

В интересах контроля за финансовыми потоками

In the Interest of Controlling Financial Flows

УДК 657.633.5

DOI: 10.12737/article_5d889222d69f64.58351276

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент**E.E. Smirnov**, Parliamentary Correspondent**e-mail:** ilya.smirnov@nm.ru**e-mail:** ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. Парламент России продолжает усиливать законодательный контроль за движением финансов с учетом требований времени, рынка и рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Принятые в русле этой работы 18 марта 2019 г. федеральные законы № 32-ФЗ и № 33-ФЗ призваны существенно активизировать рынок и при этом ограничить возможности финансовых мошенников.

Ключевые слова: финансовый мониторинг, правила внутреннего контроля, упрощенная идентификация, электронные средства платежа, неперсонифицированные платежные карты.

Abstract. The Russian Parliament continues to strengthen legislative control over the movement of finances, taking into account the requirements of the time, the market and the recommendations of the Group for the Development of Financial Measures against Money Laundering. The Federal laws No. 32-ФЗ and No. 33-ФЗ adopted in the mainstream of this work on March 18, 2019 are designed to significantly activate the market and at the same time limit the possibilities of financial fraudsters.

Keywords: financial monitoring, internal control rules, simplified identification, electronic means of payment, non-personalized payment cards.

В Парламенте России полагают, что принятые в марте текущего года Федеральные законы от 18.03.2019 № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"» (далее — Закон №32-ФЗ) и от 18.03.2019 № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7.1 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" и статьи 7 и 10 Федерального закона "О национальной платежной системе"» (далее — Закон № 33-ФЗ) будут способствовать дальнейшему совершенствованию правового порядка на финансовом рынке страны.

Аргументы инициаторов Законов № 32-ФЗ и 33-ФЗ

Закон № 32-ФЗ инициировало Правительство РФ. Соответствующий законопроект, внесенный им в Государственную думу, был разработан во исполнение Плана мероприятий («Дорожной карты») по развитию электрон-

ного взаимодействия на финансовом рынке. Документ, о котором идет речь, как отмечено в пояснительной записке к нему, был направлен на упрощение механизма идентификации с учетом специфики деятельности идентифицируемых лиц, а также субъектов исполнения Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон № 115-ФЗ), которые проводят процедуру идентификации.

Законопроектом предлагалось закрепить право на обмен и использование информации, полученной при проведении идентификации, для организаций, входящих в банковскую группу или банковский холдинг. При этом ответственными аналитиками предусматривалась возможность создания участниками банковской группы (банковского холдинга) единой информационной системы обмена информации о клиентах, представителях клиента, выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах.

Необходимость в наделении организаций, входящих в банковскую группу или банков-

ский холдинг, таким правом, как и необходимость в создании ими соответствующей информационной системы, назрела, конечно, не сегодня и даже не вчера, а значительно раньше. Но с развитием электронного взаимодействия на финансовом рынке она дала о себе знать настолько остро, что игнорировать ее уже было нельзя. И Правительство РФ выступило с соответствующей законодательной инициативой.

Согласно мнению правительственных аналитиков, которое было изложено в соответствующем законопроекте, головная кредитная организация банковской группы или головная организация банковского холдинга должна разрабатывать и утверждать целевые правила внутреннего контроля банковской группы или банковского холдинга по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее — целевые правила внутреннего контроля). Эти правила должны включать правила обмена информацией, назначения специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля и целевых правил внутреннего контроля, а также порядок осуществления контроля за соблюдением названных выше целевых правил внутреннего контроля. Ну, а требования к целевым правилам внутреннего контроля правительственные аналитики предложили устанавливать Центральному банку Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой по финансовому мониторингу.

Говоря о правительственном законопроекте, необходимо также отметить то важное правовое обстоятельство, что в этом документе было предложено внести в действующее законодательство положение об ответственности участников банковской группы или банковского холдинга, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, за нарушение целевых правил внутреннего контроля. В соответствии с предложенной нормой головная кредитная организация банковской группы или головная организация банковского холдинга наделялась возможностью принимать решение о запрете для организации, допустившей нарушение, пользоваться правом на обмен и использование информации, полученной при проведении

идентификации. Данный запрет предлагалось устанавливать на срок до одного года.

Наконец, законопроектом предлагалось установить, что идентификация представителя клиента, выгодоприобретателя и бенефициарного владельца не проводится при проведении упрощенной идентификации клиента — физического лица.

В Государственной думе законодательную инициативу Правительства РФ встретили с пониманием. В частности, Комитет ГД по финансовому рынку отметил, что принятие правительственного законопроекта «повысит доступность финансовых услуг для физических и юридических лиц вследствие отсутствия необходимости повторного представления пакета документов, необходимых для проведения идентификации, при обращении в финансовые организации, являющиеся участниками одной банковской группы или банковского холдинга, а также будет способствовать сокращению сроков приема клиента на обслуживание и издержек на сбор, обработку и хранение таких документов».

Вместе с тем Комитет высказал ряд весьма серьезных замечаний по содержанию законопроекта, вызванных необходимостью согласования предложенных новых правовых норм основополагающим требованиям Закона № 115-ФЗ.

Суть этих замечаний заключалась, в частности, в следующем.

1. Согласно положениям Закона № 115-ФЗ, процедура идентификации относится к мерам, направленным на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Однако, по мнению депутатов, законопроект не предусматривал исключений в части запрета на информирование третьих лиц об осуществляемых мерах по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, предусмотренных Законом № 115-ФЗ. Это правовое обстоятельство, посчитали они, могло создать достаточно серьезные предпосылки для коллизии норм и влекло правовые риски для субъектов, реализующих нормы Закона № 115-ФЗ.

2. Комитет отметил, что при сопоставлении положений Закона № 115-ФЗ и предложенного законопроекта было невозможно однозначно уяснить, распространяется ли право



на обмен информацией, полученной при идентификации, на случаи упрощенной идентификации. Напомним, что упрощенная идентификация — это совокупность мероприятий по установлению в отношении клиента — физического лица фамилии, имени, отчества (если иное не вытекает из закона или национального обычая), серии и номера документа, удостоверяющего личность, и подтверждению достоверности этих сведений одним из способов, предусмотренных Законом № 115-ФЗ. Вполне понятно, что указанная неопределенность нуждалась в устранении в процессе подготовки проекта ко второму чтению.

3. Члены Комитета посчитали, что положения законопроекта, предусматривающие обязанность назначения специального должностного лица, ответственного за реализацию целевых правил внутреннего контроля, создавали правовую неопределенность в части определения организации, сотрудником которой он должен являться.

По их мнению, из анализа положений законопроекта не представлялось возможным однозначно уяснить следующее: необходимо ли назначение указанного лица в каждом из участников банковской группы (банковского холдинга) или специальное должностное лицо, ответственное за реализацию целевых правил внутреннего контроля, должно быть сотрудником головной кредитной организации банковской группы (банковского холдинга).

4. В Комитете пришли к выводу, что в дополнительной проработке нуждался вопрос о том, как соотносятся положения законопроекта о праве на обмен и пользование информацией, полученной при проведении идентификации, с предусмотренными действующим законодательством правилами о банковской тайне (статья 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»). По мнению депутатов, в целях нивелирования правовых рисков кредитных организаций было бы целесообразным установить в законопроекте положение, согласно которому передача сведений о клиенте в рамках предусмотренной им соответствующей процедуры не является разглашением банковской тайны.

5. С учетом положений Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» для передачи персональных данных

внутри банковской группы или банковского холдинга требуется получение согласия субъекта персональных данных. Члены Комитета посчитали полезным проработать возможность внесения в законопроект указания на то, что передача персональных данных в порядке, предусмотренном законопроектом, может осуществляться без получения согласия субъекта персональных данных.

Что касается Федерального закона № 33-ФЗ, также инициированного Правительством РФ, то проект его в первоначальной редакции касался только внесения изменений в статьи 7 и 10 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» в части совершенствования контроля за платежами, осуществляемыми с использованием неперсонифицированных электронных средств платежа.

Как известно, ко времени подготовки правительственного законопроекта в соответствии с действовавшим законодательством неперсонифицированные электронные средства платежа могли быть использованы физическими лицами при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 15 тыс. руб., в следующих целях: для осуществления перевода электронных денежных средств, для погашения денежных обязательств перед кредитной организацией и для получения наличных денежных средств в случае использования предоплаченной карты при условии, что сумма выдаваемых средств не превысит 5 тыс. руб. в день и 40 тыс. руб. в месяц.

В соответствии с действовавшим на то время Законом, в случае если физическое лицо, использующее неперсонифицированное электронное средство платежа, проходило процедуру упрощенной идентификации, такое физическое лицо получало возможность осуществлять перевод электронных денежных средств на свой банковский счет либо на банковский счет в пользу юридического лица или индивидуального предпринимателя.

По мнению правительственных аналитиков, подготавливавших соответствующий законопроект, на то время анонимные электронные средства платежа широко использовались в противоправных и преступных целях, в том числе для обналичивания денежных средств,

полученных преступным путем. При этом установить конечного получателя денежных средств, а также цель и назначение перевода представлялось крайне затруднительным, а в ряде случаев невозможным.

Учитывая обстоятельства, о которых идет речь, Правительство РФ предложило в целях борьбы с финансированием противоправной и преступной деятельности, а также в интересах повышения контроля за анонимными платежами запретить выдачу наличных денежных средств с неперсонифицированных электронных средств платежа.

Чтобы обеспечить запрет, о котором идет речь, в правительственном законопроекте предлагалось внести соответствующие изменения в статьи 7 и 10 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Комитет, поддержав в целом концепцию правительственного законопроекта, счел при этом все-таки необходимым отметить, что установление запрета выдачи наличных денежных средств с неперсонифицированных электронных средств платежа на практике коснется как клиентов, которые не прошли идентификацию, так и клиентов, в отношении которых проводилась упрощенная идентификация. А ведь процедура упрощенной идентификации подразумевает установление сведений о физическом лице, а также подтверждение их достоверности, и исключает, по сути, анонимность производимых в данном случае платежей.

Кстати, о физических лицах, прошедших упрощенную идентификацию. В правительственном законопроекте предлагалось дополнить те прописанные в законе основания, при наличии которых оператор электронных денежных средств не осуществляет перевод электронных денежных средств, еще одним положением, а именно положением о запрете перевода в случае проведения упрощенной идентификации клиента — физического лица, если остаток электронных денежных средств превышает 60 тыс. руб., и если общая сумма переводимых электронных денежных средств превышает 200 тыс. руб. в течение календарного месяца.

Проанализировав это положение, депутаты, входящие в состав Комитета ГД по финансовому рынку, пришли к выводу, что установление запрета в отношении клиентов, про-

шедших упрощенную идентификацию, требует дополнительного обоснования.

Как положено по регламенту Парламента России, содержание правительственных законопроектов требовало доработки ко второму чтению с учетом замечаний депутатов, высказанных в ходе первого чтения. Что и было сделано.

Основные положения законов № 32-ФЗ и № 33-ФЗ

Главная ценность Закона № 32-ФЗ заключается в том, что он ввел возможность обеспечения обмена и использования информации, а также документов, полученных при проведении идентификации клиентов, для всех организаций, входящих в банковскую группу или банковский холдинг, и при этом установил обязанность разработки и реализации ими соответствующих целевых правил внутреннего контроля.

В результате, в соответствии с данным законом, кредитная организация, в частности, получила возможность открывать счета (вклады) клиенту без его личного присутствия, как и без присутствия его представителя, если клиент уже был идентифицирован при личном присутствии той или иной организацией — участником банковской группы или банковского холдинга, в которую входит соответствующая кредитная организация. Естественно, это существенно сокращает время проведения операции и ее трудоемкость, что, конечно, важно как для самой кредитной организации, так и для ее клиентов.

Принципиально важно и то правовое обстоятельство, что в соответствии с принятым законом участники банковской группы или банковского холдинга для целей идентификации клиента, его представителя, выгодоприобретателя, бенефициарного владельца вправе осуществлять обмен информацией и документами, как и их использование, только в порядке, установленном целевыми правилами внутреннего контроля по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. При этом, как прописано в правовом акте, должны быть соблюдены следующие условия:

1) у работников организации, которая является участником банковской группы или банковского холдинга и участвует в обмене информацией и документами, отсутствуют подозрения в совершении клиентом операции в целях легализации доходов, полученных преступным путем, или в целях финансирования терроризма;

2) в отношении такой организации не установлен запрет на обмен информацией и документами и их использование в целях идентификации клиента;

3) выполнены требования в части необходимости обновления соответствующей информации;

4) отсутствуют сомнения в достоверности и точности обмениваемых информации и документов;

5) имеется письменное согласие клиента — физического лица на передачу и использование информации и документов о нем в рамках данной банковской группы или данного банковского холдинга;

6) данная организация присоединилась к утвержденным целевым правилам внутреннего контроля.

И еще об одном неперемennom условии, предусмотренном правовым актом. В соответствии с ним организация должна быть зарегистрирована в Российской Федерации. Иными словами, законом введен запрет на предоставление соответствующей информации и документов организациям — участникам этой же банковской группы или банковского холдинга, зарегистрированным за пределами Российской Федерации.

Что касается формирования предусмотренных Законом № 32-ФЗ целевых правил внутреннего контроля, то они разрабатываются и утверждаются головной кредитной организацией банковской группы или банковского холдинга.

Организация — участник банковской группы или банковского холдинга, которая реализует целевые правила внутреннего контроля, согласно закону может назначать одно специальное должностное лицо, ответственное как за реализацию правил внутреннего контроля, так и за реализацию целевых правил внутреннего контроля.

Кстати, ответственность за реализацию целевых правил, о которых идет речь, уста-

новленная Законом № 32-ФЗ, весьма высока. А именно законом установлено, что в случае ненадлежащего исполнения организацией — участником банковской группы или банковского холдинга целевых правил внутреннего контроля головная организация на основании предписания соответствующего надзорного органа принимает решение о запрете для такой организации на обмен информацией и документами и их использование для целей идентификации клиента. Такой запрет устанавливается сроком на один год.

Требования к целевым правилам внутреннего контроля устанавливает Банк России по согласованию с Росфинмониторингом. Он же устанавливает и порядок информирования организаций — участников банковской группы или банковского холдинга о введении в отношении них запрета на обмен информацией или документами в случае ненадлежащего исполнения ими целевых правил внутреннего контроля.

Закон № 32-ФЗ вступил в силу со дня его официального опубликования, а именно в марте текущего года. А вот что касается разработки и утверждения целевых правил внутреннего контроля головными организациями банковских групп и банковских холдингов, то на это отведено 180 дней со дня принятия нормативного акта Банка России, устанавливающего требования к ним.

Теперь о Федеральном законе № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7.1 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" и статьи 7 и 10 Федерального закона "О национальной платежной системе"». Как отмечалось выше, проект этого закона, внесенный в Государственную думу Правительством РФ, в своем первоначальном варианте, по сути, предусматривал только запрет выдачи наличных денежных средств с неперсонифицированных электронных средств платежа, для чего предлагал изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе». Однако в процессе работы над ним на этапе второго чтения в него были внесены существенные поправки, предусматривающие внесение изменений также в статьи 7 и 7.1 Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма».

Согласно Закону № 33-ФЗ, изменения, внесенные им в Федеральный закон «О национальной платежной системе», исключают возможность получения наличных денежных средств с неперсонифицированных электронных средств платежа в случае, если клиент — физическое лицо не прошел процедуру упрощенной идентификации в соответствии с Законом № 115-ФЗ.

Одобрив принятие Закона № 33-ФЗ, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам в своем заключении обратил внимание на следующие важные обстоятельства.

Первое. Денежные средства клиента — физического лица, прошедшего процедуру упрощенной идентификации и использующего неперсонифицированное электронное средство платежа, могут быть употреблены следующим образом:

- переведены на банковский счет в пользу юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. При этом использование неперсонифицированного электронного средства платежа может осуществляться клиентом — физическим лицом при условии, что остаток денежных средств в любой момент не превышает 60 тыс. руб., а общая сумма переводимых электронных денежных средств не превышает 200 тыс. руб. в течение календарного месяца;
- выданы наличными средствами при условии, что общая сумма средств не превышает 5 тыс. руб. в течение одного календарного дня и 40 тыс. руб. в течение одного календарного месяца;
- направлены на исполнение обязательств клиента — физического лица перед кредитной организацией;
- переведены на банковский счет клиента.

Второе. Изменения в Закон № 115-ФЗ предъявляют новые требования в отношении адвокатов, нотариусов и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг. К ним предъявляются требования о необходимости разработки правил внутреннего контроля, назначения специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля, а также принятия иных

внутренних организационных мер в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Третье. Изменения в Закон № 115-ФЗ существенно расширяют перечень обязанностей для адвокатов, нотариусов и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг. Это касается требований в отношении следующих действий:

- идентификации выгодоприобретателя клиента, бенефициарных владельцев клиента;
- применения мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества;
- приема на обслуживание и обслуживания публичных должностных лиц.

Четвертое. Согласно Закону № 33-ФЗ, изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе» вступают в силу по истечении ста восьмидесяти дней после дня официального опубликования рассматриваемого Федерального закона.

По мнению парламентариев, Закон № 33-ФЗ будет способствовать существенному усилению контроля за операциями по неперсонифицированным платежным картам и борьбе с противоправной деятельностью по обналичиванию денежных средств.

Рассматривая основные положения Федеральных законов № 32-ФЗ и № 33-ФЗ, следует иметь в виду, что их принятию предшествовало принятие в конце минувшего года Федерального закона от 27.12.2018 № 565-ФЗ, который внес серьезные изменения в Закон № 115-ФЗ.

Если конкретнее, то статья 6 Закона № 115-ФЗ дополнена пунктом 1.5 следующего содержания:

«1.5. Операция по получению физическим лицом денежных средств в наличной форме с использованием платежной карты подлежит обязательному контролю, если указанная платежная карта эмитирована иностранным банком, зарегистрированным на территории иностранного государства или административно-территориальной единицы иностранного государства, обладающей самостоятельной правоспособностью, входящих в перечень, утвержденный уполномоченным органом.

Указанный в абзаце первом настоящего пункта перечень относится к информации огра-

ниченного доступа и доводится до кредитных организаций через их личные кабинеты, указанные в статье 3 настоящего Федерального закона, в соответствии с порядком, определенным уполномоченным органом по согласованию с Центральным банком Российской Федерации».

Статья 7 Закона № 115-ФЗ дополнена пунктом 5.13 следующего содержания:

«5.13. Кредитные организации обязаны документально фиксировать и представлять в уполномоченный орган не позднее трех рабочих дней, следующих за днем совершения операции, следующие сведения по указанной в пункте 1.5 статьи 6 настоящего Федерального закона операции:

- 1) дату и место совершения операции с денежными средствами в наличной форме;
- 2) сумму, на которую совершена операция с денежными средствами в наличной форме;
- 3) номер платежной карты, с использованием которой совершена операция с денежными средствами в наличной форме;
- 4) сведения о держателе платежной карты в объеме, полученном от иностранного банка, эмитировавшего платежную карту, с использованием которой совершена операция с денежными средствами в наличной форме;
- 5) сведения, необходимые для идентификации физического лица, совершившего операцию с денежными средствами в наличной

форме, в случае, если операция с денежными средствами в наличной форме совершена с участием уполномоченного сотрудника кредитной организации;

б) наименование иностранного банка, эмитировавшего платежную карту, с использованием которой совершена операция с денежными средствами в наличной форме».

Закон № 565-ФЗ, вступивший в силу по истечении ста восьмидесяти дней после дня его официального опубликования, а именно в июне текущего года, позволил решить весьма серьезные задачи. Прежде всего, он позволил с учетом риск-ориентированного подхода оперативно принимать решения о включении иностранных государств (территорий) в зону «повышенного внимания» или снимать их с усиленного мониторинга. По мнению правительственных аналитиков, с которыми согласились парламентарии, наполнение Единой информационной системы Росфинмониторинга сведениями о вышеобозначенных операциях, подлежащих обязательному контролю, делает возможным проведение анализа финансовых потоков (не ограниченных пороговыми значениями) в целях выявления схем финансирования террористической деятельности, экстремисткой деятельности и в целом решения задач, направленных на обеспечение безопасности Российской Федерации.

ЧЕТЫРЕ ВМЕСТО ДВУХ

По информации «Коммерсанта», усилиями Банка России теперь на рынке не два рейтинговых агентства, а четыре: к Аналитическому кредитному рейтинговому агентству (АКРА) и «Эксперт РА» присоединились Национальное рейтинговое агентство (НРА) «Национальные кредитные рейтинги» (НКР). Эксперты видят такое развитие событий как благоприятное, поскольку оно лишь способствует увеличению здоровой конкуренции на рынке.

НКР, кстати, была образована концерном РБК относительно недавно (в начале этого года) и сразу же подало в ЦБ документы для официальной регистрации в качестве рейтингового агентства.

«Национальное рейтинговое агентство существует гораздо дольше (с 2002 г.), а под нынешним названием – с 2006. После 2015 г. – когда в закон, регулирующий деятельность кредитных рейтинговых агентств, были внесены изменения – потребовалось зарегистрироваться заново. С тех пор НРА предпринимало даже не одну попытку получить аккредитацию.

Два предыдущих раза (в 2016 и 2018 г.) оказались неудачными по разным причинам – в частности, из-за предоставления неполного комплекта документов», – сообщали «Ведомости». В марте этого года НРА подала очередную заявку, которая, как видим, была удовлетворена.

Кредитные рейтинги, подготавливаемые имеющими аккредитацию рейтинговыми агентствами, могут использоваться, например, при формировании ломбардного списка ЦБ, при размещении средств государственных корпораций, пенсионных фондов, страховых компаний, центрального депозитария и так далее – напоминает «Коммерсантъ». По состоянию на данный момент АКРА подготавливает кредитные рейтинги приблизительно 200 эмитентов, а «Эксперт РА» – в два раза большего их числа.

Источник: GAAP.RU

Дата публикации: 17 сентября 2019 г.