

ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ ОБОБЩЕНИЯ И АНАЛИЗА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ФИНАНСОВОМУ МОНИТОРИНГУ ЗА 2018 ГОД



Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам¹.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу¹, а также Административным регламентом² Росфинмониторинг и его территориальные органы осуществляют контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ) посредством проведения проверок и принятия необходимых мер по устранению последствий выявленных нарушений, а также привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства Российской Федерации в этой сфере.

Проверке соблюдения требований законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ подлежат организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом³

¹ Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808.

² Административный регламент Росфинмониторинга исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение, утвержденный Приказом Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191.

³ Отнесение организаций и индивидуальных предпринимателей к данной категории осуществляется в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³ (далее - Федеральный закон № 115-ФЗ), а также с учетом ст. 2 Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, утвержденного постановлением Правительства № 58 от 27.01.2014.

(далее – поднадзорные субъекты), в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы⁴, к которым относятся:

- ✓ лизинговые компании;
- ✓ операторы по приему платежей;
- ✓ организации и индивидуальные предприниматели (далее – ИП), оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества (далее – риэлторы);
- ✓ коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов (далее – факторинг).

Законодательная база и институциональная структура надзорной деятельности в части ПОД/ФТ в Российской Федерации основаны на международных стандартах, утвержденных Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Осуществляемая Росфинмониторингом надзорная деятельность основывается на концепции риск-ориентированного подхода, предусматривающего повышенное внимание к поднадзорным субъектам, имеющим высокие риски нарушения требований законодательства о ПОД/ФТ.

В целях снижения на субъекты первичного финансового мониторинга общей административной нагрузки с одновременной реализацией Росфинмониторингом дифференцированного подхода к проведению надзорных мероприятий субъекты поднадзорных секторов подразделяются на 4 группы (в зависимости от уровня риска): с низким, умеренным, повышенным и высоким уровнями риска.

Осуществление государственного контроля (надзора)

Контрольно-надзорная деятельность Росфинмониторинга ориентирована главным образом на проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ (далее – обязательные требования) для всех субъектов Федерального закона № 115-ФЗ.

Основной целью проведения таких мероприятий является формирование единого понимания участниками «антиотмывочной» системы требований законодательства о ПОД/ФТ и создание мотивации к их добросовестному поведению.

1. В целях предупреждения нарушений субъектами первичного финансового мониторинга обязательных требований, а также выявления и устранения причин, способствующих их совершению, Росфинмониторингом и

⁴ В соответствии с п. 9 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ.

его территориальными органами проводятся мероприятия по профилактике в соответствии с ежегодно утверждаемой программой профилактики нарушений⁵.

Значительную роль в повышении профессиональной подготовки в целях ПОД/ФТ играют Международный учебно-методический центр финансового мониторинга (МУМЦФМ) и Международный сетевой институт в сфере ПОД/ФТ (МСИ).

В рамках деятельности, направленной на предупреждение нарушений требований законодательства о ПОД/ФТ, Росфинмониторингом совместно с МУМЦФМ в течение 2018 года проводились мероприятия по профилактике в формате семинаров, тематических конференций, тренингов, опубликования информационных писем, консультаций при обращении граждан, в том числе на «горячую линию», а также направлялись письма и предостережения поднадзорным субъектам о недопустимости нарушений законодательства о ПОД/ФТ и ответственности за нарушения, если возможность такого нарушения была выявлена при рассмотрении поступающей в Росфинмониторинг информации.

В 2018 году большинство публичных мероприятий для субъектов первичного финансового мониторинга, в том числе для общественных объединений, ассоциаций, проводилось с участием представителей надзорных органов Российской Федерации. В частности, проводимые территориальными органами Росфинмониторинга «балансовые совещания» посетило около 4 тыс. представителей субъектов первичного финансового мониторинга, в том числе общественных объединений, ассоциаций, и надзорных органов (в 2017 году – более 1,5 тыс. представителей).

В целях принятия поднадзорными субъектами мер по предотвращению нарушений обязательных требований территориальными органами Росфинмониторинга на постоянной основе проводится предметная разъяснительная работа непосредственно в ходе проведения проверок, что позволяет оперативно принимать меры по исправлению допущенных нарушений и недопущению их в перспективе.

2. В рамках осуществления функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом в целях легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, и по выработке мер противодействия этим угрозам⁶, Росфинмониторингом при

⁵ Размещается на сайте Росфинмониторинга (www.fedsfm.ru) в разделе «Организациям» / «Программа профилактики».

⁶ п.1, пп. 16-16.3 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Указом Президента РФ от 13.06.2012 № 808;

участии органов государственной власти, Банка России и субъектов первичного финансового мониторинга в 2018 году проведены Национальная оценка рисков легализации (отмывания) преступных доходов и Национальная оценка рисков финансирования терроризма (далее – НОР ОД и НОР ФТ)⁷.

Также Росфинмониторингом, другими надзорными органами и Банком России в 2018 году проведены секторальные оценки рисков ОД/ФТ (далее – СОР ОД/ФТ) поднадзорных секторов⁸.

Основной целью проведения оценки рисков ОД/ФТ является формирование понимания как надзорными органами, так и субъектами первичного финансового мониторинга, существующих и потенциальных рисков и угроз, способствующих возникновению негативных последствий, а также выработка и принятие превентивных мер реагирования.

Результаты НОР ОД, НОР ФТ и СОР ОД/ФТ доведены до всех участников системы ПОД/ФТ (правоохранительные, контрольно-надзорные и иные государственные органы, а также субъекты первичного финансового мониторинга) для использования как в практическом применении риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности, так и при выстраивании политики управления рисками, проведении оценки рисков своих клиентов, услуг (продуктов) субъектами первичного финансового мониторинга. В частности, в декабре 2018 года опубликовано информационное сообщение Росфинмониторинга «Об использовании результатов оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма»⁹.

Результаты мероприятий по контролю в отношении поднадзорных субъектов

Основным приоритетом повышения эффективности государственного контроля в сфере ПОД/ФТ является развитие системы комплексной профилактики и риск-ориентированного подхода.

Поскольку концепция профилактики направлена на предупреждение нарушений обязательных требований, выявление причин, способствующих нарушениям обязательных требований, определение способов их устранения и причин возникновения, такой подход призван изменить мотивацию и мировоззрение как сотрудников контрольно-надзорных органов, так и

⁷ Отчеты о НОР ОД и НОР ФТ размещены на сайте Росфинмониторинга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fedsfm.ru) в разделе «Деятельность» / «Национальная оценка рисков», а также в Личных кабинетах субъектов первичного финансового мониторинга в разделе «Риски ПОД/ФТ» / «Входящие».

⁸ Отчеты о СОР ОД/ФТ лизинговых компаний, факторинговых компаний, операторов по приему платежей и ризлторов размещены на сайте Росфинмониторинга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fedsfm.ru) в разделе «Деятельность» / «Национальная оценка рисков», а также в Личных кабинетах субъектов первичного финансового мониторинга в разделе «Риски ПОД/ФТ» / «Входящие».

⁹ Размещено на сайте Росфинмониторинга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.fedsfm.ru) в разделе «Деятельность» / «Национальная оценка рисков», а также в Личных кабинетах субъектов первичного финансового мониторинга в разделе «Риски ПОД/ФТ» / «Входящие».

поведенческую модель организаций (ИП), а также их должностных лиц. Как следствие, совместная выработка мер по предупреждению нарушений обязательных требований позволит предотвратить и потенциальные риски ОД/ФТ.

Росфинмониторинг на постоянной основе осуществляет дистанционный мониторинг исполнения поднадзорными субъектами обязательных требований, с последующим комплексным анализом.

Наиболее часто при осуществлении мониторинга поднадзорных субъектов выявляется:

- отсутствие скачивания в Личном кабинете и (или) просмотра (несвоевременное скачивание и просмотр) Перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности, Решения межведомственного координационного органа, осуществляющего функции по противодействию финансированию терроризма, о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества, Перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к распространению оружия массового уничтожения (далее – Перечни);

- непредставление (несвоевременное представление) в Росфинмониторинг результатов проверки наличия среди своих клиентов организаций и физических лиц, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества (по форме ФЭС-3).

Помимо вышеперечисленных, в рамках мониторинга выявляются и иные признаки, указывающие на возможное несоблюдение законодательства о ПОД/ФТ.

Результаты мониторинга являются одним из оснований для принятия решения о форме контрольных мероприятий, в том числе контактной (проведение проверки).

В 2018 году контрольными мероприятиями были охвачены все поднадзорные Росфинмониторингу сектора.

Используемый в Росфинмониторинге метод планирования проведения проверок организаций на основе риск-ориентированного подхода, определяет выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю путем отнесения поднадзорных субъектов к определенной группе (уровень риска), с учетом степени тяжести, частоты возникновения и возможных негативных последствий для охраняемых законом ценностей в результате несоблюдения ими обязательных требований).

В результате такого подхода в деятельности 97% поднадзорных субъектов, отобранных для проверок в 2018 году, в ходе их проведения выявлены нарушения законодательства о ПОД/ФТ (в 2017 году – 96%). В 99% из них: возбуждены дела об административных правонарушениях (далее – дело об АП) (в 2017 году – 96%), в 93% – наложены административные наказания (в 2017 году – 94%).

Результаты анализа свыше 400 материалов проверок в части наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований в разрезе видов деятельности организаций и ИП, поднадзорных Росфинмониторингу, приведены в Приложении № 1. Состав наиболее часто допускаемых нарушений, выявленных проверками в 2018 году, фактически не изменился по сравнению с 2016-2017 гг.

Одним из наиболее существенных нарушений обязательных требований является непроведение совокупности мероприятий по идентификации клиентов, их представителей, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев, а также нерегулярное обновление информации о клиентах, их представителях, выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах¹⁰. Так, субъекты первичного финансового мониторинга обязаны обновлять указанную информацию не реже одного раза в год, а в случае возникновения сомнений в достоверности и точности ранее полученной информации – в течение семи рабочих дней, следующих за днем возникновения таких сомнений.

Указанное нарушение влечет за собой неисполнение других обязательных требований. Например, несвоевременное (неполное) проведение идентификации клиента (его представителя, выгодоприобретателя, бенефициарного владельца) отражается на качестве представляемой в Росфинмониторинг информации (сведения по операциям, подлежащим обязательному контролю¹¹, и подозрительным операциям¹²).

В этой связи Росфинмониторингом в рамках профилактических мероприятий уделяется особое внимание процессу идентификации клиентов (их представителей, выгодоприобретателей), практическому аспекту по установлению бенефициарных владельцев и обслуживанию публичных должностных лиц (ПДЛ), а также качественному формированию представляемой в Росфинмониторинг информации (сведений).

Основными причинами допускаемых поднадзорными субъектами нарушений обязательных требований являются:

- недостаточное знание (понимание) нормативных правовых актов в сфере ПОД/ФТ и (или) несвоевременное ознакомлением с внесенными в них изменениями;

¹⁰ пп. 1, 2, 3 п. 1 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ.

¹¹ пп. 4 п. 1 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ.

¹² п. 3 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ.

- несвоевременная постановка на учет в Росфинмониторинге.

Росфинмониторинг внедряет различные механизмы обучения поднадзорных субъектов, в том числе с использованием Личного кабинета, функционал которого также позволяет знакомиться с информационными материалами, принимать участия в «добровольном сотрудничестве», получать доступ к полным Перечням, направлять в Росфинмониторинг сведения по операциям, подлежащим обязательному контролю, и о сомнительных операциях, а также информацию о результатах проверки своих клиентов, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества (по форме ФЭС-3).

Главным результатом проведения таких мероприятий является повышение на конец 2018 года на 8% количества действующих Личных кабинетов и на 6,5% - количества организаций, использующих Личный кабинет для работы с Перечнями.

Также Росфинмониторингом уделяется повышенное внимание вопросам постановки на учет, в том числе посредством предоставления разъяснений в рамках Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Проводимая территориальными органами Росфинмониторинга разъяснительная работа в ходе проведения проверок поднадзорных субъектов также позволяет выявлять проблемные области и устранять причины их возникновения.

Анализ сведений о пересмотре судебными органами решений территориальных органов Росфинмониторинга, принятых по результатам рассмотрения дел об АП, показал, что доля обжалуемых в 2018 году поднадзорными субъектами постановлений о назначении административных наказаний, вынесенных уполномоченными должностными лицами территориальных органов Росфинмониторинга, не превышает 10% (аналогично в 2016-2017 гг.).

Основными доводами обжалования постановлений об административных правонарушениях в анализируемом периоде стали следующие:

✓ заявитель не согласен с назначенным наказанием в виде административного штрафа (цель обжалования - снижение суммы штрафа или его замена на предупреждение);

✓ заявитель в связи с неправильным пониманием нормативных правовых актов не относит себя к субъектам Федерального закона № 115-ФЗ;

✓ заявитель не согласен с квалификацией правонарушения.

При этом около 90% обжалуемых в судебных органах постановлений территориальных органов Росфинмониторинга о назначении штрафов оставлены либо полностью в силе (жалобы без удовлетворения), либо частично - снижены суммы штрафов или заменены на предупреждения.

Развитие механизмов коммуникаций с поднадзорными субъектами

В целях повышения эффективности исполнения субъектами первичного финансового мониторинга законодательства о ПОД/ФТ, их ориентирования на признаки, которые могут свидетельствовать об использовании сектора (его инфраструктуры) в схемах легализации преступных доходов, а также совместной выработки мер, направленных на нивелирование нарушений обязательных требований и рисков, Росфинмониторингом постоянно проводится адресная разъяснительная работа.

В частности, к таким профилактическим мероприятиям относится дополнительное информирование посредством размещения на официальном сайте Росфинмониторинга и (или) в Личных кабинетах организаций (ИП) информационных писем, сообщений, рекомендаций, а также информации о рисках ОД/ФТ.

Повышение охвата субъектов первичного финансового мониторинга системой ПОД/ФТ в целом дает положительный эффект и позволяет снизить риски ОД/ФТ.

Одним из действенных инструментов обеспечения эффективной «обратной связи» с субъектами первичного финансового мониторинга является Совет комплаенс¹³, в том числе на базе региональных Советов Комплаенс, созданных при Межрегиональных управлениях Росфинмониторинга.

В конце 2018 года на заседаниях Советов комплаенс, при участии представителей государственных органов, Банка России, МУМЦФМ, в целях исполнения требований законодательства о ПОД/ФТ и акцентирования внимания на конкретных рисках, с учетом результатов НОР ОД и НОР ФТ, рассматривались вопросы практики выявления (определения):

- ✓ бенефициарных владельцев клиентов;
- ✓ публичных должностных лиц;
- ✓ сомнительных операций (сделок), в том числе связанных с коррупционными деяниями, преступлениями в бюджетной сфере, в сфере незаконного оборота наркотиков и другими правонарушениями.

¹³ Совет комплаенс – Консультативный орган при Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

К актуальным темам, также рассматриваемым на указанных заседаниях в 2018 году, относится практика применения кредитными организациями механизма «реабилитации» клиентов, отнесенных к группе недобросовестных клиентов и получивших отказ в обслуживании.

Приоритетными задачами в сфере контрольно-надзорной деятельности Росфинмониторинга на 2019 год являются:

- повышение эффективности применения риск-ориентированного подхода;
- развитие механизма предупреждения нарушений законодательства о ПОД/ФТ с использованием профилактических мероприятий;
- обеспечение понимания субъектами первичного финансового мониторинга рисков ОД/ФТ в целях совершенствования внутреннего контроля.

В этой связи Росфинмониторинг продолжит проведение мероприятий, направленных на эффективное взаимодействие с субъектами первичного финансового мониторинга и надзорными органами, а также формирование культуры соблюдения требований законодательства о ПОД/ФТ.

Основные нарушения, выявленные по результатам проверок поднадзорных субъектов, по итогам проведения которых возбуждены дела об АП в соответствии с частями 1, 2 статьи 15.27 КоАП РФ в 2018 году

№ п/п	Поднадзорный сектор / Основные нарушения по итогам проверок (возбуждены дела об АП в соответствии с ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ)			
	Лизинговые компании	Организации (ИП), оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества	Операторы по приему платежей	Коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов
1	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	Непроведение (несвоевременное проведение) систематической проверки (раз в три месяца) клиентов на наличие принятия мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества	Непроведение (несвоевременное проведение) систематической проверки (раз в три месяца) клиентов на наличие принятия мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев
2	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	Непроведение (несвоевременное проведение) систематической проверки (раз в три месяца) клиентов на наличие принятия мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества
3	Непроведение (несвоевременное проведение) систематической проверки (раз в три месяца) клиентов на наличие принятия мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ
4	Нарушение срока предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю	Отсутствие или несоответствие СДЛ квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие в организации постоянной работы с Перечнями	Отсутствие или несоответствие СДЛ квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ
5	Отсутствие прохождения обучения в	Нарушение срока предоставления	Отсутствие или несоответствие СДЛ	Отсутствие прохождения обучения

форме целевого инструктажа, внутреннего обучения сотрудников	сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю	квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ	в форме целевого инструктажа, внутреннего обучения сотрудников
--	--	---	--

№ п/п	Поднадзорный сектор / Основные нарушения по итогам проверок (возбуждены дела об АП в соответствии с ч. 2 ст. 15.27 КоАП РФ)			
	Лизинговые компании	Организации (ИП), оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества	Операторы по приему платежей	Коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов
1	Нарушение порядка и срока предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю	Нарушение порядка и срока предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	-
2	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие или несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие прохождения обучения в форме целевого инструктажа, внутреннего обучения сотрудников	-
3	Отсутствие или несоответствие СДЛ квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие в организации постоянной работы с Перечнями	Нарушение порядка и срока предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю	-
4	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	Невыполнение требований по идентификации клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	Непроведение (несвоевременное проведение) систематической проверки (раз в три месяца) клиентов на наличие принятия мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества	-
5	-	Отсутствие или несоответствие СДЛ квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ	Отсутствие прохождения обучения в форме целевого инструктажа, внутреннего обучения сотрудников	-