



28.08.2020

СВОД ПРЕДЛОЖЕНИЙ

по внесению изменений в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и вопросов, связанных с его применением, в части развития дистанционных услуг

1. Законодательно установить право на проведение идентификации с использованием документов, полученных с использованием систем видеосвязи вместо личного присутствия клиента.

01.04.2020 Президент международной рабочей группы по противодействию отмыванию средств и финансированию терроризма (FATF) Сянмин Лю призвал правительства в работе с финансовыми институтами и нефинансовым бизнесом использовать заложенную в риск-ориентированные принципы FATF гибкость, вырабатывая ответ на вызовы пандемии, и при этом сохраняя бдительность в отношении новых рисков нелегального финансирования.

В свете мер социального дистанцирования FATF одобряет максимальное использование цифровых форм регистрации новых клиентов и предоставления финансовых услуг. В частности, рекомендуется широкое использование новых технологий, включая Fintech, Regtech и Suptech.

В ряде стран-участников FATF регуляторы банковских рынков допускают использование видеоконференций для идентификации клиентов. Так в соответствии с Уведомлением Банка Португалии № 5/2013, финансовые учреждения вправе использовать процедуры удаленной регистрации, соблюдая при этом требования КУС («Знай своего клиента»), установленные в рамках действующей системы ПОД/ФТ. Регулятор так же признал допустимым в соответствии с Инструкцией № 9/2017, что субъекты дистанционно осуществляют подтверждение идентификации в соответствии с предписанными правовыми процедурами КУС посредством видеоконференции.

Отдельного внимания заслуживает решение Федерального финансового надзорного органа Германии (BaFin), который первый издал широко используемый Циркуляр № 3/2017: «Процедуры видео-идентификации», регламентирующий видео-идентификацию и предназначенный для широкого круга финансовых организаций: кредитных организаций, учреждений финансовых услуг, платежных учреждений, учреждений, связанных с

электронными деньгами, компаний по управлению активами, филиалов компаний и иностранных управляющих компаний, страховых организаций и других.

Необходимость принятия Законопроекта обусловлена потребностью как финансовых организаций, так и граждан в широком применении процедур идентификации без личного присутствия клиента, особенно в связи с пандемией коронавирусной инфекции.

Предусмотренная Федеральным законом от 31.12.2017 № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» биометрическая идентификация на данный момент не получила достаточного распространения, и в связи с весьма ограниченной базой биометрических контрольных шаблонов не сможет в ближайшее время послужить полноценной заменой традиционной идентификации с обязательным личным присутствием.

Принимая во внимание крайнюю важность в условиях пандемии коронавирусной инфекции обеспечить возможность дистанционного доступа максимального числа граждан к финансовым услугам кредитных организаций, путем предоставления последним права проведения идентификации без личного присутствия клиента, Законопроектом предлагается наряду с удаленной биометрической идентификацией предоставить банкам право (не обязанность) использовать механизм идентификации без личного присутствия клиента на базе технологий видеосвязи между клиентом и сотрудником банка, уполномоченным на проведение идентификации.

Проект федерального закона прилагаем.

В настоящее время НСФР совместно с рядом кредитных организаций ведутся работы по инициированию пилотирования рассматриваемого сервиса на регулятивной площадке Банка России.

2. Обеспечить возможность обмениваться информацией и документами, полученными в целях идентификации и обновления информации, на основании одного согласия клиента – физического лица на передачу сведений о нем всех членам БГ/БХ.

Подпункт 5 пункта 1.5-4 статьи 7 Закона № 115-ФЗ предусматривает наличие согласия в письменной форме клиента - физического лица организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, которая является участником БГ/БХ, на передачу и использование информации и документов о таком физическом лице другим организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, которые являются с указанной организацией участниками одной банковской группы или одного банковского холдинга.

Таким образом, указанная норма устанавливает обязанность кредитных организаций – членов БГ/БХ оформлять согласие клиента на передачу информации о нем при каждом обращении за услугой к участникам одной банковской группы.

Несмотря на то, что основной целью введения обмена идентификационными сведениями в рамках одной БГ/БХ являлось обеспечение возможности дистанционного взаимодействия в целях получения услуг потребителями, уже являющимися клиентами одного из участников БГ/БХ, со всеми иными финансовыми организациями – членами той же БГ/БХ без личной явки в место оказания услуг, то установление требования о получении письменного согласия клиента на передачу и использование информации и документов о таком клиенте другим организациям потребует повторной личной явки даже тех клиентов, кто уже походил идентификацию при личной явке.

Это прямо противоречит концепции работы БГ/БХ и делает Закон № 115-ФЗ совершенно бесполезным для развития дистанционного бизнеса финансовых организаций и достижения целей цифровой экономики.

Также в соответствии с комментарием к Рекомендации ФАТФ № 18 ПОД/ФТ/ФРОМУ-программы на уровне банковских групп должны предусматривать меры и процедуры обмена информацией и управления оценками ОД/ФТ/ФРОМУ-рисков. При этом требование об оформлении письменного согласия при каждой явке клиента – физического лица не позволит выстроить эффективное управление ОД/ФТ/ФРОМУ-риском, что будет противоречить Рекомендациям ФАТФ.

Для решения этого вопроса предлагается внести изменения в подпункт 5 пункта 1.5-4 статьи 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ) в части обеспечения возможности обмениваться информацией и документами, полученными в целях идентификации и обновления информации, на основании одного согласия клиента – физического лица на передачу сведений о нем всех членам БГ/БХ и изложить его в следующей редакции:

«5) при наличии согласия в письменной форме клиента – физического лица организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, которая является участником банковской группы или банковского холдинга, на передачу и использование информации и документов о таком физическом лице **всем** другим организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, которые являются с указанной организацией участниками одной банковской группы или одного банковского холдинга;».

3. Увеличить минимальную сумму операций, при совершении которых не проводится идентификация.

По данным Банка России за 2015 год доля переводов физических лиц без открытия счета в общем объеме кредитовых переводов физических лиц составила 84,4 %. При этом на операции с использованием терминалов и банкоматов приходилось 53,3 % от общего количества операций. Терминалы пользуются наибольшей популярностью у населения как способ совершения перевода без открытия счета. Это обусловлено, простотой и доступностью

сервиса. Совершить оплату возможно дистанционно и круглосуточно из любого места, где есть платежный терминал. При этом операции, совершаемые с использованием платежного терминала, зачастую ограничены 15 000 рублей. Учитывая, что с момента установления лимитов прошло большое количество времени, за которое суммы штрафов, налоговых отчислений, коммунальных платежей значительно выросли, данная сумма более не удовлетворяет потребности пользователя.

В составе операций за указанный период преобладали платежи в пользу юридических лиц, прежде всего оказывающих услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства, государственных органов – 91,4 % по количеству и 71,7 % по объему. При этом по операциям переводов денежных средств в пользу физических лиц по данным аналитики Банка России количество таких переводов, совершаемых с привлечением банковских платежных агентов, составляет 4,0 % от общего количества операций. На текущий момент по экспертным оценкам соотношение платежей по целям сохраняется примерно на таком же уровне, добавились погашение кредитов, оплата товаров и услуг, заказанных через интернет. Полагаем, что повышение лимитов не создаст дополнительные риски, поскольку наибольшей популярностью у населения пользуются категории, относящиеся к низкой степени риска.

Все чаще население выбирает оплату с помощью платежного терминала или с использованием ЭСП как безопасный способ оплаты. Рассчитываясь в сети Интернет с использованием банковской карты или совершая привязку своей банковской карты к онлайн-сервисам, физическое лицо передает данные своей карты, и под риск совершения мошеннических операций попадает вся сумма на счете, к которому такая карта выпущена. В случае использования электронного кошелька в зону риска попадает ограниченная сумма денежных средств, предварительно предоставленная таким физическим лицом для совершения оплаты в Интернете, что существенно снижает возможные потери пользователей.

Кроме того, установленные лимиты значительно ниже рекомендованных ФАТФ.

Предлагаем в пунктах 1.1 и 1.4 статьи 7 Закона № 115-ФЗ слова «15 000» заменить словами «40 000».

4. Усилить контроль за исполнением Закона № 115-ФЗ операторами связи, имеющими право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, а также операторы связи, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, которые имеют право самостоятельно оказывать услуги связи по передаче данных.

Указанные организации обязаны соблюдать положения статьи 7 Закона № 115-ФЗ, согласно которой организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя, установив предусмотренные подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ сведения.

Объем сведений, подлежащих установлению в рамках идентификации клиентов, также указан в приложениях № 1 и № 2 к Требованиям к идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (далее – Требования к идентификации), утвержденных Приказом Росфинмониторинга от 22.11.2018 № 366 «Об утверждении требований к идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма». Указанные требования являются обязательными к применению операторами связи, имеющими право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, а также операторами связи, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, которые имеют право самостоятельно оказывать услуги связи по передаче данных.

По имеющимся в настоящее время сведениям, операторы связи, являющиеся субъектами Закона № 115-ФЗ, придерживаются подхода, согласно которому идентификация клиента (абонента) осуществляется исключительно в случаях оказания контентных услуг, принимая на обслуживание для оказания непосредственно услуг связи без идентификации.

Кроме того, пункт 22 Правил оказания услуг телефонной связи, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» предусматривает сбор сведений о клиенте при заключении договора в объеме меньшем, чем предусмотрено подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ и Требованиями к идентификации.

Представляется, что такой подход противоречит как Закону № 115-ФЗ, так и иным нормативным правовым актам в сфере ПОД/ФТ, поскольку рассматриваемое законодательство не предусматривает исключений из обязанности проведения идентификации операторами связи, имеющими право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, а также операторами связи, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, которые имеют право самостоятельно оказывать услуги связи по передаче данных, во всех случаях принятия клиента (абонента) на обслуживание.

Кроме того, под обслуживанием следует понимать наличие гражданско-правовых отношений между лицом и организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, в которых последние обязаны совершить определенное действие, обусловленное такими отношениями в интересах этого лица, а именно передать имущество, выполнить работу, оказать услугу и т.д.

Учитывая изложенное, идентификация должна быть проведена с момента изъясления воли потенциальным клиентом по приему на обслуживание и до момента возникновения с ним определенных гражданско-правовых отношений.

При этом, по нашему мнению, применительно к деятельности операторов связи, идентификация клиента в целях Закона № 115-ФЗ, должна быть проведена в период с волеизъявления клиента о получении финансовых услуг, представляемых оператором связи, и до возникновения между сторонами обусловленных такими услугами прав и обязанностей, независимо от исполнения требований Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

Дополнительно сообщаем, что еще в 2013 году FATF в своем руководстве по применению риск-ориентированного подхода при работе с мобильными и онлайн-платежами отметил, что мобильные платежи тесно связаны с иными платежными сервисами и операторы связи вступают в партнерские отношения с электронными платежными системами.

В 2020 году такие отношения стали в значительной степени более тесными, что диктует повышенные требования к интеграции усилий всех участников национальной системы ПОД/ФТ.

Кроме того, обращаем внимание на то, что абонентский номер (номер мобильного телефона), выдаваемый при заключении договора об оказании услуг связи, а следовательно, и проведенная в полном объеме идентификация, являются критически важными для функционирования ряда институтов.

Единая информационная система проверки сведений об абонентах операторов связи (ЕИС ПСА).

ЕИС ПСА представляет собой единую точку подключения для всех участников взаимодействия на базе универсального программного интерфейса (шлюз), который при этом не осуществляет сбор и хранение предусмотренной законопроектом информации. Полученный запрос пользователя системы будет в зашифрованном виде автоматически перенаправляться присоединенному к системе оператору подвижной радиотелефонной связи, осуществляющему в данный момент обслуживание номера абонента. Данные об абонентах – физических лицах и о пользователях услугами связи абонента – юридического лица, индивидуального предпринимателя либо физического лица также будут передаваться операторами связи с использованием ЕИС ПСА.

В соответствии с Законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ при осуществлении упрощенной идентификации клиентов – физических лиц предусмотрено получение подтверждения факта прохождения упрощенной идентификации с мобильного телефона клиента – физического лица. Однако до настоящего времени указанная процедура порождает значительные риски в результате в связи со случаями непроведения (проведения не в полном объеме) операторами связи идентификации клиентов (абонентов) при приеме на обслуживание. Таким образом, использование в рамках идентификации подтверждающей процедуры информирования клиента на абонентский номер не достигает своей цели, а наоборот, формирует дополнительный риск нарушения положений законодательства ПОД/ФТ.

Помимо этого, одной из ключевых причин многочисленных жалоб граждан на финансовые организации является получение гражданами требований об уплате

задолженности за неизвестное им третье лицо вследствие распространенной практики предоставления оператором связи новому абоненту SIM-карты, ранее использовавшейся другим абонентом, т.н. «токсичного» телефонного номера. Использование указанных номеров кредиторами при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности доставляет массу неудобств лицам, не имеющим никакого отношения к долгам предыдущего владельца SIM-карты.

Эти же «токсичные» SIM-карты существенно повышают риски использования мобильных телефонов для подтверждения юридически значимых действий при взаимодействии граждан с бюро кредитных историй и различными государственными информационными системами.

Система быстрых платежей (СБП) и национальная платежная система (НПС).

Абонентский номер является ключевым идентификатором для функционирования СБП, которая, в свою очередь, является важнейшим инфраструктурным проектом, направленным на содействие конкуренции, повышение качества платежных услуг, расширение финансовой доступности, снижение стоимости платежей для населения, позволяя физическим лицам переводить деньги по абонентскому номеру себе или другим лицам. При этом абонентский номер используется для определения получателя денежных средств.

Также абонентский номер является элементом функционирования НПС, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» мобильный телефон является одним из технических устройств, на котором допускается работа платежного приложения.

«Кредитные каникулы».

Согласно Федеральному закону от 03.04.2020 № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа», заемщики – граждане и ИП могут обратиться к кредитору с требованием об изменении условий такого договора, предусматривающим приостановление исполнения заемщиком своих обязательств на срок, определенный заемщиком, но не более 6 месяцев (заемщик-ИП вместо приостановления платежей может просить об уменьшении размера платежей в течение льготного периода), в том случае, если они пострадали от снижения доходов в связи с пандемией коронавируса.

При этом, согласно пункту 5 статьи 6 рассматриваемого закона, требование заемщика о предоставлении «кредитных каникул» может представляться кредитору с использованием средств подвижной радиотелефонной связи с абонентского номера, информация о котором предоставлена заемщиком кредитору, и должно быть рассмотрено в срок, не превышающий пяти дней, при этом результат рассмотрения направляется на тот же номер, с которого было получено соответствующее требование.

По нашему мнению, проведенная в полном объеме идентификация оператором связи клиента (абонента), значительно снизит нагрузку на кредитные организации при выявлении

абонентских номеров, не принадлежащих заемщикам, что увеличит эффективность института «кредитных каникул».

Защита информации при осуществлении переводов денежных средств.

Представляется, что неполное исполнение операторами связи обязанностей, предусмотренных Законом № 115-ФЗ, также может привести к ухудшению института защиты информации при осуществлении переводов денежных средств, предусмотренного Положением Банка России от 09.06.2012 № 382-П «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств».

5. Закрепить в Законе № 115-ФЗ понятие «личное присутствие».

В Законе № 115-ФЗ предлагается раскрыть понятие «личное присутствие». Представляется, что под личным присутствием должна пониматься не только личная встреча клиента с представителем кредитной организации, но и визуальный контакт посредством электронных способов связи и/или доверенных агентов кредитной организации, позволяющих идентифицировать (верифицировать) клиента.