

Гамоненко С. С.

*адъюнкт кафедры «Финансы и экономический анализ»,
Московский университет МВД России
e-mail: gss.oper@mail.ru*

Совершенствование обмена информацией в системе противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма

В статье рассмотрены недостатки механизма обмена информацией между основными субъектами первичного финансового мониторинга — кредитными организациями и Росфинмониторингом, предложены меры по совершенствованию взаимодействия между ними в целях повышения эффективности деятельности системы противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Ключевые слова: *финансовый мониторинг, кредитная организация, Росфинмониторинг, подозрительная деятельность.*

Gamonenko S. S.

*Adjunct of the Department of finance and economic analysis,
Moscow University of the Ministry of internal Affairs
of the Russian Federation*

Improving information exchange in the system of combating legalization of criminal proceeds and financing of terrorism

The article examines the shortcomings of the information-sharing mechanism between the main entities of initial financial monitoring — credit institutions and Rosfinmonitoring, proposed measures on improvement of interaction between them in order to improve the efficiency of the system of combating money laundering and the financing of terrorism.

Keywords: *financial monitoring, credit institution, Rosfinmonitoring, suspicious activity.*

Важной целью финансового мониторинга в системе обеспечения экономической безопасности является обеспечение органов государственного управления полной, своевременной и достоверной информацией о различных фактах, процессах и явлениях в различных сферах экономики, которая используется ими для принятия обоснованных управленческих решений. На основе поступающей информации фор-

мируются информационные ресурсы или базы, к которым могут обратиться заинтересованные лица, имеющие к ним доступ, например правоохранительные органы. Одной из важных качеств такой информации является ее полезность для пользователей. На это влияет, в том числе, полнота собранной информации или данных о факте либо экономическом явлении и соответствие данной информации заранее определенным условиям, например, указанным в Федеральном законе от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Далее Закон № 115-ФЗ). Использование качественных информационных ресурсов дает возможность принимать адекватные управленческие решения.

Получение, анализ и оценка информации о возможных фактах легализации преступных доходов и формирование на их основе информационных ресурсов, используемых государственными органами для принятия решений в целях противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма, является основной задачей национальной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) как важным звеном системы обеспечения экономической безопасности России.

Кредитные организации как основные субъекты первичного финансового мониторинга в соответствии с Законом № 115-ФЗ проводят наблюдение, сбор и анализ сведений о клиентах банка и их операциях и осуществляют передачу в уполномоченный государственный орган власти (Росфинмониторинг) следующей информации:

- об операциях, подлежащих обязательному контролю;
- о подозрительных операциях и сомнительных сделках;
- об отказе от заключения договора на открытие счета;
- об отказе от совершения операции;
- о принятом решении о закрытии счета клиента и прекращении обслуживания со стороны банка;
- о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества клиента и результатах проверки.

Информация передается кредитными организациями в Росфинмониторинг через территориальные учреждения Банка России в электронном виде (формируется ОЭС — отчет в виде электронного сообщения)¹.

¹ Положение Банка России от 29.08.2008 г. № 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Наибольшая доля информации, поступающая в Росфинмониторинг от кредитных организаций, составляет информация об операциях, подлежащих обязательному контролю и о подозрительных операциях (рис. 1).

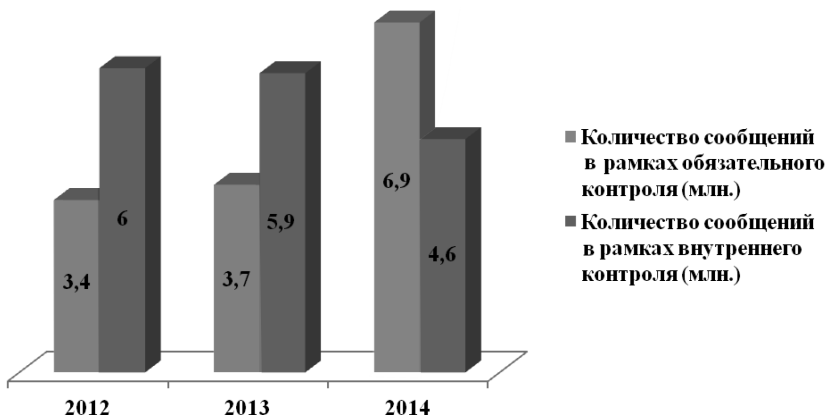


Рис. 1. Статистические данные о сотрудничестве кредитных организаций с Росфинмониторингом ²

Согласно отчету Росфинмониторинга за 2014 г. в уполномоченный орган поступило 6,9 млн. сообщений в рамках обязательного контроля и 4,6 млн. сообщений в рамках внутреннего контроля.

Главным элементом борьбы с отмыванием незаконных доходов и финансированием терроризма является выявление преступных действий и уголовное преследование лиц, их осуществляющих, с участием правоохранительных органов. В целях обеспечения правоохранительных органов необходимой информацией для противодействия ОД/ФТ Росфинмониторинг и должен осуществлять сбор, анализ и оценку этой информации, поступающей от кредитных и не кредитных организаций, и формировать на их основе информационные базы, используемые впоследствии органами правоохраны. При этом согласно отчету Росфинмониторинга за 2014 г. данным органом проведено около 36 тыс. финансовых расследований, возбуждено по материалам Росфинмониторинга более 1,2 тыс. уголовных дел.

² Составлено автором на основе данных Публичного отчета Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2014 г., официальный сайт – URL: <http://www.fedsfm.ru/>.

Сопоставление количества сообщений кредитных организаций об операциях обязательного контроля и подозрительных операциях, направленных в 2014 г. в Росфинмониторинг, и количества возбужденных уголовных дел показывает, что огромное количество направляемой банками информации об указанных операциях либо не востребовано, либо не имеет никакого отношения к фактам отмывания денег и финансирования терроризма. Это связано с тем, что такие операции по отдельности, в отрыве от анализа всей деятельности самого клиента зачастую не несут какой-либо достаточной и ценной информации, непосредственно говорящей о фактах отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. Кроме того, многие операции, подлежащие обязательному контролю, и подозрительные операции совершаются благонадежными клиентами, не имеющими цели преступить закон. При этом информационные базы Росфинмониторинга переполнены большим количеством не востребованной информации. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что кредитные организации неоправданно тратят экономические ресурсы на выявление и передачу данной информации в уполномоченный орган.

По нашему мнению необходимо внести изменения в состав и содержание информации, направляемой кредитными организациями в уполномоченный орган. В этом случае информационные базы национальной системы противодействия отмывания преступных доходов и финансирования терроризма будут содержать только необходимую информацию, которую могут использовать Росфинмониторинг и правоохранительные органы для борьбы с преступностью в сфере легализации доходов и финансирования терроризма.

Мы предлагаем пересмотреть количество сообщений, подлежащих обязательному контролю. Нами были проанализированы все операции обязательного контроля, перечисленные в ст. 6 Закона № 115-ФЗ. Среди них мы выявили ряд операций (табл. 1), которые, на наш взгляд, необходимо отнести к подозрительным операциям, степень подозрительности которых и необходимость сообщения о них в уполномоченный орган определяет кредитная организация в ходе своей внутренней проверки.

Причиной этого является то, что операции обязательного контроля не содержат информацию, указывающую на конкретные факты легализации преступных доходов и финансирования терроризма, и сами по себе ни о чем не говорят. Такие операции будут содержать сведения о возможных фактах легализации, если будут рассматриваться во взаимосвязи с самой деятельностью клиента, имеющей признаки подозрительности.

Таблица 1

Операции обязательного контроля, которые необходимо отнести к подозрительным операциям

Операции обязательного контроля
1. Операции с денежными средствами в наличной форме на сумму равной или превышающей 600000 рублей, в том числе иностранной валюты в пересчете на данную сумму: - покупка или продажа наличной иностранной валюты физическим лицом; - приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет; - обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства; - внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме.
2. Операции по банковским счетам (вкладам) на сумму равной или превышающей 600000 рублей, в том числе иностранной валюты в пересчете на данную сумму: - открытие вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме; - зачисление денежных средств на счет (вклад) или списание денежных средств со счета (вклада) юридического лица в случае, если операции по указанному счету (вкладу) не производились с момента его открытия.
3. Иные сделки с движимым имуществом на сумму равной или превышающей 600000 рублей, в том числе иностранной валюты в пересчете на данную сумму: - выплата физическому лицу страхового возмещения или получение от него страховой премии по страхованию жизни или иным видам накопительного страхования и пенсионного обеспечения; - получение или предоставление имущества по договору финансовой аренды (лизинга); - скупка, купля-продажа драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий; - получение денежных средств в виде платы за участие в лотерее, тотализаторе (взаимном пари) и иных основанных на риске играх, в том числе в электронной форме, и выплата денежных средств в виде выигрыша, полученного от участия в указанных играх; - предоставление юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, беспроцентных займов физическим лицам и (или) другим юридическим лицам, а также получение такого займа.
4. Сделка с недвижимым имуществом, результатом совершения которой является переход права собственности на такое недвижимое имущество на сумму равной или превышающей 3 миллиона рублей, в том числе иностранной валюты в пересчете на данную сумму.

Операции, указанные в таблице 1, не должны подпадать под обязательный контроль, так как они могут быть не только подозрительными (например, клиент не смог документально подтвердить закон-

ность получения используемых денежных средств), но и обоснованными (законность источников происхождения денежных средств клиента не вызывает сомнения), что можно выяснить в ходе проверки кредитной организации.

Остальные операции, подлежащие обязательному контролю, следует оставить без изменения, так как они связаны непосредственно с лицами, осуществляющими террористическую деятельность, нерезидентами, дать правомерную оценку действиям которых кредитная организация имеет меньше возможностей, а также связаны с другими субъектами первичного мониторинга.

Благодаря обоснованному уменьшению количества операций, подлежащих обязательному контролю, информационные базы Росфинмониторинга не будут содержать не востребованную информацию и уменьшатся соответственно затраты на сбор и обработку такой информации со стороны кредитных организаций и Росфинмониторинга.

Также мы предлагаем пересмотреть содержание и состав информации о подозрительных операциях, направляемых в уполномоченный орган кредитными организациями.

В настоящее время, если у кредитной организации при реализации правил внутреннего контроля по ПОД/ФТ возникают подозрения, что операция, проводимая клиентом, осуществляется в целях ОД/ФТ, то банк обязан направлять в уполномоченный орган сведения о таких операциях. При этом кредитная организация самостоятельно принимает решение о квалификации (не квалификации) операции клиента в качестве подозрительной.

По нашему мнению, данная схема взаимодействия и обмена информацией кредитной организации и Росфинмониторинга имеет некоторые недостатки.

Во-первых, сведения о подозрительных операциях, направляемые кредитной организацией в уполномоченный орган, зачастую не несут в себе информации, которая однозначно свидетельствует о фактах легализации преступных доходов, а содержат какое-то подозрение о незаконных действиях, основанное на определенных в нормативных документах признаках необычности сделки. При этом данная необычная сделка может проводиться благонадежным клиентом и не иметь незаконных последствий. Со стороны Росфинмониторинга сделать на основе сообщения какой-либо уверенный вывод о наличии или отсутствии фактов легализации преступных доходов в действиях клиента кредитной организации без направления дополнительных запросов в банк для получения расширенной информации затруднительно. При

этом большая часть информации, получаемой Росфинмониторингом в виде сообщений, либо не используется, либо данная информация не дает оснований для начала финансового расследования. О чем говорит статистика о количестве сообщений, направленных кредитными организациями, финансовых расследованиях, проведенных Росфинмониторингом, и возбужденных уголовных дел, приведенная выше.

Причиной этого, по нашему мнению, является направление банками сообщений об отдельных сомнительных операциях, проведенных их клиентами, которые не подразумевают однозначное наличие в их действиях признаков легализации преступных доходов.

Во-вторых, письмом Банка России от 21.05.2014 г. № 92-Т «О критериях признаков высокой вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных и наличных операций» определены критерии оценки кредитных организаций, свидетельствующие о высокой вовлеченности банков в проведение сомнительных безналичных и наличных операций. Этими критериями являются превышение 4 процентов за последний квартал общего значения удельного веса объема сомнительных наличных операций в объемах дебетовых оборотов по счетам юридических и физических лиц и удельного веса объема сомнительных безналичных операций в объемах дебетовых оборотов по счетам юридических лиц, а также превышение величины 3 млрд. руб. за последний квартал объема сомнительных операций клиентов с безналичными и наличными денежными средствами в совокупности. Данное положение может вынуждать кредитные организации контролировать количество сообщений о сомнительных операциях их клиентов, переданных в Росфинмониторинг, для того чтобы не выходить за рамки критериев оценки, предусмотренных письмом № 92-Т, и не получать замечания от надзорного органа — Банка России. Кредитные организации могут намеренно квалифицировать подозрительные операции в качестве не подозрительных, и не направлять по ним сообщения. Об этом косвенно свидетельствует факт уменьшения в 2014 г. количества сообщений кредитных организаций в рамках внутреннего контроля по сравнению с 2013 г. на 22%. При этом за 2013 г. было направлено таких сообщений в Росфинмониторинг меньше чем в 2012 г. всего на 1,6% (рис. 1).

Причиной этого является не только факт наличия нормативного документа Банка России, вносящего некоторые ограничения, но и факт того, что в соответствии с законодательством кредитные организации сами принимают решение о квалификации либо не квалифика-

ции операции клиента в качестве подозрительной, что может вести к продолжению работы банков с клиентами, осуществляющими подозрительные операции, без сообщения о них в Росфинмониторинг. Это может привести к возникновению у кредитных организаций рисков легализации преступных доходов и финансирования терроризма и наступлению для них негативных финансовых, юридических и репутационных последствий.

В-третьих, наделение кредитных организаций правом самостоятельной квалификации операций клиентов в качестве подозрительных, отсутствие утвержденного в нормативно-правовых актах законченного списка подозрительных операций и отсутствие проработанного порядка отнесения операций клиентов к таким операциям влечет за собой субъективность оценок со стороны сотрудников банка, допущение ошибок и недочетов в их работе, возникновение ситуаций, влекущих за собой спорные решения и необоснованные претензии со стороны контролирующих и надзорных органов.

В целях повышения качества информационного обмена между кредитными организациями и уполномоченным органом, а также в целях повышения эффективности работы банков в области осуществления внутреннего контроля по ПОД/ФТ при обнаружении подозрительных действий клиента, мы предлагаем следующие меры:

1. При анализе и проверке операций клиента в ходе осуществления внутреннего контроля по ПОД/ФТ необходимо обязать кредитную организацию акцентировать внимание на рассмотрении в качестве подозрительной не отдельной операции, а в целом всей деятельности клиента банка. Если операция имеет признаки сомнительной операции, то это, по нашему мнению, служит основанием для начала проверки и оценки всей деятельности клиента с использованием имеющихся у банка возможностей. Если в ходе проверки вся деятельность и поведение клиента признается подозрительной, то кредитной организации целесообразно собрать все сведения и документы клиента, характеризующие эту деятельность, которые она может получить. Это, в том числе, операции по счетам банка. Все сведения и документы о деятельности клиента кредитной организации необходимо направить в Росфинмониторинг. При этом в форме электронного документа в графе «дополнительная информация» сотрудники кредитной организации могут сообщить, почему они считают, что вся деятельность клиента является подозрительной с описанием каких-либо соответствующих существенных фактов и со ссылками на конкретные документы. Кроме того, в электрон-

ном сообщении необходимо предусмотреть возможность передачи файлов, содержащих отсканированные документы, характеризующие деятельность клиента.

Также в этих целях необходимо закрепить в нормативно-правовых актах действие кредитной организации в виде направления сообщения о подозрительной деятельности клиента в уполномоченный орган как мероприятие по управлению риском отмывания доходов, полученных преступным путем.

Указанные меры позволяют:

- сократить количество самих сообщений о подозрениях кредитной организации в отношении его клиента;
- обмен информацией между кредитной организацией и Росфинмониторингом будет более осмысленным и продуктивным;
- Росфинмониторинг не будет проводить мероприятия по запросу дополнительных документов у кредитной организации;
- информационные базы Росфинмониторинга, формируемые на основе сообщений, будут содержать действительно полную и объективную информацию, позволяющую Росфинмониторингу и правоохранительным органам осуществлять борьбу с противоправными действиями клиентов финансовых учреждений.

2. Использовать кредитными организациями карту клиентского риска, составленную автором ³, в которой определены три уровня риска клиента, и на основании данной карты применять следующий алгоритм оценки и управления клиентским риском при совершении клиентом операций, имеющих признаки подозрительности.

При осуществлении клиентом таких операций необходимо присвоить ему средний уровень риска и запросить у него дополнительные сведения и документы об осуществляемой деятельности для их проверки.

Если по результатам первоначальной проверки представленных сведений (либо при их не представлении) подозрения в отношении клиента усиливаются (например, представленная клиентом информация оказалась ложной, либо ее невозможно проверить), то клиенту присваивается повышенный уровень риска и проводится углубленная проверка деятельности клиента. При квалификации кредитной организацией деятельности клиента в качестве подозрительной, о чем рекомендуется сделать запись в анкете клиента, банк обязан отправить в

³ Гамоненко С.С. Оценка риска легализации преступных доходов и финансирования терроризма как приоритетная цель финансового мониторинга // Вестник Московского университета МВД России, 2015. — № 9. — С. 237–242.

уполномоченный орган электронное сообщение о подозрительных операциях клиента с приложением всех собранных сведений и документов, характеризующих эту подозрительную деятельность. Для того чтобы были понятны источники финансирования подозрительных операций кредитная организация может направить в Росфинмониторинг также выписку по расчетному счету клиента.

Необходимо отметить, что в ходе проверки клиента может выясниться, что его деятельность не является подозрительной, не обнаружены факты легализации преступных доходов со стороны клиента. В этом случае в анкете клиента делается отметка об этом, а также о проведенной проверке. Также в анкету помещаются все полученные в ходе проверки сведения и документы. Уровень риска у клиента остается также средним.

Использование 3-хуровневой системы оценки риска клиента дает возможность кредитной организации не присваивать клиенту, осуществившему операцию, имеющую признаки подозрительности, повышенный уровень риска на первоначальном этапе проверки (сам клиент может быть благонадежным) с присущими данному уровню риска мерами управления риском. Это также дает возможность лишить клиента статуса клиента с пониженным риском (если он такой имел) в результате совершения им сомнительных действий и проведения кредитной организацией дополнительных мер контроля, не применяемых при пониженном уровне риска. Все это позволяет кредитной организации придерживаться в своей деятельности риск-ориентированного подхода и направлять основные усилия по контролю в рамках ПОД/ФТ на действия клиентов с повышенным уровнем риска. При этом Росфинмониторинг будет получать сообщения с достаточными сведениями, свидетельствующими о подозрительной деятельности клиента кредитной организации, которые можно использовать в целях противодействия ОД/ФТ.

3. Определить на законодательном уровне окончательный список операций, имеющих признаки подозрительности, с учетом операций обязательного контроля, которые мы предлагаем перенести в разряд подозрительных.

Это значительно снизит субъективизм в оценке операций и деятельности клиента и ошибочность суждений со стороны сотрудников банка, осуществляющих внутренний контроль по ПОД/ФТ.

4. Законодательно закрепить обязанность кредитных организаций в проведении внутренней проверки и оценки рисков ОД/ФТ операций, имеющих признаки подозрительности, определенных зако-

ном, с документальным фиксированием результатов проверки и ее выводов.

Это будет способствовать уменьшению злоупотреблений со стороны кредитных организаций при квалификации (не квалификации) деятельности клиента в качестве подозрительной.

В случае квалификации деятельности клиента в качестве подозрительной законодательно обязать кредитные организации направлять сведения и документы о такой деятельности в Росфинмониторинг.

Подводя итог, можно сказать, что важным направлением совершенствования организации обмена информацией между субъектами национальной системы ПОД/ФТ является обеспечение направления кредитными организациями в Росфинмониторинг сообщений, содержащих информацию, представляющую для него непосредственный интерес в целях противодействия ОД/ФТ. При этом правоохранные органы будут иметь возможность получать информацию из информационных баз уполномоченного органа, формируемых на более высоком качественном уровне.

Одним из направлений увеличения качества информационных ресурсов Росфинмониторинга является сокращение операций обязательного контроля и направление в уполномоченный орган сведений о подозрительной деятельности клиента, а не об отдельной операции сомнительного характера.

Это даст более полную и адекватную оценку клиента, его операций, с точки зрения наличия в его действиях фактов отмывания преступных доходов и финансирования терроризма.

Используемые источники

1. Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
2. Положение Банка России от 29.08.2008 г. № 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
3. Положение Банка России от 02.03.2012 г. № 375-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

4. Письмо Банка России от 21.05.2014 г. № 92-Т «О критериях признаков высокой вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных и наличных операций».
5. Гамоненко С.С. Оценка риска легализации преступных доходов и финансирования терроризма как приоритетная цель финансового мониторинга // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 9. — С. 237–242.
6. Кузнецова Е.И., Бахметьева Е.С. Повышение конкурентоспособности банков в рамках реализации клиенто-ориентированной стратегии // Вестник Московского университета МВД России. — 2012. — № 10. — С. 40–46.
7. Кузнецова Е.И., Лаптев Д.Н. Текущее инвестиционное планирование как метод управления экономической безопасностью предприятия // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 4. — С. 89–97.
8. Публичный отчет Федеральной службы по финансовому мониторингу за 2014 г., официальный сайт — URL: <http://www.fedsfm.ru/>.