

М. Е. Лебедева

докт. экон. наук, профессор кафедры банков и финансовых рынков Санкт-Петербургского государственного экономического университета

Л. А. Молова

аспирант кафедры банков и финансовых рынков Санкт-Петербургского государственного экономического университета

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ И ЭМПИРИЧЕСКИХ ОСНОВ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Отечественное законодательство, существенно отстающее от предъявляемых международным правом требований в сфере борьбы с легализацией преступных доходов, послужило причиной включения в 2000 г. Российской Федерации в «черный список» стран, не проводящих целенаправленных мер по предотвращению отмывания преступных капиталов, который ежегодно составляется FATF. Вследствие данного обстоятельства, в отношении российских финансовых учреждений стали применяться различные дискриминационные меры, что подтолкнуло российское руководство к проведению мероприятий по совершенствованию организационно-правовых форм финансовой разведки, направленных на исключение возможности свободно распоряжаться преступно добытыми средствами. Ситуация изменилась после принятия 7 августа 2001 г. Федерального закона 115-ФЗ, который стал подтверждением выполнения Российской Федерацией международных обязательств. В соответствии с ним организации, осуществляющие операции с денежными средствами и иным имуществом, были обязаны направлять сведения о подозрительных операциях и операциях, подлежащих обязательному контролю, специально уполномоченному органу исполнительной власти. С 1 февраля 2002 г. этот закон вступил в силу.

Во исполнение закона № 115-ФЗ был сформирован аналитический центр учета и исследования финансовых операций, который получил статус Комитета РФ по финансовому мониторингу (КФМ России). Впоследствии, в связи с административной реформой, Указом Президента РФ № 314 он был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу, которая передавалась в ведение Министерства финансов РФ (Указ Президента РФ № 314). В настоящее время исчерпывающий перечень функций ФСФМ содержится в постановлении Правительства (Постановление Правительства РФ № 186).

В редакции Федерального закона 115-ФЗ до 2013 г. отечественным законодателем были исключены из числа предшествующих легализации преступных доходов преступлений — налоговые, некоторые таможенные и валютные преступления, тем самым фактически были расширены возможности преступников в данных сферах и с другой стороны, ограничены возможности правоохранительных органов в борьбе с ними. В 2013 г. с принятием Федерального закона 134-ФЗ, данное исключение было устранено и в настоящее время базовый закон о противодействии легализации преступных доходов полностью соответствует тем международным обязательствам, которые взяла на себя Российская Федерация, ратифицировав международные конвенции в данной области. Криминализация ОД была обусловлена активизацией

борьбы с распространением в России действий по легализации преступных денежных средств, ее намерением присоединиться к Совету Европы, подписать и ратифицировать Страсбургскую конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Зубков, Осипов, 2006, с. 403).

Система мониторинга движения легализованных доходов, существующая в РФ, имеет сетевой характер и учитывает господствующую в мире доктрину финансовой разведки (Information Paper on Financial Intelligence Units ..., 2004, р. 2), согласно которой важнейшее место в разработке подозрительных сделок отводится банковской системе. Поскольку отмывание преступных доходов осуществляется, в основном, с использованием организаций, занимающихся операциями с денежными средствами, финансовый мониторинг в первую очередь направлен на получение и анализ информации из данного сектора. По этой причине, принцип приоритетного использования банковской структуры считается одним из базовых условий, необходимых для обеспечения интересов финансовой разведки. По данным МВД России, на сегодняшний день наиболее криминогенной с позиции легализации преступных доходов продолжает оставаться обстановка в кредитно-финансовой сфере, на которую приходится 35,8% от общего объема выявленных в различных секторах экономики преступлений (Официальный сайт Министерства Внутренних дел Российской Федерации). Сотрудниками ФСФМ осуществляется обработка, анализ и обобщение полученной в результате первичного контроля информации, и при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о возможном осуществлении преступной деятельности, соответствующие материалы направляются в правоохранительные органы, и Росфинмониторинг в координации с федеральными органами исполнительной власти проводит финансовые расследования для привлечения виновных лиц к юридической ответственности. В 2013 г. общее количество финансовых расследований по линии ПОД/ФТ увеличилось на 11% по отношению к 2012 г., что составляет более 30 тыс. расследований (рис. 1) (Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу).

Из анализа представленных данных следует, что процентное соотношение числа переданных материалов по завершённым расследованиям к общему числу проведенных финансовых расследований крайне мало, что, в свою очередь, свидетельствует о большом объеме информации, поступающей от банков, и не оптимальной эффективности деятельности Росфинмониторинга. На наш взгляд, одной из причин сложившейся ситуации является то, что государство взяло на себя функции уголовно-правового и административного пресечения криминальных посягательств в банковской сфере, в то время как основную работу по организации системы выявления и предупреждения такого рода криминальных посягательств законодатель возложил преимущественно на сами банки.

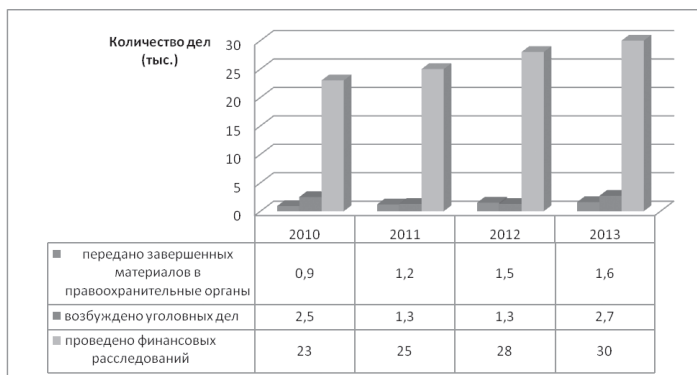


Рис. 1. Результаты деятельности Росфинмониторинга

Источник: Составлено авторами по данным годовых отчетов Росфинмониторинга.

С момента вступления в силу Федерального закона 115-ФЗ банковская система Российской Федерации претерпела значительные изменения: были отозваны лицензии у большого количества банков, трансформировался процесс документооборота, введены внутрибанковские нормативные документы, обучение новых и переквалификация с аттестацией старых сотрудников в части знания финансового мониторинга и т. д., скорректированы рамки компетентности служб и управлений по безопасности и многое другое.

В настоящее время угроза отмывания средств возросла и преступные методы стали более изощренными и сложными. Существует большое количество схем по легализации незаконных доходов с использованием банков, что подтверждается банковской статистикой. Основными из них являются использование финансовых пирамид, хищение бюджетных средств (по данным Контрольного управления Президента РФ, ежегодные объемы хищений в системе государственных закупок превышают 1 трлн руб., что составляет 20% от суммы всех расходов на государственные нужды (Контрольное управление администрации президента), приватизационные процессы. Общую массу преступлений в России, предшествующих легализации, составляют присвоения и растраты (около 35%), мошенничества (30%), и незаконное предпринимательство (15%), что значительно расширяет круг возможных участников операций по отмыванию денег (Финансовый мониторинг, 2012).

Рассмотрим комплекс процедур, осуществляемых в банке и направленных на ПОД/ФТ. Один из базовых принципов, установленных на международном уровне, на которых строится система противодействия отмыванию преступных доходов, требует от банков соблюдения принципа «знай своего клиента». Т.е. кредитные организации и другие профессиональные участники финансового сектора, вступая с клиентами в деловые отношения, в частности открывая счета или сберегательные счета или оказывая услуги по хранению ценностей, обязаны идентифицировать их на основе подтверждающих документов.

Основополагающим нормативным документом Центрального банка, устанавливающим порядок идентификации юридических и физических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях ПОД/ФТ, является Положение Банка России № 262-П, которое предусматривает обязанность сбора кредитными организациями широких списков сведений, включающих отдельные требования для граждан Российской Федерации, для иностранных граждан, для лиц без гражданства, если они постоянно проживают на территории Российской Федерации, для иных лиц без гражданства и для беженцев, для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

В соответствии с данным положением, в кредитной организации должна быть разработана и утверждена программа идентификации клиентов, установления и идентификации выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев, которая является частью правил внутреннего контроля. Программа идентификации должна включать порядок идентификации клиентов, порядок оценки степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях ОД/ФТ и основания оценки такого риска. Программа идентификации утверждается руководителем кредитной организации и может содержать иные положения, включаемые по усмотрению кредитной организации. Перечень документов, предоставляемых в банк в целях идентификации, предусмотрен подпунктом 1 п. 1 ст. 7 Федерального закона 115-ФЗ и приложениями 1–3 к Положению Банка России № 262-П. В целях идентификации клиентов кредитной организацией осуществляется сбор следующих сведений и документов: сведения, необходимые для идентификации физических лиц; сведения, необходимые для идентификации юридических лиц; сведения,

необходимые для идентификации юридических лиц; сведения, необходимые для идентификации индивидуальных предпринимателей.

С принятием Федерального закона 134-ФЗ, на кредитные организации возложена дополнительная обязанность по установлению и выявлению бенефициарного владельца клиента. Согласно Федеральному закону 115-ФЗ¹, бенефициарным владельцем признается физическое лицо, которое в конечном счете прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет клиентом — юридическим лицом (имеет преобладающее участие более 25% в капитале), либо имеет возможность контролировать действия клиента. В связи с тем, что в абзаце 11 ст. 3 Федерального закона 115-ФЗ под клиентом понимается как юридическое, так и физическое лицо, находящееся на обслуживании в организации, Банк России в своем Письме 14-Т (Информационное письмо Банка России от 28.01.2014) дал разъяснения, что кредитные организации обязаны принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по идентификации бенефициарных владельцев клиентов как для юридических, так и для физических лиц. Отметим, что согласно нормам п. 14 ст. 7 Федерального закона 115-ФЗ, клиенты обязаны предоставлять банку запрашиваемую информацию о выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах.

Нормы Федерального закона 15-ФЗ наделяют кредитные организации правом отказать в заключении договора банковского счета (вклада), в выполнении распоряжения клиента о совершении операции, либо расторгнуть договор банковского счета (вклада) в случае непредставления документов, необходимых для подтверждения идентификации, либо представления недостоверных документов.

Таким образом, кредитная организация обязана до приема на обслуживание идентифицировать всех клиентов, их представителей, бенефициарных владельцев, выгодоприобретателей, лиц, уполномоченных распоряжаться банковским счетом, и лиц, осуществляющих внесение денежных средств на банковский счет (счет вклада). Помимо идентификационных данных, при приеме на обслуживание юридических лиц, банк получает информацию о предполагаемом характере их деловых отношений с банком, финансово-хозяйственной деятельности, финансового положения и деловой репутации клиента. Все идентификационные сведения, включая сведения о бенефициарных владельцах, фиксируются в анкете (досье) клиента на бумажном носителе, либо в электронном виде. Досье клиента подлежит хранению в кредитной организации в течение пяти лет со дня прекращения отношений с клиентом.

До открытия банковского счета, счета вклада (депозита), совершения любой банковской операции или сделки, кредитная организация в процессе идентификации проводит обязательную проверку на предмет совпадения сведений о клиенте, представителе клиента, выгодоприобретателе и бенефициарных владельцах клиентов с информацией о лицах, сведения о которых содержатся в Перечне экстремистов и террористов, который размещен на официальном сайте Росфинмониторинга (далее — Перечень) (Официальный сайт ФСФМ). В соответствии с Положением Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 27, Росфинмониторинг доводит данный перечень до организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, а также изменения и дополнения, внесенные в этот перечень. В случае совпадения сведений с Перечнем, кредитная организация в праве отказать такому клиенту в обслуживании. Если же банком

¹ Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 28.06.2013 N 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям».

была выявлена операция, в которой хотя бы одной из сторон является лицо, фигурирующее в Перечне, то при полном совпадении сведений о клиенте, банк приостанавливает такую операцию на срок до двух рабочих дней и сообщает о ней в УО. В течение двух рабочих дней УО направляет в кредитную организацию рекомендации относительно дальнейших действий: либо приостановление операции на дополнительный срок, либо запрет на ее проведение. В случае, если кредитной организацией не получено информации от УО в установленный срок, то операцию необходимо провести.

Дополнительно кредитные организации, с целью проверки информации о клиенте, имеют возможность использовать информационные ресурсы открытого доступа в сети Интернет. Так, на официальном сайте ФНС России (Официальный сайт Федеральной Налоговой Службы) есть возможность проверить реквизиты и регистрационные данные юридических лиц. На официальном сайте Банка России (Официальный сайт Банка России) опубликована информация о ликвидируемых и ликвидированных юридических лицах а так же размещен список юридических лиц, связь с которыми по указанному ими адресу (месту нахождения), внесенному в ЕГРЮЛ, отсутствует. Указанные списки редактируются и обновляются на регулярной основе. На официальном сайте УФМС России (Официальный сайт Федеральной Миграционной Службы) внедрена форма для проверки действительности паспорта гражданина РФ. Стоит отметить, что Указанием от 1 апреля 2014 г. Банк России обязал кредитные организации проверять подлинность паспортов граждан РФ при идентификации клиентов в рамках любых операций, включая открытие вклада, выдачу кредита, обмен валюты и денежные переводы (последние операции — на сумму свыше 15 тыс. руб.). За неисполнение указания регулятора для кредитных организаций предусмотрены санкции — должностные лица (сотрудники кредитной организации) могут быть оштрафованы на сумму 10–30 тыс. руб., кредитная организация — на 50–100 тыс. руб. Иными словами, теперь, при обращении физических лиц, сотрудники фронт — офиса, осуществляющие обслуживание клиентов, обязаны, помимо проверки наличия клиента в Перечне, проверить подлинность и действительность паспорта гражданина РФ. Заметим, что такое количество предварительных процедур существенно увеличивает трудовые и временные затраты на обслуживание клиента.

Исходя из полученных идентифицирующих документов и информации, позволяющей изучить клиента, кредитная организация в лице сотрудников, осуществляющих открытие счетов, оценивает уровень риска осуществления клиентом операций в целях ОД/ФТ, исходя из различных факторов в порядке, установленном внутренними нормативными документами. Согласно требованиям Положения Банка России № 375-П, оценка риска проводится в отношении всех клиентов. Клиенту может быть присвоен «высокий» или «низкий» уровень риска. В случае «высокого» уровня риска, кредитная организация обязана проводить обновление служебной части анкеты клиента не реже одного раза в год. Если «низкий» уровень риска — не реже одного раза в три года.

Кредитная организация осуществляет проверку документов и информации о клиенте, его операциях (сделках) и его деятельности для подтверждения или опровержения возникших подозрений в том, что операция (сделка) клиента осуществляется в целях ОД/ФТ. Процедуры, предусмотренные отдельными внутренними документами, предусматривают проведение банком, в том числе, мероприятий по уточнению характера операции с точки зрения соответствия целям деятельности организации, наличия экономического смысла операции. В этих целях ответственный сотрудник по ПОД/ФТ при возникновении подозрений

в отношении операции (сделки) в ходе осуществления ежедневного внутреннего контроля, запрашивает у клиента дополнительные документы (копии документов), обосновывающие, подтверждающие, разъясняющие характер проводимых операций или письменные пояснения об обстоятельствах проведения операций, развернутое описание хозяйственной деятельности. Порядок запроса документов у клиента (включая, форму и содержание запроса, срок направления запроса и срок ожидания документов от клиента, лиц, ответственных за формирование и передачу запроса клиента) предусмотрен правилами внутреннего контроля кредитной организации.

При возникновении сомнений в достоверности документов, в их соответствии проводимым клиентом операциям (сделкам), а также в случае непредоставления документов по запросу банка, в отношении клиента и его реальной деятельности осуществляется более детальная проверка сотрудниками подразделения безопасности. В результате осуществления службой безопасности банка комплекса мероприятий с целью проверки наличия негативной информации о клиенте (в том числе проверка действительности контактных данных и адреса фактического местонахождения путем проведения выездных проверок на местах для юридических лиц), данное подразделение выносит собственное заключение с оценкой деятельности клиента, которое может служить ориентиром при принятии решения ответственным сотрудником по ПОД/ФТ в отношении клиента.

На основании всей имеющейся в распоряжении ответственного сотрудника информации (в том числе полученной из внешних доступных на законных основаниях источниках информации, средств массовой информации) и исходя из результата анализа данной информации и документов, ответственный сотрудник по ПОД/ФТ делает вывод о подтверждении обоснованности возникших подозрений в осуществлении клиентом легализации денежных средств, добытых незаконным путем, либо опровергает возникшие подозрения. В случае признания операции (сделки) клиента подозрительной сведения по ней подлежат направлению в УО (рис. 2).

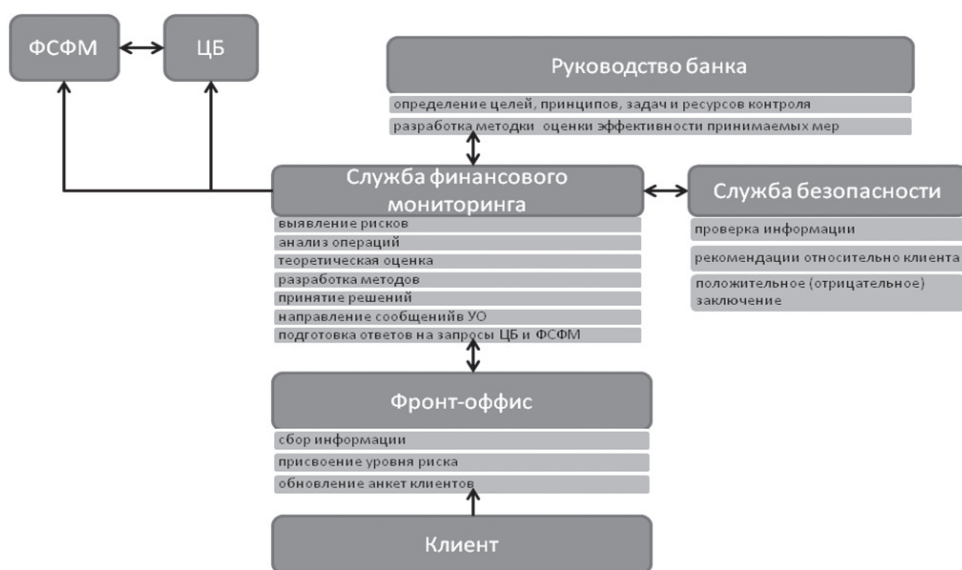


Рис. 2. Структура организации системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ коммерческом банке

Помимо выявления необычных операций и сделок, в соответствии с российским законодательством кредитные организации обязаны на ежедневной основе выявлять и предоставлять в УО сведения о подлежащих обязательному контролю операциях и сделках. Перечень таких операций предусмотрен ст. 6 Федерального закона № 115-ФЗ и включает в себя более 20 видов операций и сделок. Следует отметить, что реализация указанной процедуры требует от кредитной организации существенных трудовых и финансовых затрат. Прежде, чем направить в Росфинмониторинг сообщение, ответственный сотрудник банка должен принять обоснованное и мотивированное суждение о квалификации выявленной подразделениями операции (сделки) как подлежащей обязательному контролю. При этом сведения должны быть представлены в виде структурированного файла в формате dbf, состоящего из нескольких блоков, заполняемых в строго установленном порядке. Сведения об одной сомнительной операции содержат более 200 полей. Заполнение полей сообщения для каждого из видов подлежащих обязательному контролю операций и сделок имеет свои особенности.

Учитывая тот факт, что за нарушения порядка формирования и представления сведений о подлежащих обязательному контролю операциях и сделках к кредитной организации могут быть применены меры административного воздействия, а также объемы представляемых сведений (в 2013 г. российскими кредитными организациями было направлено порядка 10,5 млн сообщений, в 2012 г. — 10 млн) (Федеральная служба по финансовому мониторингу), можно обоснованно утверждать, что выявление таких операций и сделок, а также представление сведений о них в УО является трудоемким процессом, требующим от сотрудников кредитной организации специальных знаний, а от кредитной организации — существенных финансовых затрат для обеспечения надлежащей реализации указанных требований.

Подводя итог, выделим основные проблемы организации эффективной системы финансового мониторинга в кредитных организациях РФ, направленной на минимизацию специфических банковских рисков в сфере ПОД/ФТ:

1. Существенное увеличение затрат на привлечение и удержание квалифицированных сотрудников в сфере ПОД/ФТ. Согласно Приказу Росфинмониторинга № 203, ответственный сотрудник банка обязан регулярно проходить программу повышения квалификации для эффективного противодействия легализации преступных доходов и своевременного предупреждения вовлечения банка в сомнительные схемы. В свою очередь, ответственный сотрудник должен обеспечить прохождение всеми сотрудниками банка обучающих мероприятий в области ПОД/ФТ, проведение вводного инструктажа по ПОД/ФТ для новых сотрудников. В результате кредитная организация вынуждена увеличивать фонд оплаты труда, чтобы обеспечить себя квалифицированным персоналом и, следовательно, снизить риск легализации.

2. Отсутствие защищенности кредитных организаций от мошенников, занимающихся отмыванием нелегальных доходов. С каждым днем, с развитием экономики, появлением новых банковских продуктов и ростом уровня образованности среди населения возможности преступников также расширяются. Мошенники находят новые способы и схемы отмывания своих доходов, а кредитные организации сталкиваются с проблемой несвоевременного выявления подобных клиентов и их операций. В результате кредитные организации функционируют в условиях, когда ликвидация риска вовлечения в преступные схемы невозможна.

3. Использование услуг банка в преступных целях порождает для кредитной организации правовой риск, когда регулятор привлекает банк к административной ответственности за нарушения антилегализационного законодательства. Данное

обстоятельство приводит к потере деловой репутации для банка, что, в свою очередь, влечет существенные финансовые потери.

Роль банков действующей системе ПОД/ФТ настолько значительна, что банки стали одним из главных составляющих элементов этой системы: участие в процессах ПОД/ФТ стало одним из важнейших направлений банковской деятельности. Стоит отметить, что в целом российская практика реализации процедуры обязательного контроля полностью соответствует требованиям ФАТФ. В то же время, деятельность российских банков, как элементов кредитно-финансовой сферы, сопряжена с высоким риском вовлечения в процессы ОД/ФТ. Осуществление процесса противодействия легализации кредитными организациями связано со сложностью квалификации операций как «подозрительной» ввиду «размытого» перечня признаков сомнительности, установленных регулятором, тогда как в отношении самих банков ФСФМ способен точно квалифицировать те или иные случаи как нарушение противозаконного законодательства, в результате чего Центральный банк, как надзорный орган, на основании проверки применяет к банкам установленные законом меры ответственности. Помимо этого, реализация указанных рисков, в свою очередь, может привести к потере банком, несознательно вовлеченным в подозрительные схемы, деловой репутации, оттоку клиентов и иным негативным последствиям, включая отзыв лицензии. Риски соучастия (преднамеренного или непреднамеренного) в отмытии преступных доходов и бремя ответственности за это соучастие Закон полностью возлагает на банки. Банки, в свою очередь, принимают на себя риски, возникающие в большей степени из внешней среды, не подвластной контролю, т. е. это риски, реализация которых происходит из-за противоправной деятельности клиентов. В результате изложенного, становится очевидным необходимость совершенствования российского законодательства в сфере ПОД/ФТ в части взаимодействия государственного аппарата и хозяйствующих субъектов, в особенности кредитных организаций, для совместной борьбы с нарастающими угрозами легализации преступных доходов, увеличением числа финансовых преступлений и финансированием терроризма.

Источники

Зубков В. А., Осипов С. К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М., 2006.

Информационное письмо Банка России от 28.01.2014 № 14-Т «По вопросам идентификации организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, бенефициарных владельцев».

Контрольное управление администрации президента. Режим доступа: <http://www.udprf.ru/>

Лебедева М. Е., Молова Л. А. Коммерческие банки как ведущее звено в системе противодействия легализации преступных доходов в Российской Федерации // Сборник V Международной научно-практической конференции «Архитектура финансов: стратегия взаимодействия финансового и реального секторов экономики», март 2014 г. СПб., 2014.

Положение Банка России от 19.08.2004 № 262-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Положение Банка России от 2 марта 2012 г. № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Постановление Правительства РФ № 186 от 7 апреля 2004 г. «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». (ред. от 28.01.2011 г.)

Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) от 3 августа 2010 г. № 203 «Об утверждении положения о требованиях к подготовке и обучению кадров ор-

ганизаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Официальный сайт Банка России. / Режим доступа: www.cbr.ru/egrulinfo

Официальный сайт Федеральной миграционной службы. Раздел «Проверка действительности паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» / Режим доступа: <http://services.fms.gov.ru/info-service.htm?sid=2000> Официальный сайт Министерства Внутренних Дел Российской Федерации. Режим доступа: <http://mvd.ru/>

Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Подраздел «Проверь себя и контрагента» раздел «Электронные услуги» / Режим доступа: www.nalog.ru

Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru>

Указ Президента РФ № 314 от 09.03.2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Финансовый мониторинг: управление рисками отмывания денег в банках / П. В. Ревенков, А. Б. Дудка, А. Н. Воронин, М. В. Каратаев. М., 2012.

Information Paper on Financial Intelligence Units and the Egmont Group. 2004. Sept.