

**О РЕГУЛИРОВАНИИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИИ БАНКОВ
С РОСФИНМОНИТОРИНГОМ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ,
ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ,
И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**

А. В. Романова, А. В. Винокуров

**THE REGULATION AND INTERACTION
OF BANKS WITH THE FEDERAL FINANCIAL
MONITORING SERVICE IN THE FIELD OF AML/CFT**

A. V. Romanova, A. V. Vinokurov

Аннотация. *Актуальность и цели.* Риски вовлечения финансовых институтов в незаконные финансовые операции, риски снижения стабильности финансово-банковской системы связаны с уклонением организаций от соблюдения «антиотмывочного» законодательства, осуществлением фиктивной и незаконной деятельности. В связи с этим остается актуальной проблема взаимодействия кредитных организаций с Росфинмониторингом в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). В исследовании раскрыты проблемы регулирования и контроля кредитных организаций для целей минимизации рисков вовлечения в сомнительные операции последних. *Материалы и методы.* Для проведения исследования использовались статистические и аналитические методы, методы прогнозирования. С целью повышения объективности выводов анализировались материалы, представленные на официальных сайтах Министерства финансов, Центрального банка, Росфинмониторинга. *Результаты.* Рассмотрены отдельные аспекты взаимодействия кредитных организаций с Росфинмониторингом, действующее законодательство в данной сфере. Определены основные проблемы взаимодействия. *Выводы.* Проведенное исследование позволяет сделать выводы о том, что имеется вероятность дублирования функции контроля в области противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Отрицательной чертой двойного надзора может стать отсутствие у Росфинмониторинга необходимой и актуальной информации для проведения повсеместного и точного анализа уровня противодействия отмыванию денег, существующего в кредитных организациях, так как зачастую траектория поступления информации в Росфинмониторинг весьма замысловата. Кроме того, существующая практика показывает, что в условиях недостаточного фондирования при одновременной проблеме избыточной ликвидности банки заинтересованы в привлечении клиентов и не заинтересованы в увеличении количества сообщений, направляемых в регулирующий орган, что говорит о формальности выполнения требований в сфере ПОД/ФТ.

Ключевые слова: контроль в сфере ПОД/ФТ, взаимодействие банков с Росфинмониторингом, проблемы в сфере ПОД/ФТ, финансовый мониторинг, противодействие отмыванию денег.

Abstract. *Background.* Now the risks involving financial institutions in illegal financial transactions, risks reducing the stability of the financial and banking system remain the main risks which require minimization. These risks are associated with the organizations' avoidance of «anti-money laundering» legislation, the implementation of the fictitious and

illegal activities. In this regard, the interaction of credit institutions with the Federal Financial Monitoring Service in the field of AML / CFT remains an urgent problem. Disclosure issues of supervision credit institutions to minimize the risks of involvement the latter in dubious operations. *Materials and methods.* To conduct the study statistical and analytical methods, methods of forecasting were used. In order to increase the objectivity of the conclusions the materials presented on the official websites of the Ministry of Finance, Central Bank, the Federal Financial Monitoring Service were analyzed. *Results.* Some aspects of the interaction of credit institutions with the Federal Financial Monitoring Service, the current legislation in this area have been considered. The main problems of interaction have been determined. *Conclusions.* This study leads to the conclusion that there is a possibility of duplication of monitoring function in the field of combating the laundering of proceeds from crime. The disadvantage of dual supervision can be a lack of necessary and relevant information for the ubiquitous and accurate analysis of the level of anti-money laundering in credit institutions, because often the path of the flow of information to the Federal Financial Monitoring Service is very intricate. In addition, the practice shows that in the conditions of insufficient funding and excess liquidity, banks are interested in attracting customers and are not interested in increasing messages sent to the regulatory body that shows the formality in meeting the requirements of the AML / CFT.

Key words: control of the AML/CFT, cooperation of banks and Rosfinmonitoring, problems in the field of AML/CFT, financial monitoring, anti-money laundering.

Введение

В соответствии с отчетом Росфинмониторинга основными рисками, требующими минимизации, были и остаются риски вовлечения финансовых институтов в незаконные финансовые операции, риски снижения стабильности финансово-банковской системы. Указанные риски связаны с уклонением организаций от соблюдения «антиотмывочного» законодательства, осуществлением фиктивной и незаконной деятельности, обналичиванием денежных средств, выводом денег в офшорные зоны, незаконным использованием бюджетных и государственных средств. Основные риски в сфере ПОД/ФТ, а также пути их минимизации раскрываются в стандартах ФАТФ [1]. Финансовый мониторинг в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) требует объединения усилий человека, общества и государства, становясь их совместной, приоритетной и особо значимой в современных условиях задачей [2]. Центральный банк в течение длительного периода времени осуществления надзорной деятельности разрабатывает критерии обнаружения сомнительных сделок, изучает факторы, определяющие политику Банка России [3]. При этом идет постоянное противостояние Банка России и контрольных подразделений коммерческих банков, с одной стороны, и лиц, всячески стремящихся легализовать доходы, полученные преступным путем, с другой стороны [4].

О регулировании и взаимодействии банков с Росфинмониторингом в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

Кредитные организации являются наиболее универсальной категорией финансовых учреждений из-за сосредоточения в них значительного количества финансовых ресурсов, разнообразия и объема проводимых операций. Их

роль в системе противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма настолько значительна, что они стали одним из главных ее элементов, а именно – основным субъектом финансового мониторинга. Соответственно, их взаимодействие с надзорными органами необходимо для эффективного функционирования всей банковской системы [5].

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) – федеральный орган исполнительной власти, призванный осуществлять противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Деятельность данного органа регламентирована Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808, в соответствии с которым одной из функций является взаимодействие с Центральным банком РФ. В 2005 г. Росфинмониторинг создал Межведомственную комиссию по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (МВК) для обеспечения координирующей функции. На заседаниях МВК рассматриваются вопросы совершенствования национальной системы ПОД/ФТ, включая ее нормативное регулирование, выполнения Плана мероприятий по реализации Концепции национальной стратегии ПОД/ФТ, другие вопросы, связанные с развитием национальной «антиотмывочной» системы. К обсуждениям вопросов ПОД/ФТ широко привлекаются представители бизнес-сообщества и научных кругов в рамках действующих при Межведомственной комиссии Консультативного Совета и Совета Комплаенс. В состав МВК входят различные министерства и ведомства, среди которых Центральный банк Российской Федерации. В отличие от других стран, в России именно ЦБ РФ имеет право применять санкции к кредитным организациям [6, 7]. В США право применять санкции к финансовым учреждениям, не выполняющим соответствующие требования, имеют как банковские органы банковского надзора, так и подразделение финансовой разведки. В Испании принуждать к выполнению требований по борьбе с отмыванием денег/финансированием терроризма имеет полномочия только подразделение финансовой разведки (SEPBLAC). Во Франции полномочиями применять санкции к банкам обладает Банковская комиссия [8].

Стоит отметить, что в настоящее время функции контроля за соблюдением субъектами финансового мониторинга нормативно-правовой базы в сфере противодействия легализации теневых доходов отчасти распределены между Банком России и Росфинмониторингом. Требования создает Росфинмониторинг, Центральный банк их адаптирует для кредитных организаций, в результате количество нормативных документов, регулирующих один и тот же объект, увеличивается в прогрессии. В частности, регулирование сферы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, осуществляется в соответствии с федеральными законами № 115-ФЗ, № 134-ФЗ, № 110-ФЗ, № 173-ФЗ, № 376-ФЗ, № 403-ФЗ, № 213-ФЗ и др. Этот факт может свидетельствовать о вероятности дублирования функции контроля в области противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем. Отрицательной чертой двойного надзора может стать наличие у Росфинмониторинга неполной информации для проведения повсеместного и точного анали-

за уровня противодействия отмыванию денег, существующего в кредитных организациях, так как зачастую траектория поступления информации в Росфинмониторинг весьма замысловата. Необходимо отметить, что своевременное информирование ЦБ и органов государственной власти рассматривается как профилактическое мероприятие [9]. Взаимодействие Росфинмониторинга с кредитными организациями осуществляется опосредованно через Центральный банк России и регулируется нормативными актами последнего. Банки предоставляют в Росфинмониторинг информацию в порядке, установленном Центральным банком Российской Федерации, по согласованию с Росфинмониторингом. Так, предоставление информации о клиентах банка по запросам Росфинмониторинга регламентируется Положением Центрального банка Российской Федерации от 2 сентября 2013 г. № 407-П «О предоставлении кредитными организациями по запросам Федеральной службы по финансовому мониторингу информации об операциях клиентов, о бенефициарных владельцах клиентов и информации о движении средств по счетам (вкладам) клиентов в электронном виде» (Положение № 407-П). При получении запроса от Росфинмониторинга банк обязан предоставить информацию в виде электронного сообщения или, по согласованию с Росфинмониторингом, сообщения на бумажном носителе. В сообщении должны быть указаны сведения о клиенте и/или дополнительная информация с подтверждающими электронными копиями бумажных документов. Если же платежи осуществляются кредитной организацией только в сфере расчетов электронными денежными средствами, то возникают риски ненадлежащего пользования или подмены [21].

Перечень документов, запрашиваемых у кредитной организации Росфинмониторингом, описан в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 марта 2014 г. № 209 «Об утверждении положения о предоставлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями и направлении Федеральной службой по финансовому мониторингу запросов в организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальным предпринимателям». Росфинмониторинг вправе запросить у кредитной организации гражданско-правовые договора, подтверждающие сделку клиента, карточку с образцами подписей и печати клиента, сведения об операциях клиента с векселями, копии анкет (досье) клиентов кредитной организации, включая сведения о бенефициарных владельцах клиентов, копии паспортов лиц, имеющих право на проведение финансовых операций по счетам, и т.д. Передача сообщений по запросам Росфинмониторинга осуществляется в установленные Положением № 407-П сроки через территориальное учреждение Банка России. В свою очередь территориальное учреждение принимает или не принимает сообщение от кредитной организации, отправляя соответствующее уведомление в кредитную организацию, а в случае принятия обеспечивает передачу сообщений по каналам связи в Центр информационных технологий Банка России, откуда сообщение направляется непосредственно в Росфинмониторинг.

Кроме того, кредитные организации на основании Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» направляют сообщения по форме и в соответствии с требованиями Положения Центрального банка Российской Федерации от 29 августа 2008 г. № 321-П «Положение о порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которые содержат сведения об операциях, подлежащих обязательному контролю [11]. Например, снятие со счета юридического лица денежных средств в наличной форме на сумму свыше 600 000 руб., размещение денежных средств во вклад на предъявителя, предоставление юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, беспроцентных займов физическим лицам, купля-продажа драгоценных металлов и драгоценных камней, получение или предоставление имущества по договору финансовой аренды (лизинга) и т.д. Данные операции носят запутанный или неясный характер, они устанавливают вероятность того, что имеется факт легализации доходов, полученных незаконным путем. Также за банками закреплена обязанность отправлять сообщения о подозрительных операциях, в число которых входят, например, сделки с предметами искусства, многократные сделки с одним и тем же объектом недвижимости, сделки, не соответствующие целям деятельности организации, и т.д. Стоит отметить, что Банк России уже ведет списки компаний, исключенных из ЕГРЮЛ, ликвидированных предприятий, а также российских компаний – участников внешнеторговой деятельности, которые подозреваются в незаконном выводе средств за границу и легализации (отмывании) доходов, полученных преступным путем. Росфинмониторинг ведет список граждан, причастных к террористической деятельности. На сайте Федеральной налоговой службы есть сервис «Проверь своего контрагента». Новый список подозрительных частных и корпоративных клиентов, по замыслу Росфинмониторинга, должен стать новым орудием в арсенале банков» [10], обеспечить механизмы реализации принципа «Знай своего клиента» [12].

В 2015 г. в Росфинмониторинг поступило около 22 млн сообщений, что в 1,7 раз больше, чем в 2014 г. Большую долю составляют сообщения кредитных организаций, которые оказываются между обязанностью предоставлять информацию, с одной стороны, и опасением быть признанными организациями, вовлеченными в криминальные схемы при предоставлении большого объема подобной информации, с другой. Подобное опасение становится тем более актуальным, поскольку кредитные организации с 2013 г. имеют право принимать решение об отказе в проведении ряда операций в случае, если операции банком будут квалифицированы как подозрительные. Логично предположить, что в условиях недостаточного фондирования при одновременной проблеме избыточной ликвидности банки заинтересованы в привлечении клиентов и не заинтересованы в увеличении количества таких сообщений. Вполне возможно, что указанное обстоятельство может служить одной из причин сокращения количества сомнительных операций в 2014 г. по

сравнению с 2013 г. практически в 2 раза, а также находит объяснение тот факт, что из 86 отозванных в 2014 г. лицензий 35 было отозвано из-за нарушения «антиотмывочного» законодательства. Конечно, Банк России предоставляет кредитным организациям возможность дополнительно проанализировать деятельность того или иного клиента и убедить регулятора, надзорный орган в том, что операции, формально имеющие признаки сомнительных, тем не менее проводятся клиентами в соответствии с принципами добросовестности и разумности, являются экономически обоснованными и законными [13]. Таким образом, кредитные организации должны доказать, что их клиенты являются законопослушными, что по сути не является функцией банков, но вовлекает их в реализацию контрольных полномочий. Реакция, несмотря на положительные показатели в отчете финансовой разведки, ожидаема; кредитные организации, имеющие целью извлечение прибыли, формально выполняют требования законодательства по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем. На практике кредитные организации, отправляя требуемую информацию, не подтверждают документально факт сомнительной операции, не заинтересованы, например, в выявлении фирм-однодневок; процедура предоставления информации подобного рода в большей степени формальна, хотя схемы создания аффилированных однодневных предприятий банкам, безусловно, известны. Риск потери деловой репутации, основанный на правовом риске, в таком случае может увеличиться многократно [14].

Еще одна ловушка, в которую попадают банки, – отсутствие в законодательстве понятия «недостоверная информация», что приводит к вольной трактовке со стороны всех участников процесса, а также к возможным санкциям со стороны регулятора, решение которого, как правило, опирается на ведомственные инструкции, некоторые из которых неясны, противоречивы или все еще находятся в стадии изготовления [15]. С другой стороны, банки имеют право отказать в проведении операции, расторгнуть договор, зачастую и, как правило, на очень невыгодных для клиента условиях, при этом в случае неподтверждения сомнительности операции клиенту затраты не компенсируются. В настоящее время практика отказа клиентам встречается все чаще. По данным Росфинмониторинга, отказов в проведении операций в 2015 г. было более 94 тысяч, что в 3 раза больше по сравнению с 2014 г., что соответствует общемировой тенденции. Банки перестраховываются, а клиенты уводят свой капитал, что затрудняет работу Росфинмониторинга [16]. В результате повышаются риски, с одной стороны, коррумпированности банковской деятельности (участились случаи отзыва лицензии по причине недостоверной отчетности [17], в частности, в апреле 2017 г. в том числе по указанной причине отозвана лицензия у Росэнергобанка), а с другой стороны, происходит уход клиентов в нерегулируемые или слабо регулируемые сферы финансовой системы [18], крупнейшие финансовые институты с целью «защититься» в разветвленных филиальных сетях, больших клиентских базах и объемах проводимых операций, происходит формирование «теневого банкинга» [19]. Негативным следствием этого является то, что Росфинмониторинг не проводит проверок кредитных организаций, а следовательно, не име-

ет полной информации о допущенных этими финансовыми институтами нарушениях [20]. Кредитные организации не являются подконтрольной Росфинмониторингу сферой, в связи с чем не охвачены Программой проведения Федеральной службой по финансовому мониторингу профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на 2017 г.

Заключение

Таким образом, кредитным организациям необходимо обеспечить условия для выполнения их основной функции – кредитной, которая и вменяется законодательно, а доказывать правомерность совершения операции – компетенция других профессиональных контролирующих организаций, в частности Росфинмониторинга. Создание финансовой разведки 16 лет назад в структуре Министерства финансов РФ являлось на тот момент необходимым и логичным шагом, так как контроль за финансовым рынком осуществлялся преимущественно Минфином. Центральный банк контролировал лишь банковский и валютный рынки. В настоящее время, когда Банк России является мегарегулятором, целесообразным видится функционирование Федеральной службы по финансовому мониторингу в структуре мегарегулятора, что автоматически предоставит возможность принятия решений проведения проверок в отношении всех участников финансового рынка. Ожидаемым является вопрос о «выпадающих» 16 тыс. подконтрольных в настоящий момент организаций вне финансового рынка, который решается постепенным ограничением расчетов наличными деньгами, в результате возвращаемся к проверкам банковских операций. Проект решения ограничения расчетов наличными деньгами с участием физических лиц был разработан уже в 2013 г., поэтапный запуск проекта планировался с 2014 г. Политическая и экономическая ситуации не позволили в обозначенный период приступить к его реализации, но база уже подготовлена, что при проработке других организационных вопросов повышает возможность сближения деятельности финансовой разведки с банковской системой и финансовым рынком в целом.

Библиографический список

1. Ливадный, П. В. Основные риски в сфере отмывания доходов и финансирования терроризма раскрываются в стандартах ФАТФ / П. В. Ливадный // Финансовая безопасность. – 2013. – № 1. – С. 45–47.
2. Буткеева, Е. В. Подготовка кадров в сфере ПОД/ФТ в интересах национальных антиотмывочных систем России и государств-партнеров / Е. В. Буткеева // Финансовая безопасность. – 2015. – № 10. – С. 15–20.
3. Бурлачков, В. Эволюция денежного механизма и эффективность политики Банка России / В. Бурлачков // Экономист. – 2015. – № 5. – С. 76–80.
4. Березанский, В. В. Технология реализации процедур противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем / В. В. Березанский, Л. А. Чалдаева, А. А. Килячков // Финансы и кредит. – 2015. – № 31.

5. Куницына, Н. Н. Инструменты предупреждения, выявления и пресечения операций, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств, полученных преступным путем / Н. Н. Куницына, И. А. Нагорных. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 10(199), март. – С. 39–46.
6. Давлатов, И. Х. Центральный банк и финансовое регулирование и надзор / И. Х. Давлатов // Деньги и кредит. – 2015. – № 5. – С. 69–74.
7. Скобелкин, Д. Г. Актуальные вопросы деятельности Банка России в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма / Д. Г. Скобелкин // Деньги и кредит. – 2015. – № 2. – С. 3–7.
8. Гладкова, С. Б. О развитии законодательства в сфере противодействия отмыванию преступных доходов путем формирования адекватных мер воздействия на кредитные организации / С. Б. Гладкова, А. А. Гулько // Финансы и кредит. – 2015. – № 43.
9. Романова, А. В. Роль процентной политики ЦБ РФ в предотвращении декапитализации банковской системы / А. В. Романова, К. Р. Муракаева // Актуальные вопросы экономики и финансов в условиях современных вызовов российского и мирового хозяйства : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Самара, 25 марта 2014 г.). – Самара : АсГард, 2014. – С. 210–214.
10. Алексеевских, А. Росфинмониторинг и ЦБ создадут список подозрительных клиентов банков / А. Алексеевских // Известия. – 2014. – 11 сентября.
11. Рудько-Силиванов, В. В. К вопросу о совершенствовании надзора за кредитными и некредитными финансовыми организациями в области ПОД/ФТ / В. В. Рудько-Силиванов, Г. В. Вишняк, Т. В. Долматова // Деньги и кредит. – 2015. – № 2. – С. 24–32.
12. Лисина, И. А. Финансовый мониторинг в банках / И. А. Лисина // Финансовая безопасность. – 2013. – № 3. – С. 73–74.
13. Выступление председателя Банка России Э. С. Набиуллиной на конференции «Актуальные вопросы реализации государственной политики в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» 18 декабря 2013 г. – URL: http://www.cbr.ru/press/print.aspx?file=press_centre/nabiullina_18122013.htm&pid=st&sid=itm_9985
14. Гончарова, М. В. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, как средство минимизации риска потери коммерческим банком деловой репутации / М. В. Гончарова, В. В. Недоспасова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 10 (52).
15. Лавренко, С. В. Феномен коррупции в России: причины возникновения и существования / С. В. Лавренко // Право и безопасность. – 2009. – № 2 (31).
16. Старостина, Н. Банки стали чаще отказывать клиентам из-за страха попасть под штрафы / Н. Старостина // РБК. – 2014. – 24 октября.
17. Сухаренко, А. Н. Противодействие фальсификации финансовой отчетности кредитными организациями / А. Н. Сухаренко // Финансовая безопасность. – 2015. – № 10. – С. 65–67.
18. Чиханчин, Ю. А. «Знай своего клиента» как основное условие деятельности кредитных организаций по декриминализации экономики / Ю. А. Чиханчин // Финансовая безопасность. – 2014. – № 4. – С. 13–14.
19. Логинов, Е. Л. Теневой банкинг как угроза национальной финансовой системе / Е. Л. Логинов // Финансовая безопасность. – 2015. – № 10. – С. 45–50.
20. Прошунин, М. М. Организационно-правовые вопросы взаимодействия Росфинмониторинга и Банка России / М. М. Прошунин // Финансовое право. – 2009. – № 8.
21. Лопатин, В. А. Современные способы осуществления платежей в контексте ПОД/ФТ / В. А. Лопатин // Финансовая безопасность. – 2015. – № 9. – С. 68–73.

Романова Анна Валерьевна

кандидат экономических наук, доцент,
кафедра финансов и кредита,
Ульяновский государственный
университет
E-mail: a_romanova@bk.ru

Romanova Anna Valeryevna

candidate of economic sciences,
associate professor,
sub-department of finance and credit,
Ulyanovsk State University

Винокуров Андрей Вячеславович

директор кредитно-кассового офиса
«Симбирцит»,
АО «РТС-Банк» (г. Ульяновск)
E-mail: time_for@live.ru

Vinokurov Andrey Vyacheslavovich

director of credit-cash office «Simbirsit»,
Joint-Stock Commercial Bank «Bank for
Development of Technologies and
Savings» (Ulyanovsk)

УДК 336.71(47+51):336.02(061.1)

Романова, А. В.

О регулировании и взаимодействии банков с Росфинмониторингом в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма /А. В. Романова, А. В. Винокуров // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2017. – № 3 (23). – С. 75–83.