

Л.П. Королева

# О взаимодействии государства и банков в борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма<sup>1</sup>

УДК 338.246.025.2; 336.71.078.3

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы взаимодействия Росфинмониторинга и кредитных организаций в сфере противодействия отмыванию криминальных доходов и финансированию терроризма, обусловленные как проблемами и недостатками законодательства, так и отсутствием должной мотивации у банков. Механизм взаимодействия исследован в разрезе нескольких составляющих: информирование об операциях, подлежащих обязательному контролю, подозрительных операциях (деятельности), о принятых мерах противодействия; предоставление информации по запросам; инициативное взаимодействие. Дана критическая оценка действующих законодательных и организационных основ взаимодействия в контексте международных рекомендаций, российской правоприменительной практики и передового зарубежного опыта. Разработаны предложения по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** финансовый мониторинг; обязательный контроль; факультативный финансовый мониторинг; подозрительные операции; подозрительная деятельность; формализованное электронное сообщение; идентификация клиента; выгодоприобретатель; бенефициарный владелец

Противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) имеет высокую значимость для национальной и глобальной безопасности, и в России, как и во многих других странах, реализуется посредством специфических экономико-правовых механизмов. Эффективное противодействие позволяет не просто предотвратить введение преступных денег в легальный оборот, но и способствует сокращению предикатных преступлений, а также предотвращению глобальных угроз человечества – терроризма и распространения оружия массового уничтожения. В данную деятельность вовлечены многочисленные субъекты государственного и частного сектора на международном и национальном

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве РФ.

уровнях, активно использующие информационно-аналитические инструменты финансовых расследований. Далеко не всегда это происходит эффективно. В связи с этим высокую актуальность имеют вопросы совершенствования взаимодействия субъектов, входящих в национальную систему ПОД/ФТ, и уполномоченного органа – Федеральной службы финансового мониторинга РФ (Росфинмониторинга).

Среди субъектов частного сектора экономики наибольшее количество сообщений в Росфинмониторинг направляют кредитные организации, призванные осуществлять противодействие на первой линии защиты, именно они чаще других становятся инструментом отмывания денег. Отметим, что банки реализуют некоторые контрольные функции и в других областях (кассовая дисциплина, уплата налогов и др.), но только в сфере отмывания доходов они сами оказываются подвержены рискам вовлечения в преступную деятельность, часто не ведая того [Mathuva et al., 2020]. То есть их участие в противодействии отмыванию доходов не просто навязано извне, а в некоторой степени направлено на обеспечение собственной безопасности [Tiemann, 2023].

Исследования зарубежных ученых выделяют ключевые факторы эффективности ПОД/ФТ на уровне кредитных организаций: это технологии, правовая база, доход и этические правила [Parathi Tasan et al., 2023], осведомленность сотрудников и клиентов [Jaara, Kadomi, 2017], а также их компетентность [Biswakarma, Bhusal, 2023] и взаимодействие с уполномоченным органом [Kurniawan, 2023].

В России, по результатам эмпирических исследований, также отмечается ведущая роль банковского сектора в исполнении противозаконных мероприятий, но при этом зачастую – недостаточное понимание его требований и самой необходимости; для большинства банков основной мотивацией выполнения «антиотмывочного» законодательства служит страх наказания [Танющева, 2012], тем более что в последнее десятилетие Банк России активно отзывает лицензии в связи с его нарушением [Трушанина, 2023. С. 8]. Однако сложности в выявлении подозрительных операций приводят к формальному соблюдению норм, а иногда – к блокировкам операций добросовестных клиентов [Урусов, 2020] и, как следствие, к росту судебных разбирательств

по поводу неправомерного применения «отказных» мер [Алексеева, 2020].

В научной среде тема участия кредитных организаций в ПОД/ФТ является предметом дискуссий. Некоторые авторы считают, что банкам навязываются излишние обязанности, которые создают высокую административную нагрузку, снижая экономическую эффективность их деятельности [Лебедева, Гладкова, 2016]. Оценка законопослушности клиентов не относится к их функциям и вовлекает в реализацию контрольных полномочий, что является причиной формального выполнения требований законодательства [Геревенко, Каминская, 2022]. Противоположное мнение аргументируется значимостью соблюдения «антиотмывочных» норм для самих банков, поскольку это позволяет минимизировать для них риски вовлеченности в преступные схемы ОД/ФТ и избежать связанных с этим финансовых потерь [Ревенков, Воронин, 2011; Шаманина, 2014]. Однако некоторые исследователи признают, что противоречивость критериев оценки правомерности финансовых сделок (операций) и оснований принятия «отказных» решений нередко вынуждает кредитные организации принимать ограничительные меры, наносящие ущерб клиентам и им самим [Чайкина и др., 2019].

Исследования проблем взаимодействия субъектов частного сектора и уполномоченного органа в сфере ПОД/ФТ довольно малочисленны и касаются в основном зарубежного опыта [Авдийский и др., 2020; Гребенкина, 2023] применения в этих целях цифровых технологий [Прасолов, Фешина, 2020]. В одной из работ отмечается, что двойственность надзора в финансовой сфере приводит к отсутствию у Росфинмониторинга необходимой и актуальной информации, замысловатости траектории ее поступления, отсутствию заинтересованности кредитных организаций в передаче сообщений [Романова, Винокуров, 2017].

Между тем выстраивание эффективного механизма взаимодействия кредитных организаций и Росфинмониторинга является обязательным условием ПОД/ФТ. Задача данного исследования – на основе анализа действующих экономико-правовых механизмов выявить проблемы в таком взаимодействии и разработать меры по его совершенствованию.

## **Методы и информационная основа исследования**

В данной работе действующие законодательные и организационные основы взаимодействия уполномоченного органа и кредитных организаций в сфере ПОД/ФТ рассматриваются и подвергаются критическому анализу в контексте международных рекомендаций ФАТФ, правоприменительной практики в РФ и в сопоставлении с лучшими зарубежными практиками.

Информационной основой исследования послужил Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 № 115-ФЗ (далее 115-ФЗ), подзаконные нормативно-правовые акты и информационно-методические материалы Росфинмониторинга и Банка России, судебные решения.

Обязанности кредитных организаций по взаимодействию с Росфинмониторингом установлены статьями 6, 7, 7.2, 7.3 и 7.5 115-ФЗ. Их группировка в зависимости от особенностей экономико-правовых механизмов взаимодействия, а также содержания передаваемой информации, позволила выделить основные составляющие механизма взаимодействия, в разрезе которых проводился наш анализ:

- механизм информирования об операциях, подлежащих обязательному контролю (ОПОК), подозрительных операциях и деятельности, а также о принятых мерах ПОД/ФТ;
- механизм предоставления информации об операциях клиентов и их бенефициарных владельцах, выгодоприобретателях и движении средств по счетам (вкладам) клиентов по запросам Росфинмониторинга;
- механизм инициативного взаимодействия в режиме вопрос-ответ.

## **Совершенствование механизма информирования о подозрительных операциях**

Кредитные организации как субъекты первичного мониторинга информируют Росфинмониторинг об операциях, подлежащих обязательному контролю (ОПОК), и/или подозрительных операциях (СПО), направляя формализованные электронные сообщения (ФЭС). В отчете о взаимной оценке национальной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ РФ в 2019 г. был отмечен ряд

проблем взаимодействия посредством таких сообщений<sup>2</sup>. И уже в 2020–2023 гг. были внесены некоторые изменения в законодательство, направленные на устранение выявленных недостатков (таблица). В частности, с 2022 г. были повышены пороговые значения по операциям с денежными средствами (имуществом), подлежащим обязательному контролю, что позволило сократить общее количество направляемых сообщений.

Однако роль обязательного мониторинга в российской национальной системе ПОД/ФТ в последние годы существенно выросла. С 2020 г. по настоящее время утратили силу всего четыре абзаца статьи 6 115-ФЗ, а были введены – 12 абзацев, и обязанности кредитных организаций по информированию Росфинмониторинга увеличились. Так, с 1 октября 2021 г. обязательному контролю подлежат операции некоммерческих организаций (НКО) независимо от их суммы. Кроме того, в состав ОПОК включены переводы денежных средств от плательщика и (или) обслуживающего его банка из иностранных государств, перечень которых утверждается уполномоченным органом. Данные меры приняты для противодействия нежелательной на территории РФ деятельности иностранных или международных неправительственных организаций.

Уже на этапе принятия соответствующего законопроекта Ассоциация российских банков заявляла о существенном повышении затрат кредитных организаций в связи с их исполнением<sup>3</sup>. Обязательный сплошной контроль всех операций НКО с денежными средствами и (или) иным имуществом (за небольшими исключениями) создает излишнюю административную и материальную нагрузку на кредитные организации и явно избыточен. По операциям НКО целесообразно вернуть ранее применявшийся предел суммы в 100 тыс. руб., а по мониторингу операций на меньшие суммы разработать методические рекомендации с четкими указаниями факторов риска и критериев подозрительности.

---

<sup>2</sup> Меры по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма в РФ. Отчёт о взаимной оценке. Декабрь 2019 г. С. 58–61. URL: [https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/OVO\\_RF\\_final\\_.pdf](https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/OVO_RF_final_.pdf) (дата обращения: 01.08.2023).

<sup>3</sup> Запрос от 19.07.2021 № 03/07. URL: <https://cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/104594/269/Q> (дата обращения: 01.08.2023).

### Проблемы взаимодействия Росфинмониторинга и кредитных организаций посредством передачи сообщений и меры их регулирования

Проблема	Возможные негативные последствия	Изменения в законодательстве РФ после 2019 г.
1. Низкие пороговые суммы для направления сообщений по ОПОК.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Быстрый рост количества направляемых сообщений, часть из которых не имеют практической полезности;</li> <li>- недостаточное внимание к сообщениям о высокорисковых операциях, которые сложно выявить в их общей массе;</li> <li>- риск человеческого фактора из-за высокой нагрузки и напряженности труда немногочисленных сотрудников кредитных организаций, принимающих решения по анализу сомнительных и подозрительных операций и отправке СПО;</li> <li>- снижение эффективности первичного мониторинга в результате игнорирования специфики деятельности разных кредитных организаций, имеющих у них знаний и сведений о своих клиентах и продуктах;</li> <li>- рост количества случаев прекращения деловых отношений и отказов в осуществлении операций в связи с озабоченностью по поводу ОД/ФТ;</li> <li>- низкое понимание значимости работы по направлению СПО.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повышены пороговые суммы по ОПОК<sup>4</sup>;</li> <li>- введена обязанность сообщать о подозрительной деятельности (СПД);</li> <li>- кредитные организации включают в наименование ФЭС указание на предоставление сведений, требующих особого внимания уполномоченного органа, при предоставлении сведений и информации о приостановленных операциях, о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, а также при совершении операций, подлежащих обязательному контролю;</li> <li>- дополнительные сведения (комментарии) при необходимости могут быть указаны в ФЭС отдельно в отношении каждой операции (сделки), меры, по которым представлена информация<sup>5</sup>;</li> <li>- введение платформы Банка России «Знай своего клиента».</li> </ul>
2. Отсутствие средств для приоритизации важных сообщений, требующих особого или срочного рассмотрения аналитиками Росфинмониторинга;		
3. Участие человека в процессе принятия решения о направлении СПО сведено к минимуму, акцент на автоматизации процесса.		
4. СПО не содержат углубленного анализа (подробных сведений, оснований для серьезных подозрений и срочного внимания).		
5. Принятие решений по СПО преимущественно на основе признаков и индикаторов риска и типологий, разработанных Росфинмониторингом совместно с Банком России и недостаточное использование специальных, разработанных самостоятельно с учетом особенностей деятельности, признаков, индикаторов риска и типологий.		
6. Недостаточно конкретная обратная связь относительно практической полезности направленных в Росфинмониторинг СПО.		

<sup>4</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и о приостановлении действия отдельных положений статьи 5.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

<sup>5</sup> Правила составления кредитными организациями в электронной форме сведений и информации, предусмотренных статьями 7, 7.5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (утв. Банком России) (ред. от 07.02.2022).

Конфликт интересов кредитных организаций и Росфинмониторинга наблюдается и в сфере автоматизации составления ФЭС. Уполномоченный орган заинтересован в повышении качества информационного потока, что требует сохранения позиций, выполняемых вручную. Банки же, напротив, стремятся максимально автоматизировать процесс заполнения и отправки ФЭС.

Наш анализ показал, что, с одной стороны, ФЭС содержит ряд позиций, сведения по которым вполне могут быть собраны Росфинмониторингом самостоятельно (без участия банков) из доступных ему государственных реестров и баз данных (например, сведения о клиентах, совершающих операции). С другой стороны, в информационной части ФЭС некоторые сведения о подозрительной операции (деятельности) не могут быть заполнены в автоматизированном режиме, так как являются индивидуальными для каждого клиента и/или операции. Особого внимания требуют позиции, по которым необходимо изложить выводы кредитной организации, аргументы и основания, критерии и признаки подозрительных операций: характеристика операции, дополнительная информация о ее участнике (участниках), дополнительные сведения (комментарии). При этом Банк России дает довольно общие рекомендации по содержанию комментариев, указывая, что банк может сам определять значимость этих сведений. Комментарии могут присутствовать в электронном документе, но не являются обязательными<sup>6</sup>.

В марте 2022 г. был введен новый вид сообщений о подозрительной деятельности (СПД), в котором указывается информация сразу о нескольких взаимосвязанных подозрительных операциях и (или) действиях клиента, связанных с проведением каких-либо операций. В данном ФЭС появилась позиция «Описание схемы подозрительной деятельности» (но если она соответствует одному из кодифицированных видов подозрительной деятельности, то может не заполняться).

В связи с отсутствием обязанности и четких рекомендаций кредитные организации довольно формально относятся к заполнению комментариев и описанию схем. На наш взгляд, для

---

<sup>6</sup> Правила составления кредитными организациями в электронной форме сведений и информации, предусмотренных статьями 7, 7.5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (утв. Банком России) (ред. от 07.02.2022).

решения этой проблемы необходимо сделать соответствующие поля ФЭС обязательными и разработать детальные рекомендации по их заполнению. Так, в СПД обязательным к заполнению должно быть поле «Описание схемы подозрительной деятельности». Формирование такого сообщения не может быть полностью автоматизировано и требует проведения ответственными лицами предварительного анализа операций клиентов, результатом которого вполне может стать визуализация схемы, подозрительной с точки зрения банковских специалистов с учетом имеющихся у них данных о специфике деятельности клиентов.

Введение указанной обязанности требует, во-первых, должного разъяснения признаков подозрительной деятельности. В действующих нормативных актах присутствуют только два таковых: множественность и взаимосвязанность подозрительных операций. Необходимо четко разъяснить, что понимается под взаимосвязанностью, какие признаки могут о ней свидетельствовать, какие совокупные размеры операций могут вызывать подозрения и т.п. Во-вторых, необходимо обучение сотрудников кредитных организаций основам составления и описания схем подозрительной деятельности.

Безусловно, обязательность заполнения полей с комментариями и схемой повысит трудоемкость составления СПД. В связи с этим для регулирования административной нагрузки на кредитные организации представляется целесообразным увеличить срок их подготовки с трех до пяти рабочих дней.

Существенные трансакционные издержки у кредитных организаций возникают в связи с применением допустимых 115-ФЗ мер противодействия отмыванию доходов и информированием о них Росфинмониторинга. Их принятие создает конфликтную ситуацию между банками и их клиентами, отношения с которыми регулируются не финансовым, а гражданским законодательством. В силу важности ПОД/ФТ для обеспечения национальной безопасности 115-ФЗ снимает с кредитных организаций ответственность за ряд деяний, недопустимых в гражданских отношениях: отказ от проведения операций, от заключения договора банковского счета, расторжение этого договора в одностороннем порядке, передача в Росфинмониторинг информации, составляющей банковскую тайну. Клиенты часто оспаривают такие



действия в судах, что оборачивается для банков ростом судебных издержек и потерей деловой репутации.

К факторам, обуславливающим неправомерные решения кредитных организаций по принятию мер ПОД/ФТ, можно отнести:

- сложность квалификации необычных операций в качестве подозрительных; с одной стороны, из-за многочисленности признаков и критериев оценки, рекомендованных Банком России, с другой – из-за отсутствия признаков, разработанных самостоятельно кредитной организацией с учетом специфики ее деятельности и операций клиентов;

- отсутствие рекомендованного регулятором перечня документов, которые кредитные организации имеют право требовать от клиентов для подтверждения добросовестности деятельности и правомерности совершаемых операций;

- применение простейшего способа оценки уровня риска клиента, предполагающего отнесение его в группу с высоким риском при наличии одного-двух факторов подозрительности;

- недостаточная компетентность специалистов в сфере ПОД/ФТ, принимающих «отказные» решения, и недостаточно качественная аналитика информации, лежащей в их основе;

- отсутствие единообразия в практике разрешения судебных споров между кредитными организациями и их клиентами, вынесение кардинально противоположных решений в одинаковых, по сути, делах.

В результате даже при малейших сомнениях кредитные организации, опасаясь санкций, предпочитают отказать клиенту. В июле 2022 г. Банк России ввел в действие платформу «Знай своего клиента», позволяющую скорректировать оценки рисков в отношении клиентов – юридических лиц с учетом мнения регулятора, что должно способствовать снижению количества необоснованных отказов и приостановок операций. Однако, на наш взгляд, данной меры недостаточно. Для исключения указанных выше факторов необходим детальный анализ правоприменительной и судебной практики.

Эффективным решением представляется введение процедуры рулинга, позволяющей кредитным организациям при особо крупных размерах сомнительных операций, от проведения которых рассматривается отказ на основании п. 11 ст. 7115-ФЗ, либо при особо крупных размерах оборотов по счету, договор

по обслуживанию которого планируется расторгнуть в соответствии с п. 5.2 ст. 7115-ФЗ, согласовать свои решения с Межведомственной комиссией при Банке России. Это позволит бизнесу и кредитным организациям сократить транзакционные издержки, а государству – перенести нагрузку с судебной системы на этап предварительного (досудебного) рассмотрения. На время проведения процедуры рулинга следует ввести право временного отказа от совершения операций на пять рабочих дней по аналогии со сроком приостановки операций на основании п. 10 ст. 7115-ФЗ.

### **Совершенствование механизма предоставления информации по запросам**

Росфинмониторинг может осуществлять запрос информации в двух режимах: несрочный (с указанием конкретного срока предоставления запрашиваемой информации) и срочный с пометкой «срочно», означающей, что запрашиваемая информация должна быть представлена в течение 6–12 часов рабочего времени с момента получения. В отношении срочных запросов ведомства установлены ограничения по количеству клиентов (не более пяти), деятельности которых касается запрос, содержанию и формам запрашиваемых документов, а также периоду, за который требуется предоставить сведения (не более трех лет, предшествующих дате запроса). В отношении несрочных запросов такой конкретики нет, несмотря на рост их количества. Фактически Росфинмониторинг может затребовать данные на глубину пять лет и более, сразу по нескольким клиентам. При этом срок подготовки документов устанавливается, как правило, не менее пяти рабочих дней. Это требует существенного увеличения трудозатрат персонала в период обработки запросов, и далеко не всегда банки успевают подготовить требуемую информацию в установленный срок.

Кроме того, по срочным и несрочным запросам установлен разный порядок подготовки и передачи ответов. Все запросы Росфинмониторинга независимо от срочности направляются в кредитную организацию в форме электронного сообщения через личный кабинет на официальном сайте ведомства. В ответ на срочный запрос кредитная организация формирует ФЭС и вложения к нему, подписывает его усиленной квалифицированной

электронной подписью и направляет в Росфинмониторинг также через личный кабинет.

Иначе складывается путь ответа на несрочный запрос. Кредитная организация передает электронное сообщение и вложения к нему в территориальное управление Банка России, откуда оно поступает в головной офис ЦБ РФ. Последний накапливает, архивирует и передает сведения в Росфинмониторинг не позднее 18.00 по московскому времени рабочего дня, следующего за днем их получения от своих территориальных управлений. Очевидно, что такое удлинение пути электронного сообщения не только не имеет экономического смысла, но и создает излишнюю нагрузку на участников взаимодействия.

Информация курсирует и в обратном направлении. Так, Росфинмониторинг получает от кредитных организаций и направляет в Банк России информацию об отказах в совершении операций, в заключении договоров банковского счета и расторжении договоров на основании п. 13 и п. 13.1 ст. 7115-ФЗ. Банк России через свои территориальные отделения доводит эту информацию до всех поднадзорных финансовых организаций.

Исключить дублирующие информационные потоки, обеспечив при этом полноту информации и доступ к ней как уполномоченного органа, так и контрольно-надзорного, возможно путем перераспределения полномочий для сокращения маршрутов передачи информации. Так называемый «реестр отказников» вполне может вести сам Росфинмониторинг, доводя эту информацию до ЦБ РФ и всех заинтересованных лиц через личные кабинеты.

Рост административной нагрузки также связан с необходимостью уделять повышенное внимание любым операциям с денежными средствами или иным имуществом, осуществляемым физическими или юридическими лицами, имеющими регистрацию, место жительства или место нахождения в стране, включенной в «черный» список ФАТФ, либо если операции проводятся с использованием счета в банке, зарегистрированном в данных странах (п. 5.5 ст. 7115-ФЗ). Кроме того, Росфинмониторинг может направить в банк требование уделять повышенное внимание операциям определенных клиентов. Однако законодательство не содержит разъяснения термина «повышенное внимание». Для избегания рисков кредитные организации в таком случае

вынуждены направлять ФЭС о каждой операции таких клиентов вне зависимости от степени подозрительности.

Затруднения у кредитных организаций вызывает также обязанность предоставлять по запросу Росфинмониторинга сведения о выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах клиентов. Общие требования к их идентификации закреплены в Положении Банка России от 15.10.2015 № 499-П<sup>7</sup> довольно формально. С одной стороны, пп. 1 п. 1 ст. 7115-ФЗ и п. 1.3, 1.4, 4.1, 4.2 Положения № 499-П устанавливает случаи, когда идентификация выгодоприобретателя не проводится, то есть закрытый перечень исключений. С другой стороны, Банк России разъясняет, что если кредитная организация не располагает сведениями о действиях клиента к выгоде третьего лица, не являющегося непосредственно участником операции, у нее не возникает обязанность по идентификации такого лица в качестве бенефициара. И только при возникновении подозрений о наличии выгодоприобретателя банк обязан запросить у клиента необходимые документы и сведения о таком лице<sup>8</sup>.

Учитывая определение выгодоприобретателя в 115-ФЗ, можно сделать однозначный вывод об обязанности их идентификации при совершении операций на основании агентского договора, договоров поручения, комиссии и доверительного управления, поскольку их специфика позволяет довольно просто определить бенефициара. Однако при совершении операций с денежными средствами и другим имуществом по прочим договорам (например, купли-продажи недвижимости) выявить выгодоприобретателя не представляется возможным. И хотя нормативно-правовые акты обязывают к этому кредитные организации, идентификация бенефициара проводится формально путем опроса (анкетирования) самого клиента.

Для снижения административной нагрузки на кредитные организации по процедуре идентификации выгодоприобретателя возможно установить минимальную сумму операции

---

<sup>7</sup> Положение Банка России от 15.10.2015 № 499-П (ред. от 04.04.2023) «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.12.2015 № 39962).

<sup>8</sup> Письмо ЦБ РФ от 24 февраля 2022 г. № 12–4–2/891.

(например, 100 тыс. руб.), свыше которой необходимо идентифицировать выгодоприобретателя, а также расширить перечень официально установленных исключений.

Более тщательно кредитные организации подходят к идентификации бенефициарных *владельцев*, хотя их обязательства также сформулированы недостаточно конкретно. Так, банки обязаны принимать обоснованные и доступные меры по идентификации физического лица, которое в конечном счете прямо или косвенно владеет (имеет более 25% капитала) компанией-клиентом либо прямо или косвенно контролирует ее действия, в том числе имеет возможность определять принимаемые ею решения.

В информационных письмах Росфинмониторинг разъясняет, что под «обоснованными и доступными» мерами следует понимать порядок действий, разработанный организацией самостоятельно, направленный на выявление и установление необходимых сведений в отношении бенефициарных владельцев<sup>9</sup>. При разработке таких регламентов банки обращаются к стандартам и руководствам ФАТФ<sup>10</sup>, а также информационным письмам Росфинмониторинга<sup>11</sup>, не имеющим силы закона. Решение о признании физического лица бенефициарным владельцем на основе косвенного подхода остается на усмотрение самих банков. Самый простой способ, которым они и пользуются в большинстве случаев, – признать таковым единоличный исполнительный орган клиента (пп. 2 п. 1 ст. 7115-ФЗ).

Между тем в соответствии со ст. 6.1115-ФЗ юридические лица должны располагать информацией о своих бенефициарных владельцах, хранить, обновлять ее, раскрывать в отчетности. Однако ответственность за неисполнение ими данных обязанностей установлена только при непредоставлении соответствующих сведений по запросам контролирующих или налоговых органов (ст. 14.25.1 КоАП РФ). Таким образом, сложилась ситуация

---

<sup>9</sup> Письмо Росфинмониторинга от 29.07.2019 № 01–04–05/17015 «О рассмотрении обращения».

<sup>10</sup> Рекомендация 24 «Прозрачность и бенефициарные собственники юридических лиц», Рекомендация 25 «Прозрачность и бенефициарные владельцы юридических образований», а также Руководство ФАТФ прозрачность и бенефициарная собственность, 2014 г. URL: [https://cbr.ru/statichtml/file/36805/rukovodstvo\\_fatf\\_prozrachnost\\_i\\_benefitsiarnaya\\_sobstvennost.pdf](https://cbr.ru/statichtml/file/36805/rukovodstvo_fatf_prozrachnost_i_benefitsiarnaya_sobstvennost.pdf) (дата обращения: 01.08.2023).

<sup>11</sup> Информационное письмо Росфинмониторинга от 04.12.2018 № 57 «О методических рекомендациях по установлению сведений о бенефициарных владельцах клиентов».

«глухого» телефона: сведения о бенефициарных владельцах сообщают в уполномоченный орган не сами юридические лица, обязанные достоверно знать их, а кредитные организации, несущие дополнительную нагрузку в связи со сбором данных сведений и административную ответственность за небрежное выполнение этой обязанности. При этом Росфинмониторинг имеет законные основания запросить такие сведения напрямую у юридических лиц.

Учитывая важность релевантной и достоверной информации о бенефициарных владельцах организаций для обеспечения национальной безопасности, можно было бы обязать юридических лиц напрямую направлять эти сведения в уполномоченный орган. Такой порядок применяется в ряде зарубежных стран. Так, в США с 1 января 2020 г. Законом о корпоративной прозрачности введены в действие единые требования по представлению информации о бенефициарных владельцах (beneficial ownership information – BOI) в FinCEN (уполномоченный орган в сфере ПОД/ФТ) определенными типами корпораций, компаниями с ограниченной ответственностью и другими подобными национальными и иностранными организациями, за исключением ряда организационно-правовых форм. FinCEN уполномочен собирать и хранить эту информацию (Beneficial Ownership Secure System – BOSS) и раскрывать ее уполномоченным государственным органам и финансовым учреждениям, соблюдая меры предосторожности и контроля<sup>12</sup>.

### **Совершенствование механизма инициативного взаимодействия в режиме вопрос-ответ**

Некоторые нормы 115-ФЗ представляются недостаточно детально сформулированными. Их применение на практике вызывает многочисленные вопросы, поступающие в адрес Росфинмониторинга и Банка России. В ответ им приходится публиковать информационные письма с разъяснением собственного видения правоприменительной практики. Однако такие разъяснения не представляют единственно верных с позиций закона решений и не учитываются в случае назначения кредитным организациям

---

<sup>12</sup> FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network). Beneficial Ownership Information Reporting Rule Fact Sheet. September 29, 2022. URL: <https://www.fincen.gov/beneficial-ownership-information-reporting-rule-fact-sheet>. (дата обращения: 01.08.2023).

административной ответственности или в ходе судебных разбирательств. Фактически такого рода взаимодействие посредством информационных писем лишь «замораживает» существующие пробелы законодательства.

К примеру, абзацем первым п. 15 ст. 7115-ФЗ установлен запрет на обслуживание юридических лиц, если осуществляемая ими деятельность лицензируется, а лицензия отсутствует. Данное требование сформулировано довольно кратко и узко, что требует от кредитных организаций самостоятельного принятия дополнительных решений по поводу масштаба и периода контроля правоспособности и прав осуществлять деятельность юридическими лицами. В связи с этим банки и их ассоциации задают многочисленные вопросы ЦБ РФ и Росфинмониторингу. Судя по активности переписки, в отношении данной нормы следует принять ряд поправок:

- расширить перечень оснований осуществления клиентами определенных видов деятельности, подлежащих проверке: специальное разрешение (лицензия), членство в СРО или выданное саморегулируемой организацией свидетельство о допуске к определенному виду работ;

- уточнить основания для отказа от обслуживания клиента, имеющего специальные разрешения с истекшим сроком действия или не имеющего их по дополнительным видам деятельности, которые по его заявлению в текущий момент времени не осуществляются;

- сформировать единые государственные реестры специальных разрешений (лицензий), а также обязать саморегулируемые организации публиковать реестры членов или выданных ими свидетельств о допуске к определенному виду работ на своих официальных сайтах в открытом доступе;

- обязать клиентов предоставлять оригиналы или надлежащим образом заверенные копии лицензий, документов, подтверждающих членство или свидетельства о допуске к определенному виду работ как на этапе заключения договора обслуживания/идентификации клиента, так и в ходе сотрудничества в случае истечения сроков действия и/или получения новых специальных разрешений.

Основная проблема механизма инициативного взаимодействия в режиме вопрос-ответ в финансово-кредитной сфере

обусловлена двойственностью контроля. Деятельности кредитных организаций могут касаться информационные письма как Росфинмониторинга, так и Банка России. В условиях многочисленности таких довольно сложно уследить за всеми комментариями. На наш взгляд, по наиболее спорным вопросам уполномоченному и контрольно-надзорному органам необходимо совместно готовить ответы и информационные письма. Кроме того, все информационные письма, касающиеся ПОД/ФТ, в том числе от Банка России до кредитных организаций, должны доводиться через личный кабинет на сайте Росфинмониторинга.

Механизм инициативного взаимодействия в режиме вопрос-ответ должен использоваться не просто для установления обратной связи с субъектами первичного мониторинга, но и как источник сигналов о системных проблемах правоприменительной практики. Если от кредитных организаций в течение длительного периода времени поступают, по сути, идентичные вопросы, значит, необходимо вносить изменения в действующее законодательство в сфере ПОД/ФТ.

### **Заключение**

Наше исследование позволило выявить проблемы при взаимодействии кредитных организаций и уполномоченного органа: в механизме информирования об операциях, подлежащих обязательному контролю, о подозрительных операциях и о принятых мерах ПОД/ФТ; предоставления информации по запросам; инициативного взаимодействия в режиме «вопрос-ответ». Предложены направления совершенствования взаимодействия кредитных организаций и Росфинмониторинга:

- детализация требований 115-ФЗ в части суммовых пределов обязательного контроля операций с НКО, процедуры идентификации выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев, проверки наличия лицензий и допусков саморегулируемых организаций на осуществление деятельности;

- систематизация нормативно-правовых актов и информационных материалов, устанавливающих признаки подозрительных операций и деятельности, основания принятия мер противодействия отмыванию доходов, содержание ключевых категорий (подозрительная деятельность, повышенное внимание к операциям



клиентов); а также унификация механизмов информирования по срочным и несрочным запросам;

– развитие аналитической функции ФЭС: в информационной части – сокращение позиций, сведения по которым могут быть собраны самим Росфинмониторингом, и введение обязательно-го заполнения позиций, требующих описания возможных схем и комментариев кредитных организаций; а также пересмотр сроков предоставления информации;

– оптимизация информационных маршрутов при взаимодействии Росфинмониторинга и Банка России с кредитными организациями и между собой, в том числе по предоставлению информации о бенефициарных владельцах;

– усиление консультационной поддержки кредитных организаций: согласование позиций Росфинмониторинга и Банка России и совместная подготовка информационных писем, разъясняющих часто повторяющиеся вопросы кредитных организаций, введение процедуры рулинга по отказам от проведения операций и расторжению договоров банковского счета.

Реализация указанных предложений позволит перераспределить административную нагрузку на кредитные организации за счет исключения ряда рутинных обязательств и расширения аналитических задач.

В силу ограниченности объема статьи за ее пределами остался механизм взаимодействия в рамках «пояса» финансовой безопасности, который направлен на противодействие угрозам размывания бюджетных средств.

Кроме того, по нашему глубокому убеждению, механизм взаимодействия Росфинмониторинга и кредитных организаций в сфере ПОД/ФТ должен строиться на принципах партнерства, доверия и транспарентности, которые в настоящее время игнорируются. Данные вопросы будут рассмотрены в отдельных статьях.

## Литература/References

*Авдийский В.И., Боташиева Л.Х., Щербakov А.Н.* Анализ зарубежного опыта выстраивания механизмов ПОД/ФТ на основе риск-ориентированного подхода // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10. № 10–1. С. 56–65.

*Avdiskii, V.I., Botasheva, L. Kh., Shcherbakov, A.N.* (2020). Analysis of foreign experience in building AML/CFT mechanisms based on a risk-based approach. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 10. No. 10–1. Pp. 56–65. (In Russ.).

Алексеева Д.Г. «Отказные решения» банков по ПОД/ФТ: вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 8 (72). С. 34–44.

Alekseeva, D.G. (2020). "Refusal decisions" of banks on AML and CTF: yesterday, today, tomorrow. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)*. No. 8 (72). Pp. 34–44. (In Russ.).

Геревенко О.Ю., Каминская Т.Е. Организация контроля и надзора в сфере противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма в банковской деятельности // Ученые заметки ТОГУ. 2022. Т. 13. № 4. С. 32–37.

Gerovenko, O. Yu., Kaminskaya, T.E. (2022). Organization of control and supervision in the field of countering money laundering and terrorist financing in banking activities. *Uchenye zametki TOGU*. Vol. 13. No. 4. Pp. 32–37. (In Russ.).

Гребенкина С.А. Анализ международной практики цифрового взаимодействия в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № 1.

Grebinkina, S.A. (2023) Analysis of international practice of digital interaction in the field of anti-money laundering and terrorism financing. *The Eurasian Scientific Journal*. Vol. 15. No. 1. (In Russ).

Лебедева М.Е., Гладкова С.Б. Актуальные проблемы коммерческих банков при выполнении функций ПОД/ФТ // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2016. № 2 (98). С. 41–45.

Lebedeva, M.E., Gladkova, S.B. (2016). Current problems of commercial banks during execution of the AML/CFT. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. No. 2 (98). Pp. 41–45. (In Russ.).

Прасолов В.И., Фешина С.С. Влияние цифровой трансформации на процессы выявления легализации доходов, полученных преступным путем // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10. № 8–1. С. 130–145.

Prasolov, V.I., Feshina, S.S. (2020). Impact of digital transformation on the processes of identifying the legalization of illegal income. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. Vol. 10. No. 8–1. Pp. 130–145. (In Russ.).

Ревенков П.В., Воронин А.Н. Отмывание незаконных доходов: анализ проблемы и некоторые рекомендации // Деньги и кредит. 2011. № 4. С. 30–35.

Revenkov, P., Voronin, A. (2011). The risks of money laundering: an analysis of the problem and some recommendations. *Russian journal of money & finance*. No. 4. Pp. 30–35. (In Russ.).

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

Romanova, A.V., Vinokurov, A.V. (2017). The regulation and interaction of banks with the federal financial monitoring service in the field of AML/CFT. *Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve*. No. 3 (23). Pp. 75–83. (In Russ.).

Танюцеева Н.Ю. Противодействие отмыванию теневых капиталов в России: эффективность регулирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 2. С. 33–42.

Taniushcheva, N. Yu. (2012). Counteraction to laundering of shadow capitals in Russia: efficiency of regulation. *Finansovaya Analitika: Problemy i Resheniya*. No. 2. Pp. 33–42. (In Russ.).

Трушанина А.Д. Совершенствование взаимодействия субъектов, осуществляющих противодействие легализации преступных доходов // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № s2.

Trushanina, A.D. (2023). Improving the interaction of entities carrying out anti-money laundering. *The Eurasian Scientific Journal*. Vol. 15. No. s2. (In Russ.).

Урусов З.Х. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в современных условиях // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 4. С. 334–337.

Urusov, Z.H. (2020). Countering legalization (launching) of criminal receipts received in modern conditions. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve*. Vol. 13. No. 4. Pp. 334–337. (In Russ.).

Чайкина Е.В., Посная Е.А., Казнова М.И. Критерии вовлеченности банковского учреждения в осуществлении операций сомнительного характера // Инновационное развитие экономики. 2019. № 5–3 (53). С. 38–43.

Chajkina, E.V., Posnaya, E.A., Kaznova, M.I. (2019). Criteria for involvement of the bank institution in implementation of scam operations. *Innovacionnoe razvitie ekonomiki*. No. 5–3 (53). Pp. 38–43. (In Russ.).

Шаманина Е.И. Актуальные вопросы противодействия незаконным финансовым операциям в банковской сфере // Деньги и кредит. 2014. № 5. С. 34–38.

Shamanina, E.I. (2014). Topical issues of countering the legalisation of illegal incomes in the banking system. *Russian journal of money & finance*. No. 5. Pp. 34–38. (In Russ.).

Biswakarma, G., Bhusal, P. (2023). Banks' Level Factors Affecting the Effective Implementation of Anti-Money Laundering Practices in Nepalese Banks: An Employee and Customer Perspectives. *South Asian Journal of Finance*. Vol. 3 (1). Pp. 1–22. DOI: 10.4038/sajf.v3i1.53

Kurniawan, V. (2023). The Role of Regulatory Technology & Bankers to Prevent Money Laundering in Bank. *JBMP (Jurnal Bisnis, Manajemen dan Perbankan)*. No. 9. Pp. 43–52. DOI: 10.21070/jbmp.v9i1.1660

Mathuva, D., Kiragu, S., Barako, D. (2020). The determinants of corporate disclosures of anti-money laundering initiatives by Kenyan commercial banks. *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 23. No. 3. Pp. 609–635. DOI: 10.1108/JMLC-01–2020–0001

Jaara, O.O., Kadomi, A.M. (2017). Factors related to the central bank instructions on money laundering. *Journal of Money Laundering Control*. Vol. 20. No. 3. Pp. 274–291. DOI: 10.1108/JMLC-07–2016–0028

Parathi Tasan, M., Balasingam, S., Suppiah, K., Arumugam, D. (2023). Determinants of money laundering: a study among commercial banks in Malaysia. *E3S Web of Conferences* 389. DOI: 10.1051/e3sconf/202338909032

Tiemann, M. (2023). Money laundering, media and European banks. *Journal of Money Laundering Control*. Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. DOI: 10.1108/JMLC-02–2023–0032

**Для цитирования:** Королева Л.П. О взаимодействии государства и банков в борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма // ЭКО. 2023. № 11. С. 173–192. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-11-173-192

### Информация об авторе

Королева Людмила Павловна (Москва) – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник. Институт экономической политики и проблем экономической безопасности; Департамент экономической безопасности и управления рисками; Финансовый университет при Правительстве РФ.

E-mail: LPKoroleva@fa.ru; ORCID: 0000-0002-8375-8524

SPIN-код: 5336-2711; AuthorID: 619889; Researcher ID N-8494-2017

### Summary

*L.P. Koroleva*

#### **About the Government-Bank Cooperation in Combating Money Laundering and Terrorist Financing**

**Abstract.** The paper addresses the problems of interaction between Rosfinmonitoring and credit organizations in the sphere of combating money laundering and terrorism financing, which are caused both by gaps and shortcomings in the legislation and the lack of proper motivation of banks. The mechanism of interaction is studied in the context of several components: informing about operations subject to mandatory control, suspicious operations (activities), about countermeasures taken; providing information upon request; proactive interaction. The author critically assesses the current legislative and organizational bases of interaction in the context of international recommendations, Russian law enforcement practice and best foreign practices. The paper elaborates proposals for its enhancement.

**Keywords:** *financial monitoring; mandatory control; optional financial monitoring; suspicious transactions; suspicious activity; formalized electronic message; client identification; beneficiary; beneficial owner*

**For citation:** Koroleva, L.P. (2023). About the Government-Bank Cooperation in Combating Money Laundering and Terrorist Financing, *ECO*. No. 11. Pp. 173–192. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-11-173-192

### Information about the author

*Koroleva, Lyudmila Pavlovna* (Moscow) – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Leading Researcher. Institute of Economic Policy and Economic Security Problems; the Department of Economic Security and Risk Management; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education "Financial University under the Government of the Russian Federation".

E-mail: LPKoroleva@fa.ru; ORCID: 0000-0002-8375-8524

SPIN-код: 5336-2711; AuthorID: 619889; Researcher ID: N-8494-2017