

Институт обязательного контроля в кредитной организации: возможные перспективы модернизации

Статья посвящена некоторым сделкам с недвижимым имуществом, совершаемым лицами через кредитную организацию и подпадающим под требования российского законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. При этом обязательному контролю подлежит сама сделка, что, по сути, является непрофильным действием для кредитной организации. В статье предлагаются конкретные меры по повышению эффективности деятельности российских кредитных организаций путем модернизации отечественного противолегалizationного законодательства в части обязательного контроля.

Ключевые слова: противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, обязательный контроль, операции (сделки), подлежащие обязательному контролю, сделка с недвижимым имуществом.

Российское законодательство в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в статье 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ¹ устанавливает обязанность кредитных организаций документально фиксировать и представлять в уполномоченный орган² сведения о некоторых операциях с денежными средствами и другим имуществом, подлежащим обязательному контролю, а именно:

1. Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 600 000 руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 руб., или превышает

ее, а по своему характеру данная операция с денежными средствами в наличной форме (в частности, снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, если это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности; приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет; получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом; внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме).

2. Зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве, которое не выполняет рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), либо если указанные операции проводятся с использованием счета в банке, зарегистрированном в указанном государстве³.

3. Операции по банковским счетам (вкладам), включающие в себя вклады на предъявителя, перевод денежных средств за границу на счет (вклад), открытый на анонимного владельца, и поступление денежных средств из-за границы со счета (вклада), открытого на анонимного владельца и др.

4. Иные сделки с движимым имуществом.

Кроме того, обязательному контролю подлежат некоторые сделки с недвижимым имуществом.

Соответственно операции (сделки), подлежащие фиксированию, можно разделить на два вида:

- 1) подозрительные (или необычные) операции;
- 2) операции (сделки), подлежащие обязательному контролю.

Подозрительные операции – это те операции клиентов, которые обладают признаками, дающими основания полагать, что они совершаются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

Операции, подлежащие обязательному контролю, – это операции, которые соответствуют установленным на законодательном уровне признакам. В случае, если осуществляемая операция или сделка соответствует таким признакам, банк обязан в установленные сроки сообщить о факте осуществления такой операции/сделке в уполномоченный орган вне зависимости от того, считает ли кредитная организация такую операцию/сделку подозрительной или потенциально связанной с отмыванием средств или финансированием терроризма.

Понятия «обязательный контроль», «внутренний контроль», «организация внутреннего контроля», «осуществление внутреннего контроля» закреплены в ст. 3 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ). Под обязательным контролем закон закрепляет совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 1.1 статьи 6 Федерального закона № 115-ФЗ⁴, обязательному контролю подлежит сделка с недвижимым имуществом, результатом совершения которой является переход права собственности на такое недвижимое имущество, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3 млн рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3 млн рублей, или превышает ее.

Сведения о такой сделке подлежат представлению в уполномоченный орган в срок не позднее трех рабочих дней, следующих за днем совершения соответствующей операции.

Законодательство также устанавливает перечень данных, которые подлежат направлению в уполномоченный орган в рамках сообщения о такой сделке⁵; к ним, в том числе, относятся:

- сведения о лице, совершающем операцию с денежными средствами или иным имуществом;
- сведения о получателе по операции;
- дата выявления операции, сведения о которой представляются в уполномоченный орган;
- дата, когда кредитной организации стало известно о сделке с недвижимым имуществом.

Законодатель устанавливает форму представления сведений в уполномоченный орган: указанные данные включаются кредитной организацией в специальный отчет в виде электронного сообщения (далее – ОЭС), который должен быть представлен в электронной форме и снабжен зарегистрированным кодом аутентификации.

Правила формирования и заполнения полей ОЭС также регламентированы. Так, в соответствии с «Положением о порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений», предусмотренных Федеральным законом «О противо-

действии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 321-П, «Порядком обеспечения информационной безопасности при передаче-приеме ОЭС», «Правилами формирования ОЭС и заполнения отдельных полей записей ОЭС» структура файла передачи ОЭС содержит в совокупности 274 поля.

При этом важно понимать, что кредитные организации принимают лишь косвенное участие в осуществлении сделок с недвижимым имуществом, совершаемых их клиентами: такое участие выражается исключительно в совершении *расчетов* по таким сделкам.

Ввиду того факта, что обязательному контролю подлежат *не операции по осуществлению расчетов в рамках сделки*, а непосредственно *сделки* с недвижимым имуществом, определенную сложность у кредитных организаций вызывает сам процесс идентификации такой операции, которая, как мы указали ранее, подлежит обязательному контролю.

В частности, для того чтобы банк сделал вывод о необходимости формирования и направления сообщения в уполномоченный орган, он должен располагать исчерпывающей информацией о сделке, на основании которой станет возможным не только выявление подлежащей обязательному контролю сделки, но и формирование и заполнение ОЭС в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Источником указанной информации, как правило, является документ, свидетельствующий о государственной регистрации права собственности (если применимо), а также договор, содержащий необходимые сведения для формирования отчета.

Существенным моментом в рассматриваемом случае является то, что соответствующие виды договоров не относятся к документам, на основании которых кредитная организация осуществляет расчеты и, как следствие, у банка отсутствует *обязанность* запросить такие документы (кредитная организация в данном случае обладает лишь соответствующим *правом*). В результате указанного факта подобные документы могут поступить в банк по его запросу (например, в случае, когда кредитная организация в рамках осуществления внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма запрашивает у клиента документы, подтверждающие источник происхождения денежных средств) или же в случае, когда сам клиент сочтет целесообразным представление договора.

Принимая во внимание ситуации, при которых в банк поступает соответствующий договор, на практике кредитные организации сталкиваются с целым комплексом сложностей, связанных с получением, регистрацией и последующим анализом такой информации.

Например, соответствующий договор может поступить в банк позднее, чем операция проходит с участием кредитной организации.

В данном случае, несмотря на отсутствие вины банка, с точки зрения формальных требований действующего законодательства, возникает так называемая «техническая просрочка»: ситуация, при которой в сформированном отчете (ОЭС) количество дней в интервале между датой совершения операции и датой представления сведений⁶ в уполномоченный орган превышает трехдневный срок, установленный законом.

Следствием указанной ситуации является высокая вероятность поступления в кредитную организацию запроса регулятора (Банка России) с просьбой пояснить причины превышения установленного законом срока при направлении сообщений о сделках с недвижимым имуществом, подлежащих обязательному контролю.

В результате кредитная организация в сжатые сроки должна подготовить пояснения и комплект документов, позволяющих «проследить» историю событий и установить, что банк представил сведения не нарушая установленных сроков (а именно, не позднее трех дней с даты поступления в банк документа, свидетельствующего о государственной регистрации права собственности), а также подтвердить, что причиной расхождения сроков (дат в сообщении) является разница между датами государственной регистрации перехода права собственности (и, следовательно, соответствие сделки критериям обязательного контроля) и датой, когда банку стало известно о сделке с недвижимым имуществом (или когда в банк были представлены документы, подтверждающие факт совершения сделки).

Несложно предположить, что для крупных кредитных организаций объем таких операций может быть очень и очень существенным, а значит, ресурсы, которые банк затрачивает на подготовку соответствующих пояснений, оказываются значительными. Это всегда связано с целым штатом сотрудников, занимающихся, в общем-то, непрофильной для кредитной организации деятельностью, и, как следствие, оплачивает эту деятельность рядовой клиент банка, для которого предоставляемые кредитной организацией продукты и услуги становятся дороже.

Другой серьезной проблемой, с которой сталкиваются банки, является сложность анализа соответствующих документов в сравнении с тем сроком, в течение которого кредитная организация обязана сформировать отчет для его направления в уполномоченный орган.

В частности, поступающие в банк документы, связанные с недвижимостью, должны быть проанализированы на предмет наличия/отсутствия в них свидетельства о факте перехода права собственности, а также суммы, на которую совершается сделка. На практике это означает то, что документ, который поступил в банк (как правило, в руки сотрудника, который имеет непосредственный контакт с клиентом), должен быть незамедлительно передан в профильное подразделение, осуществляющее функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, для его последующего анализа и, в случае необходимости, формирования отчета для направления в уполномоченный орган. Учитывая тот факт, что срок для формирования и направления отчета не должен превышать трех дней с даты поступления соответствующего документа в банк, временные рамки для исполнения кредитной организацией своей обязанности представляются сжатыми. Ситуация усложняется в тех случаях, когда для должного заполнения отчета банк вынужден контактировать с клиентом для уточнения необходимой и недостающей (или неоднозначно читающейся) информации. В таком случае налицо зависимость от клиента, который, например, может находиться в командировке, в больнице и проч. и даже при условии готовности взаимодействовать с банком не имеет физической возможности оперативно представить в кредитную организацию уточняющие сведения и документы.

Рассмотренные особенности в совокупности влекут ситуацию, при которой банки сталкиваются с реальными сложностями практической реализации установленной обязанности по документальному фиксированию и представлению в уполномоченный орган сведений о сделках с недвижимым имуществом.

Дополнительную практическую сложность может вызвать случай, при котором при отсутствии в качестве основания направления ОЭС по сделке с недвижимым имуществом критериев, в соответствии с которыми сделка (операция) должна быть отнесена к подозрительной, срок для анализа и направления таких сведений составляет три дня (с даты поступления соответствующего документа в банк), при этом срок для направления сообщения по операции, в отношении которой возникают подозрения в том, что она

осуществляется в целях легализации доходов или финансирования терроризма – три дня, следующих за днем *выявления* таких операций. При этом в первом случае кредитная организация не имеет возможности влиять на дату, с которой начинается срок, в течение которого она обязана завершить анализ, принять решение о том, подлежит ли сделка обязательному контролю, а также сформировать отчет, однако во втором случае, очевидно, имеет.

Указанное обстоятельство на практике нередко влечет ситуацию, при которой крупные кредитные организации, стремясь добросовестно выполнить свою публично-правовую обязанность по выявлению и своевременному направлению в уполномоченный орган сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, откладывают «на второй план» принятие финального решения в отношении квалификации подозрительных операций. Происходит такая ситуация потому, что банки стремятся избежать нарушений требований действующего законодательства в части установленных сроков по направлению отчетности и отдают приоритет (с точки зрения распределения ресурсов) именно обязательному контролю.

Следствием рассмотренных особенностей может явиться то, что информация о подозрительных с точки зрения банка операциях и сделках поступает в уполномоченный орган (который при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма, направляет соответствующие информацию и материалы в правоохранительные или налоговые органы в соответствии с их компетенцией) позднее того срока, в течение которого могла бы поступать.

Принимая во внимание существенные изменения нормативно-правовой базы в противолегализационной сфере в сторону усиления контроля по выявлению и пресечению подозрительных операций, произошедшие в последние годы, существующую международную практику, которая характеризуется в большинстве случаев отсутствием такого института, как обязательный контроль, а также те задачи, которые стоят перед современным обществом в свете возрастающей угрозы распространения террористических группировок, решением описанных проблем могло бы стать последовательное исключение кредитных организаций из-под действия пункта 1.1 статьи 6 Федерального закона № 115-ФЗ. Исходя из тех целей, которые выполняет институт обязательного контроля, наиболее целесообразным в такой ситуации видится передача соответствующей обязанности федеральному органу исполнительной вла-

сти, функцией которого, в том числе, является регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, то есть Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестру). Такая мера дала бы реальную возможность кредитным организациям больше время и ресурсы выделить на выявление и пресечение подозрительных операций. В таких условиях можно было бы говорить о том, что банки играют непосредственную роль в общегосударственной системе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а не выполняют «техническую» функцию в рамках реализации требований по обязательному контролю. Подобные изменения действующей в настоящий момент нормативно-правовой базы позволили бы кредитным организациям сфокусироваться на первостепенных и непосредственных задачах, связанных с противодействием легализации доходов и финансированию терроризма, должным образом оказывая эффективное содействие органам государственной власти в реализации актуального правового механизма.

Предлагаемый подход является новым для отечественного законодательства, однако, по мнению автора, целесообразность его рассмотрения на соответствующем уровне диктуют современные условия и общемировая конъюнктура, требующие от современного общества существенных, отвечающих новым целям, изменений, которые в конечном итоге смогут способствовать повышению эффективности работы кредитных организаций в общей цепочке институтов, осуществляющих деятельность по снижению общемировой угрозы терроризма, и позволят адекватно реагировать на те изменения и вызовы, которыми характеризуется современная реальность, не отвлекая ресурсы банков на по сути непрофильные для данного рода организаций действия.

Примечания

- ¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.08.2011 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6063.
- ² В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» уполномоченный орган, определяемый Президентом Российской Федерации, является федеральным органом испол-

нительной власти, задачи, функции и полномочия которого в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма устанавливаются в соответствии с законом.

- ³ Перечень таких государств (территорий) определяется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации с учетом документов, издаваемых Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), и подлежит опубликованию (пп. 2 в ред. Федерального закона от 23.07.2010 г. № 176-ФЗ).
- ⁴ П. 1.1 статьи 6 в ред. Федерального закона от 08.11.2011 г. № 308-ФЗ.
- ⁵ Федеральный закон № 115-ФЗ; Положение ЦБР от 29 августа 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”».
- ⁶ В соответствии с Приложением 4 к Положению 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» «Структура файла передачи ОЭС» указанные сведения должны быть отражены в полях «DATE_P» и DATE_S формируемого отчета (ОЭС).