

К «круглому столу» на тему
«Совершенствование системы обязательного контроля в сфере
противодействия легализации (отмыванию) доходов,
полученных преступным путем, и финансированию
терроризма»

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ
подготовленное НП «Национальный совет финансового рынка»
«О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии
легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и
финансированию терроризма»
(в части модернизации механизма обязательного контроля операций с денежными
средствами или иным имуществом)

Внести в статью 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33, ст. 3418; 2002, № 44, ст. 4296; 2004, № 31, ст. 3224; 2005, № 47, ст. 4828; 2006, № 31, ст. 3446, 3452; 2010, № 30, ст. 4007; 2011, № 27, ст. 3873; 2013, № 26, ст. 3207; 2014, № 19, ст. 2315) следующие изменения:

1) пункт 1 статьи 6 изложить в следующей редакции:

«1. Обязательному контролю подлежат следующие операции кредитных организаций (в том числе кредитных организаций, являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг):

1) операции с денежными средствами в наличной форме:

физических лиц, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 1 000 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 1 000 000 рублей, или превышает ее;

юридических лиц, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3 000 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3 000 000 рублей, или превышает ее;

2) зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами, если сумма, на которую совершаются указанные операции, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) 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 государстве (на указанной территории). 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.»;

2) в пункте 1.1 после слов «обязательному контролю» дополнить словами «организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, не являющейся кредитной организацией»;

3) пункт 1.2 изложить в следующей редакции:

«1.2. Операция по получению некоммерческой организацией (кроме религиозных и благотворительных организаций, зарегистрированных в установленном порядке, товариществ собственников недвижимости (жилья), жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов, региональных операторов, созданных в организационно-правовой форме фонда в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, а также образовательных организаций) денежных средств и (или) иного имущества от иностранных государств, международных или иностранных организаций, иностранных граждан или лиц без гражданства подлежит обязательному контролю:

кредитной организацией, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей, или превышает ее;

организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, не являющейся кредитной организацией, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 100 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 100 000 рублей, или превышает ее.

Операция по расходованию денежных средств и (или) иного имущества некоммерческой организацией (кроме религиозных и благотворительных организаций, зарегистрированных в установленном порядке, товариществ собственников недвижимости (жилья), жилищных, жилищно-строительных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов, региональных операторов, созданных в организационно-правовой форме фонда в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, а также образовательных организаций), ранее совершившей операцию, указанную в абзаце первом настоящего пункта, подлежит обязательному контролю

кредитной организацией, если сумма, на которую совершается расходная операция, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей, или превышает ее.

организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, не являющейся кредитной организацией, если сумма, на которую совершается расходная операция, равна или превышает 100 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 100 000 рублей, или превышает ее.»;

4) абзац второй пункта 1.3 после слов «о приобретении и об отчуждении ценных бумаг» дополнить словами «(за исключением ценных бумаг, допущенных к

организованным торгам в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»»);

5) дополнить пунктом 1.4 следующего содержания:

«1.4. Помимо операций, указанных в пунктах 1.1-1.3 настоящей статьи, обязательному контролю подлежат следующие операции организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, не являющихся кредитными организациями, если сумма, на которую совершается указанная операция, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей, или превышает ее;

1) операции с денежными средствами в наличной форме:

приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;

получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом;

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 (на территории), которое (которая) 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 государстве (на указанной территории). 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;

3) иные сделки с движимым имуществом:

помещение драгоценных металлов, драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий или иных ценностей в ломбард;

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);

переводы денежных средств, осуществляемые некредитными организациями по поручению клиента;

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.».

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к законодательному предложению «О внесении изменений в
Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию)
доходов, полученных преступным путем, и финансированию
терроризма»

Усиливающиеся с каждым годом требования Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ) по организации обязательного контроля в целях ПОД/ФТ требуют все больших дополнительных затрат со стороны организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, указанных в статье 5 Закона № 115-ФЗ.

Ряд последних изменений, например, в части обязательного контроля в отношении расходных операций некоммерческих организаций, получающих денежные средства (имущество) на сумму от 100 000 рублей (в т.ч. в иностранной валюте) от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и апатридов привели к увеличению объема операций, подлежащих обязательному контролю, более, чем в 500 раз.

Необходимость выполнения увеличивающегося массива формальных требований по обязательному контролю, нередко при отсутствии соответствующей реакции на данные сообщения со стороны правоохранительных органов, снижает качество реальной работы по анализу клиентов и выявлению необычных операций и деятельности, указывающей на возможное подозрение в легализации денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

При этом в большинстве государств - членов ФАТФ процедуры обязательного контроля отсутствуют как таковые и основная работа направлена на выявление подозрительной деятельности и предотвращение проведения подозрительных операций в конкретных ситуациях.

Учитывая изложенное, в условиях существенного изменения экономической конъюнктуры, в целях снижения административной нагрузки на финансовые организации предлагается модернизировать требования по обязательному контролю согласно статье 6 Закона № 115-ФЗ:

1. С учетом объективных различий по характеру операций, осуществляемых кредитными и некредитными финансовыми организациями, дифференцировать виды операций, подлежащих обязательному контролю, для кредитных организаций и некредитных финансовых организаций – субъектов исполнения Закона № 115-ФЗ.

С этой целью пункт 1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ предлагается распространить исключительно на кредитные организации. В отношении некредитных финансовых организаций перечень операций, подлежащих обязательному контролю, предлагается закрепить в новом пункте 1.4 статьи 6 Закона № 115-ФЗ.

2. Действующая редакция пункта 1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ требует изучения основания операции с денежными средствами в наличной форме, что приводит к дополнительным временным и финансовым издержкам кредитных организаций.

В этой связи, в целях исключения указанных издержек, предлагается установить **единственный формальный критерий, при выполнении которого операция с наличными денежными средствами подлежит обязательному контролю – сумма операции.**

Поскольку, учитывая инфляцию, сумма операций, подлежащих обязательному контролю, указанная в действующей редакции статьи 6 Закона № 115-ФЗ (600 000 рублей), приводит к необходимости обязательного контроля большинства операций кредитной организации предлагается с учетом отличий по характеру операций кредитных и некредитных финансовых организаций дифференцировать сумму операций с наличными денежными средствами, подлежащих обязательному контролю, установив, что обязательному контролю подлежат:

а) операции с денежными средствами в наличной форме кредитных организаций на сумму от 1 000 000 рублей (либо эквивалент в валюте) - для физических лиц и от 3 000 000 рублей (либо эквивалент в валюте) – для юридических лиц;

б) отдельные операции некредитных финансовых организаций, встречающиеся в их практике, на сумму от 600 000 рублей (либо эквивалент в валюте).

Представляется, что в результате указанных изменений качество системы ПОД/ФТ не ухудшится, так как кредитные организации смогут обращать больше внимания именно на необычные операции клиентов с целью их дальнейшего анализа на предмет выявления подозрений в ОД/ФТ.

3. Из операций, подлежащих обязательному контролю, предлагается исключить операции по банковским счетам (вкладам).

Большинство технических нарушений статьи 6 Закона № 115-ФЗ, влекущих применение ответственности как к кредитным организациям, так и к их должностным лицам, возникают именно по этим видам операций.

Поскольку указанные операции контролируются в рамках критериев подозрительных операций, представляется, что направление в Росфинмониторинг информации по большому массиву операций, объединенных только формальными признаками, является нецелесообразным.

4. В соответствии с пунктом 1.1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ сделка с недвижимым имуществом, результатом совершения которой является переход права собственности на такое недвижимое имущество, подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3 миллиона рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3 миллионам рублей, или превышает ее.

При этом кредитные организации участвуют в сделках с недвижимым имуществом только путем осуществления по ним расчетов.

Данное обстоятельство негативно влияет на возможность должного исполнения кредитными организациями требований статьи 6 Закона № 115-ФЗ, и, как следствие, на оценку их выполнения, осуществляемую Банком России при выполнении надзорных функций.

В этой связи, учитывая роль кредитных организаций при совершении соответствующих операций, предлагается **исключить кредитные организации из-под действия пункта 1.1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ.**

5. В соответствии с Федеральным законом от 05.05.2014 № 110-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» пункт 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ был дополнен положением, согласно которому предполагалось усилить контроль за расходованием средств, полученных российскими некоммерческими организациями от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и апатридов.

В итоговой редакции норма пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ оказалась сформулирована недостаточно четко, что вызвало затруднения в практической деятельности субъектов Закона № 115-ФЗ, а также привело к различному толкованию пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ Банком России и Росфинмониторингом.

Действующая редакция пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ приводит к двоякому толкованию содержащейся в нем нормы, дает основания для прямо противоположных разъяснений регулирующих органов, создает неравные условия для субъектов исполнения Закона № 115-ФЗ, поскольку влечет риски привлечения поднадзорных Банку России организаций к ответственности за действия, не признаваемые Росфинмониторингом нарушением законодательства о ПОД/ФТ, что представляется совершенно недопустимым.

В итоге, согласно статистике, количество сообщений, направленных в Федеральную службу по финансовому мониторингу по данному виду операции после внесения соответствующего изменения возросло по некоторым финансовым организациям более чем в 500 раз.

Учитывая изложенное, предлагается пункт 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ изложить в редакции, предусматривающей обязанность по осуществлению обязательного контроля в отношении всех операций по расходованию денежных средств (имущества) **только тех некоммерческих организаций, которые ранее получили денежные средства (имущество) от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и апатридов.**

С учетом различий по характеру операций предлагается дифференцировать сумму по указанным операциям для кредитных и некредитных финансовых организаций, предусмотрев сумму в размере 600 000 рублей (либо эквивалент в валюте) для кредитных финансовых организаций и 100 000 рублей (либо эквивалент в валюте) для некредитных финансовых организаций.

Также предлагается освободить от обязательного контроля соответствующие операции, проводимые в отношении некоммерческих организаций, указанных в пункте 1.4

статьи 7 Закона № 115-ФЗ, поскольку на законодательном уровне уже признано, что операции данных организаций несут наименьшие риски ОД/ФТ.

6. В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2014 № 484-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в пункт 1.3 статьи 6 Закона № 115-ФЗ внесены изменения, согласно которым кредитные и некредитные финансовые организации, уведомляют уполномоченный орган, в частности, о каждом приобретении и об отчуждении ценных бумаг обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации.

Данное изменение приводит к неоправданному увеличению объема информации, подлежащей передаче в Росфинмониторинг в рамках обязательного контроля, поскольку, исходя из буквального толкования данного пункта, передаче в данном случае подлежат информация даже о размещении такими обществами собственных ценных бумаг.

В этой связи, в целях снижения избыточной административной нагрузки на кредитные и некредитные финансовые организации предлагается **освободить от обязательного контроля операции с ценными бумагами, которые обращаются на организованном рынке Российской Федерации**, поскольку данные операции полностью контролируются Банком России, и информация о таких операциях может быть получена от организаторов торговли.

7. Особо необходимо отметить, что **настоящий Законопроект не затрагивает критерии обязательного контроля как для кредитных, так и для некредитных финансовых организаций, связанные с проведением наиболее рискованных с точки зрения возможности ОД/ФТ операций:**

а) операции физических или юридических лиц, имеющих соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) 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 государстве (на указанной территории);

б) операции, в которых хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном в соответствии с Законом № 115-ФЗ порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица.