиви про боротьбу з відмиванням грошей, пов'язаних з реєстрами бенефіціарного права власності.⁵³

(3) Відповідні ресурси для органів нагляду та підрозділів фінансової розвідки

У наднаціональній оцінці ризиків 2017 року державам-членам рекомендується розподіляти «належні» ресурси своїм компетентним органам. Більшість держав-членів підтверджують, що вони розподілили належні ресурси своїм компетентним органам відповідно до вимог частини 2 статті 48 Директиви. Однак звіт про оцінку останніх випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС свідчить про те, що багато органів нагляду мають значну нестачу персоналу.

Цей звіт підтримує рекомендацію, що держави-члени повинні ще більше активізувати свої зусилля у цій галузі та довести, що органи нагляду в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму можуть повністю виконати

⁵² На момент підготовки цього звіту 13 держав-членів повідомили Комісії про прийняття своїх національних оцінок ризиків. 15 держав-членів мають намір завершити їх у 2019 році. Це питання обговорюється також у справах посягання на держав-членів за часткову транспозицію Директиви.

⁵³ П'ята директива про боротьбу з відмиванням грошових коштів переносить термін створення реєстрів та гарантує нові права доступу до них. До 10 січня 2020 року держави-члени повинні створити реєстри для компаній, а до 10 березня 2020 року вони повинні створити реєстри для довірчих фондів.

свої завдання.

(4) *Збільшена кількість перевірок на місцях органами нагляду*

Фінансовий сектор

У звіті 2017 року державам-членам рекомендується запровадити модель нагляду на основі ризиків відповідно до спільних настанов 2016 року щодо основаного на ризиках нагляду Європейських органів нагляду.⁵⁴

Декілька держав-членів зазначили, що вони проводять регулярні тематичні наглядові перевірки інвестиційних компаній. Інші повідомляють про виконання ними загальної оцінки ризиків.

Звіт про оцінку останніх випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС свідчить про те, що органи нагляду часто не виконували належних перевірок на місцях.

Органи нагляду повинні продовжувати здійснювати перевірки на місцях, які відповідають за частотою та інтенсивністю виявленим ризикам відмивання коштів/фінансування тероризму. Основна увага має бути зосереджена на конкретних операційних ризиках відмивання коштів/фінансування тероризму, залежно від слабких місць, притаманних продукту чи послугі, зокрема: інституційні інвестиції (особливо через брокерів); приватний банкінг, коли органи нагляду повинні, зокрема, оцінювати дотримання правил щодо бенефіціарного права власності; а також пункти обміну валют та послуги переказу грошових коштів, коли перевірки мають включати перевірку підготовки агентів.

Нефінансовий сектор

У наднаціональній оцінці ризиків 2017 року державам-членам рекомендується забезпечувати, щоб їх компетентні органи проводили достатню кількість неоголошених перевірок на місцях для крупних торговців, спеціалістів з нерухомості і торговців антикваріатом.

Держави-члени використовують різні підходи, коли йдеться про перевірки у нефінансовому секторі, при цьому якість такого виду нагляду значно відрізняється.

Цей звіт підтримує рекомендацію щодо проведення достатньої кількості перевірок на місцях.

(5) *Проведення тематичних перевірок наглядовими органами*

Наднаціональна оцінка ризиків 2017 року рекомендувала органам нагляду покращити розуміння ризиків в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, до яких є вразливим конкретний сегмент бізнесу.

Відповідно до відповідей держав-членів, під час перевірки секторів зобов'язаних суб'єктів більшість органів нагляду виділяють наглядові ресурси на основі ризиків. Перевірки органів нагляду зазвичай охоплюють такі питання, як, зокрема, дотримання вимог до бенефіціарного власника та навчання. У більшості відповідей не згадуються тематичні перевірки у секторі переказу грошових коштів протягом останніх двох років. Органи нагляду повинні продовжувати покращувати своє розуміння ризиків відмивання коштів/фінансування тероризму, до яких є схильний конкретний сегмент бізнесу. Зокрема, вони повинні оцінювати дотримання правил

⁵⁴ Див. Спільні настанови Європейських органів нагляду, Настанови щодо основаного на ризиках нагляду; 07.04.2017:

https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_EN%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

щодо бенефіціарного права власності у секторах, ідентифікованого у 2017 році.

Цей звіт підтримує рекомендацію щодо забезпечення державами-членами проведення органами нагляду тематичних перевірок. Крім того, органи нагляду повинні краще спрямовувати свої ресурси у тематичні перевірки.

(6) Міркування щодо розширення переліку зобов'язаних суб'єктів

У звіті 2017 року визначено деякі послуги/продукти, які не охоплені законодавчою базою ЄС в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, та закликає держав-членів розширити сферу застосування режиму протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму до спеціалістів, які є особливо вразливими до ризику.

Четверта директива про боротьбу з відмиванням грошей розширила сферу застосування режиму протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму до таких спеціалістів. Відповіді більшості держав-членів та результати перевірки транспозиції показали, що ця рекомендація загалом була виконана. Крім того, деякі держави-члени вже застосовують положення П'ятої директиви про боротьбу з відмиванням грошей до нових зобов'язаних суб'єктів.

Цей звіт підтримує рекомендацію щодо приділення особливої уваги спеціалістам, які є особливо вразливими до ризику, включаючи нових зобов'язаних суб'єктів, запроваджених П'ятою директивою про боротьбу з відмиванням грошей (агенти з нерухомості, торговці предметами мистецтва та антикваріатом і деякі крупні торговці, якщо вони приймають готівкові платежі у сумі понад певне граничне значення; платформи віртуального обміну валют та провайдери електронних гаманців).

(7) Відповідний рівень належної перевірки клієнтів для випадкових операцій

У звіті 2017 року фокусується увага на звільненні випадкових операцій на суму менше 15 000 євро від належної перевірки клієнтів, і державам-членам рекомендується визначити нижче граничне значення з огляду на ризики протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму на національному рівні.

Граничне значення для випадкових операцій є різним у різних державах-членах. Деякі застосовують граничні значення для послуг переказу грошових коштів чи пунктів обміну валюти, які і досі вважаються високими. Як результат, ефективний моніторинг операцій є більш складним.

Цей звіт підтримує рекомендацію 2017 року та рекомендує державам-членам надати настанови щодо визначення поняття «випадкових операцій» та встановити критерії, які гарантують, що вимоги належної перевірки клієнтів, які застосовуються до ділових відносин, не порушуватимуться для пунктів обміну валюти та грошових переказів.

(8) Відповідний рівень належної перевірки клієнтів для послуг відповідального зберігання та аналогічних послуг

У звіті 2017 року рекомендується запровадження належних засобів захисту з метою належного моніторингу послуг відповідального зберігання, зокрема, тих, що надаються фінансовими установами, та аналогічних послуг, які надаються нефінансовими провайдерами.

У відповідях держав-членів зазначається, що така діяльність підпадає під дію положень щодо протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, незалежно від того, чи були вони розроблені кредитною установою або ні. У деяких державах-членах ці послуги надаються лише фінансовими установами.

Цей звіт підтримує рекомендацію щодо забезпечення відповідного рівня належної

перевірки клієнтів для послуг відповідального зберігання та аналогічних послуг.

(9) Регулярна співпраця між компетентними органами та зобов'язаними суб'єктами

У звіті 2017 року рекомендується розширити співпрацю для спрощення виявлення підозрілих операцій, збільшення кількості та якості звітів про підозрілі операції, надання настанов щодо ризиків, належної перевірки клієнтів та вимог щодо звітування. Цього можна досягти, головним чином, за допомогою зворотного зв'язку від підрозділів фінансової розвідки до зобов'язаних суб'єктів стосовно якості звітування і типологій. Декілька секторів наголосили на проблемі відсутності зворотного зв'язку, зокрема: сектор грального бізнесу, податкові консультанти, аудитори, бухгалтери-ревізори, нотаріуси та інші незалежні юристи, а також послуги переказу грошових коштів.

Аналіз та оцінка у контексті звіту про оцінку законодавчої бази щодо співпраці між підрозділами фінансової розвідки показали, що у багатьох державах-членах зворотній зв'язок від підрозділів фінансової розвідки до зобов'язаних суб'єктів є все ще недостатнім, незважаючи на наявність внутрішніх положень та галузевих настанов щодо цієї вимоги.

Цей звіт частково підтримує рекомендацію та закликає до поліпшення співпраці між компетентними органами та зобов'язаними суб'єктами.

(10) Спеціальні та постійні навчальні програми для зобов'язаних суб'єктів

У звіті 2017 року рекомендується, щоб у навчанні, здійснюваному компетентними органами, враховувався ризик проникнення або набуття права власності з боку організованих злочинних груп, зокрема, для сектору грального бізнесу, осіб, які надають послуги з управління довірчими фондами та компаніями, податкових консультантів, аудиторів, бухгалтерів-ревізорів, нотаріусів та інших незалежних юристів, деяких провайдерів послуг (з питань структури капіталу, галузевої стратегії, злиття і придбання підприємств), сектору нерухомості, а також послуг переказу грошових коштів.

Більшість держав-членів повідомили, що навчання проводиться відповідно до рекомендацій, а також згідно з настановами щодо зобов'язань в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму для різних секторів.

Цей звіт підтримує рекомендацію щодо проведення додаткового навчання, особливо для зобов'язаних суб'єктів, які є особливо вразливими до ризику, як визначено у наднаціональній оцінці ризиків 2017 року, або для нещодавно призначених зобов'язаних суб'єктів.

(11) Щорічне звітування компетентних органів/органів саморегулювання про діяльність зобов'язаних суб'єктів в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, що знаходяться під їх відповідальністю

Наднаціональна оцінка ризиків 2017 року показала, що таке зобов'язання щодо звітування допомогло національним органам здійснити національні оцінки ризиків та дозволило вживати активніших заходів для усунення слабких сторін або порушень в області протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму, зокрема, у секторі нерухомості та для податкових радників, аудиторів, бухгалтерів-ревізорів, нотаріусів та інших незалежних юристів.

У деяких державах-членах органи саморегулювання нещодавно розпочали свою діяльність з нагляду, оскільки деякі сектори, головним чином, встановлені нефінансові підприємства і професії, були додані лише після прийняття Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей. Тому статистичні дані є настільки докладними, наскільки це вимагається у рекомендації для встановлених нефінансових підприємств і професій. Деякі держави-члени не погоджуються з

корисністю щорічного звітування щодо наглядової діяльності.

Цей звіт підтримує рекомендацію та заохочує органи саморегулювання до відігрівання більш активної ролі у нагляді в області боротьби з відмиванням коштів.

4.3.2. Аналіз ризиків за продуктами/послугами – Особливі рекомендації

На додаток до вищенаведених рекомендацій, існує потреба у вжитті нижчезазначених заходів, характерних для продукту/послуги:⁵⁵

(1) Готівкові кошти та активи, аналогічні готівковим коштам

- У своїх національних оцінках ризиків держави-члени повинні враховувати ризики, які становлять готівкові платежі, та вживати відповідних пом'якшувальних заходів.
- За наявності підозри у здійсненні злочинної діяльності органи влади повинні вжити заходів щодо сум, які не перевищують граничного значення у 10 000 євро.

(2) Фінансовий сектор

- Держави-члени повинні покращити системи моніторингу та виявлення, які вони застосовують до продуктів, що є особливо вразливими до ризику фінансування тероризму. Фінансові установи зазвичай не мають доступу до відповідної інформації (якою часто володіють правоохоронні органи), що допомогла би їм виявити ризики фінансування тероризму до того, як вони матеріалізуються. Аналогічно, зусиллям правоохоронних органів щодо стримування терористичної діяльності і мереж може перешкоджати їх нездатність отримати інформацію про фінансові потоки, яку можуть надати лише фінансові установи;
- Що стосується ризиків відмивання коштів, важливо, щоб держави-члени розвивали та вдосконалювали свої реєстри бенефіціарного права власності з метою сприяння здійсненню надійних процедур належної перевірки клієнтів;
- Державам-членам слід продовжувати здійснювати тематичні перевірки, спрямовані на різні сфери, залежно від сектора/продукту. Що стосується перевірок на місцях у відповідних компаніях у певному секторі, то більш економним у часі буде визначення зон ризику, ніж проведення загальної перевірки; це дозволяє органам нагляду отримати чітке уявлення про найкращі практики та основні недоліки;
- Організація навчання та надання настанов щодо факторів ризику, таких як непряма взаємодія, офшорні професійні посередники/клієнти та складні структури/структури-оболонки; та
- Подальший контроль результатів звіту щодо оцінки останніх випадків відмивання коштів за участі кредитних установ ЄС.

(3) Нефінансовий сектор та продукти — Встановлені нефінансові підприємства і професії

- Держави-члени повинні забезпечити проведення навчання компетентними органами/органами саморегулювання та надання настанов щодо факторів ризику з акцентуванням уваги на непрямих ділових відносинах, офшорних професійних посередниках/клієнтах чи юрисдикціях, а також складних структурах/структурах-оболонках;
- Держави-члени повинні забезпечити здійснення органами саморегулювання/компетентними органами тематичних перевірок на

⁵⁵ Докладна інформація про рекомендації за продуктами/послугами міститься у Робочому документі персоналу, який додається до цього звіту SWD(2019) 650.

- відповідність вимогам щодо ідентифікації бенефіціарних власників;
- Компетентні органи/органи саморегулювання повинні надавати державам-членам щорічні звіти про заходи, вжиті для перевірки дотримання зобов'язаними суб'єктами їх зобов'язань щодо належної перевірки клієнтів, включаючи вимоги до бенефіціарних власників, звіти про підозрілі операції та внутрішній контроль; та
- Держави-члени повинні забезпечити дотримання провайдерами послуг, які надають рекомендації підприємствам щодо структури капіталу, галузевої стратегії та пов'язаних з цим питань, а також консультації і послуги, пов'язані із злиттям та придбанням підприємств, своїх зобов'язань щодо бенефіціарних власників.

(4) Сектор грального бізнесу

- Компетентні органи повинні запровадити програми з підвищення обізнаності для операторів (онлайн) азартних ігор щодо нових факторів ризику, які можуть впливати на вразливість сектора, включаючи використання анонімних електронних грошей або віртуальних валют та виникнення несанкціонованих операторів азартних ігор. Зворотний зв'язок від підрозділів фінансової розвідки щодо якості звітів про підозрілі операції може збільшити якість звітування та використання наданої інформації. Підрозділи фінансової розвідки повинні враховувати специфіку сектору грального бізнесу при розробці стандартних шаблонів звітів про підозрілі операції на рівні ЄС.
- На додаток до навчальних програм, держави-члени повинні забезпечити належне навчання, спрямоване на відповідні оцінки ризиків для відповідних продуктів/бізнес-моделей для персоналу, службовців з нормативно-правового дотримання та роздрібних торговців; та
- Зобов'язаним суб'єктам мають бути надані додаткові настанови щодо поняття «декількох пов'язаних операцій».

(5) Одержання та переказ грошових коштів через некомерційну організацію

- Держави-члени повинні забезпечити, що некомерційні організації будуть більш активно залучатися до національних оцінок ризиків;
- Держави-члени повинні розробити інформаційно-просвітницькі програми щодо ризику зловживання некомерційних організацій та надати їм матеріали з підвищення обізнаності; та
- Державам-членам слід додатково проаналізувати ризики, з якими стикаються некомерційні організації.

(6) Нові продукти/сектори – професійний футбол, порти вільної торгівлі, схеми надання інвесторам громадянства та виду на проживання

- Професійний футбол – Держави-члени повинні прийняти рішення, хто з учасників підпадатиме під дію зобов'язання щодо звітування про підозрілі операції, та які вимоги повинні застосовуватися до контролю та реєстрації походження власників рахунків та одержувачів коштів.
- Порти вільної торгівлі – Держави-члени повинні проводити незалежні регулярні перевірки в області боротьби з відмиванням коштів щодо узгоджених функцій нормативно-правового дотримання операторів портів вільної торгівлі та забезпечити належне і послідовне приведення у виконання процедур боротьби з відмиванням коштів та нагляду, вже передбачених у законодавстві.
- Схеми надання інвесторам громадянства та виду на проживання – Держави-члени повинні враховувати ризики відмивання коштів, пов'язані зі схемами надання інвесторам громадянства та виду на проживання.

5. ВИСНОВОК

Комісія повинна продовжити моніторинг виконання рекомендацій цієї наднаціональної оцінки ризиків та надати звіт до 2021 року. Метою перегляду має бути оцінка того, яким чином заходи ЄС та національні заходи впливають на рівень ризику, а також дослідження впливу останніх змін на законодавчу базу. Комісія також повинна провести дослідження щодо ефективної імплементації Четвертої директиви про боротьбу з відмиванням грошей державами-членами.