



26.02.2021

Заключение
на проект федерального закона № 1104357-7
“О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О противодействии
легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и
финансированию терроризма” в части совершенствования процедур идентификации
и упрощенной идентификации”

Специалисты Национального совета финансового рынка совместно с членами Экспертной группы по вопросам ПОД/ФТ, внутреннего контроля и регуляторного (комплаенс) риска при ЭКС Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам проанализировали положения проекта федерального закона № 1104357-7 “О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” в части совершенствования процедур идентификации и упрощенной идентификации” (далее – Законопроект), и сообщают следующее.

Законопроектом предусмотрены следующие важные для финансового рынка изменения в Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” (далее – Закон № 115-ФЗ):

- 1) Обеспечение возможности поручения проведения идентификации или упрощенной идентификации любой организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, кредитной организации;
- 2) Повышение суммы лимитов для идентификации при приеме от клиентов – физических лиц страховых премий по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортных средств и договору добровольного страхования транспортного средства с 15 000 рублей до 40 000 рублей;
- 3) Расширение перечня источников сведений для проведения упрощенной идентификации путем установления возможности использования в таком качестве водительского удостоверения.

Указанные изменения всецело поддерживаются участниками финансового рынка.

Вместе с тем, при доработке Законопроекта ко второму чтению предлагаем рассмотреть следующие предложения участников финансового рынка.

1. Минимальная сумма операций, при совершении которых не проводится идентификация, не менялась уже больше 10 лет, с момента вступления в силу Федерального закона от 03.06.2009 № 121-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами””. С учетом инфляционного фактора за указанный период **предлагается увеличить до 40 000 рублей минимальную сумму операций, при совершении которых не проводится идентификация, по всем видам страхования, подпадающим под действие Закона № 115-ФЗ.**

По мнению участников финансового рынка, указанные изменения приведут к снижению регуляторной нагрузки на страховые организации, а также к повышению удобства пользования клиентами страховыми услугами. При этом качество системы ПОД/ФТ в результате указанных изменений не ухудшится, поскольку обязанность страховых организаций обращать внимание на любые подозрительные операции клиентов независимо от суммы совершаемой операции сохранится.

Кроме того, единообразную пороговую сумму в размере 40 000 рублей целесообразно установить по всем видам страхования еще и потому, что, с точки зрения законодательства о ПОД/ФТ/ФРОМУ, отсутствуют дополнительные риски при иных видах страхования по сравнению с ОСАГО и КАСКО.

Также, с точки зрения методологии и технологии реализации продуктов страховыми компаниями, будет затруднительнее реализовать требования Закона № 115-ФЗ, если по разным страховым продуктам будут установлены разные пороговые суммы, что приведет к дополнительным затратам страховых компаний.

2. Предлагаем уточнить, что пороговое значение указанной в Законопроекте минимальной суммы страховой премии, при которой не проводится идентификация, действует в рамках каждого отдельного договора страхования с указанной в нем расчетной (начисленной) суммой страховой премии, т.к. на практике клиент может:

– в течение одного дня оформить несколько договоров страхования, по которым сумма страховой премии суммарно превысит пороговое значение, установленное в настоящее время согласно Законопроекту, хотя по каждому отдельному договору размер начисленной премии пороговое значение превышать не будет;

– оформить договор страхования, по которому начисленная сумма страховой премии превысит пороговое значение, установленное в настоящее время согласно Законопроекту, а реально вносимая страховщику часть начисленной суммы премии не будет превышать пороговое значение.

3. По мнению участников финансового рынка, в отношении таких видов страхования, как ОСАГО и КАСКО, суммы лимитов операций при приеме страховых премий, при которых обязательна идентификация, целесообразно увеличить не только в отношении клиентов – физических лиц, но и в отношении клиентов, являющихся юридическими лицами, поскольку все необходимые сведения устанавливаются в соответствии с законодательством об обязательных видах страхования и отражаются в законодательно установленных формах документов.

С учетом вышеизложенного в пунктах 1 – 3 настоящего Заключение предлагаем пункт 1.1-1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ изложить в следующей редакции:

«Идентификация клиента, представителя клиента, выгодоприобретателя и бенефициарного владельца не проводится при осуществлении страховыми организациями (за исключением страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования) операций по приему от клиентов – физических лиц страховых премий, если **начисленная** сумма таких премий **по каждому договору страхования** не превышает **40 000 рублей** либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную **40 000 рублей** (за исключением случая, когда у работников организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, возникают подозрения, что указанная операция осуществляется в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма).».

4. Законопроектом предусмотрено расширение перечня источников сведений для проведения упрощенной идентификации путем установления возможности использования в таком качестве водительского удостоверения.

При этом, исходя из содержания понятия “упрощенная идентификация”, установленного Законом № 115-ФЗ, под ней понимается осуществляемая в случаях, установленных Законом № 115-ФЗ, совокупность мероприятий по установлению в отношении клиента – физического лица фамилии, имени, отчества (если иное не вытекает из закона или национального обычая), серии и номера документа, удостоверяющего личность, **и подтверждению достоверности этих сведений одним из предусмотренных Законом № 115-ФЗ способов.**

Институт “упрощенной идентификации” введен в законодательство Федеральным законом от 05.05.2014 № 110-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (далее – Закон № 110-ФЗ).

Согласно части 3 статьи 5 Закона № 110-ФЗ операторы информационных систем органов государственной власти, Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и т.д. были обязаны в срок до 1 октября 2014 года безвозмездно обеспечить возможность использования кредитными организациями соответствующих информационных систем в целях осуществления ими упрощенной идентификации клиентов – физических лиц в соответствии с требованиями Закона № 115-ФЗ.

Поскольку согласно Законопроекту перечень сведений для упрощенной идентификации расширяется за счет номера водительского удостоверения, а соответствующая информация находится в информационных системах Министерства внутренних дел Российской Федерации, **предлагаем:**

по аналогии с частью 3 статьи 5 Закона № 110-ФЗ дополнить статью 2 Законопроекта нормой, предусматривающей обязанность МВД России в определенный срок (например, до 1 января 2022 года) безвозмездно обеспечить возможность использования организациями, имеющими право проводить упрощенную идентификацию, информационных систем МВД России, содержащих сведения о номере водительского удостоверения, в целях осуществления такими организациями упрощенной идентификации клиентов – физических лиц в соответствии с требованиями Закона № 115-ФЗ.

5. Концепцией развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – Концепция), утвержденной Президентом Российской Федерации 04.06.2018, в качестве одной из основных задач по формированию государственной политики в указанной сфере названа адаптация законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики к рекомендациям Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (пп. «в» п. 7 Концепции).

Согласно рекомендации 1 ФАТФ странам следует применять риск-ориентированный подход, для того чтобы меры по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма соответствовали выявленным рискам. Этот подход должен стать, в том числе, основой рационального и эффективного распределения ресурсов в рамках национального режима ПОД/ФТ. Там, где страны выявили более низкие риски, они могут разрешить применять упрощенные меры.

В соответствии с публичным отчетом Росфинмониторинга «Национальная оценка рисков легализации (отмывания) преступных доходов» от 20.06.2018 в отношении страхового сектора сделаны следующие выводы:

- в целом характерны высокая законопослушность и информированность о рисках в сфере ПОД/ФТ;
- критических уязвимостей не зафиксировано;
- прогноз (тенденция) к дальнейшему снижению уровня риска.

Страховой сектор также не отнесен к перечню отраслей с повышенным уровнем риска коррупции, что подтверждается типологическим отчетом ФАТФ «Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции».

Учитывая изложенное, руководствуясь рекомендацией № 1 ФАТФ, а также рекомендацией Росфинмониторинга об учете результатов Национальной оценки рисков ОД и Национальной оценки рисков ФТ в работе по оценке и управлению рисками ОД/ФТ (Информационное сообщение Росфинмониторинга от 29.12.2018 «Об использовании результатов национальной оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма»), по мнению организаций финансового рынка, в настоящее время отсутствует необходимость сохранения ранее установленных ограничений для страховых организаций на проведение упрощенной идентификации.

По консолидированному мнению страховых организаций, устранение указанных ограничений не приведет к снижению эффективности мониторинга, поскольку:

- в силу пункта 2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ обязательному контролю подлежат все операции с денежными средствами или иным имуществом в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, лица находящиеся под их контролем, действующие от их имени (в интересе);
- согласно абзацам 4 и 5 пункта 1.11 Закона № 115-ФЗ упрощенная идентификация не проводится, если у организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом присутствуют подозрения в том, что целью клиента является совершение операций в целях легализации, а также в случае, если операция имеет запутанный или необычный характер, свидетельствующий об отсутствии очевидного экономического смысла.

Страхование жизни является в настоящее время наиболее крупным и при этом наиболее социально ориентированным направлением страховой деятельности.

Таким образом, сохранение в Законе № 115-ФЗ ограничений для страховых организаций в части осуществления упрощенной идентификации, не позволяет достичь того положительного социального и экономического эффекта, на который направлен Законопроект, а именно: установление наиболее клиентоориентированного из нормативно предусмотренных механизма идентификации в целях расширения перечня финансовых услуг, которые могут предоставляться гражданам удаленно.

С учетом вышеизложенного предлагаем внести в статью 1 Законопроекта следующие изменения:

- а) в абзаце втором пункта 3 слова «(за исключением страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования)» исключить;

б) в абзаце первом пункта 7 слова «(за исключением страховой медицинской организации, осуществляющей деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования)» исключить;

в) дополнить новым пунктом 8 следующего содержания:

«8) в пункте 1.11 слова «с учетом особенностей, установленных пунктом 1.12-2 настоящей статьи» исключить;

г) пункт 8 считать пунктом 9;

д) дополнить новым пунктом 10 следующего содержания:

«10) пункт 1.12-2 исключить»;

е) дополнить новым пунктом 11 следующего содержания:

«11) в пункте 1.13 слова «с учетом особенностей, установленных пунктом 1.12-2 настоящей статьи» исключить»;

ж) пункт 9 считать пунктом 12.

6. Согласно абзацу второму подпункта 3 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ негосударственный пенсионный фонд обновляет информацию о клиентах, представителях клиентов, выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах не реже одного раза в три года, а в случае возникновения сомнений в достоверности и точности ранее полученной информации – в течение семи рабочих дней, следующих за днем возникновения таких сомнений.

При этом ряд страховых продуктов являются по своей сути накопительными и в целом аналогичны договорам пенсионного обеспечения, заключаемым с негосударственными пенсионными фондами.

Учитывая изложенное, предлагаем предоставить страховым организациям (за исключением страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования) право проводить обновление информации по клиентам по аналогии с негосударственными пенсионными фондами – один раз в 3 года.

С учетом вышеизложенного предлагаем абзац второй подпункта 3 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ после слов «Негосударственный пенсионный фонд» дополнить словами «, страховая организация (за исключением страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность исключительно в сфере обязательного медицинского страхования)», а слово «обновляет» заменить словом «обновляют».

7. Отсутствие в страховой компании сведений о фактическом выгодоприобретателе на этапе принятия клиента на обслуживание не позволяет провести идентификацию выгодоприобретателя в этот момент (определение выгодоприобретателя по договору страхования является безусловным правом страхователя, и он может быть изменен страхователем в любое время).

С учетом вышеизложенного предлагаем внести в статью 7 Закона № 115-ФЗ следующие изменения:

1) абзац первый подпункта 1 пункта 1 после цифр «1.4-6» дополнить цифрами «1.15»;

2) дополнить пунктом 1.15 следующего содержания:

«1.15. Идентификация выгодоприобретателей по договорам страхования должна быть проведена до проведения выплаты страхового возмещения.»

8. В настоящее время согласно пункту 1.5 статьи 7 Закона № 115-ФЗ кредитная организация вправе поручать на основании договора, в том числе многостороннего (включая правила платежной системы), другой кредитной организации, организации федеральной почтовой связи, банковскому платежному агенту, оператору связи, имеющему право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, удостоверяющему центру, аккредитованному в порядке, установленном Федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ “Об электронной подписи”, проведение идентификации клиента – физического лица, представителя клиента, выгодоприобретателя, бенефициарного владельца или упрощенной идентификации клиента – физического лица в целях осуществления перевода денежных средств без открытия банковского счета, в том числе электронных денежных средств, а также предоставления указанному клиенту – физическому лицу электронного средства платежа.

Таким образом, поручение кредитной организацией идентификации (упрощенной идентификации) субъектам, указанным в пункте 1.5 статьи 7 Закона № 115-ФЗ, может проводиться только в прямо указанных в законе целях. Данное ограничение представляется необоснованным, поскольку согласно пункту 1.6 статьи 7 Закона № 115-ФЗ ответственность за соблюдение требований по идентификации или упрощенной идентификации, установленных Законом № 115-ФЗ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, в любом случае несет организация, поручившая проведение идентификации или упрощенной идентификации, т.е. в данной ситуации – кредитная организация.

По мнению участников финансового рынка, возможность поручения кредитной организации проведения идентификации (упрощенной идентификации) другим субъектам Закона № 115-ФЗ, в т.ч. операторам связи, в целях оказания любых финансовых услуг существенно расширит возможности удаленного обслуживания клиентов, а также повысит уровень доступности финансовых услуг для граждан независимо от удаленности места их проживания.

С учетом вышеизложенного предлагаем дополнить Законопроект следующим изменением: в пункте 1.5 статьи 7 Закона № 115-ФЗ слова “в целях осуществления перевода денежных средств без открытия банковского счета, в том числе электронных денежных средств, а также предоставления указанному клиенту – физическому лицу электронного средства платежа” исключить.

9. Согласно абзацу первому подпункта 3 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны обновлять информацию о клиентах, представителях клиентов, выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах 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.

При этом согласно абзацу двенадцатому пункта 2 статьи 7 Закона № 115-ФЗ требования к идентификации могут различаться в зависимости от степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

Согласно Положению Банка России от 02.03.2012 № 375-П “О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” в программу идентификации клиента, представителя клиента, выгодоприобретателя, бенефициарного владельца включается, в частности, порядок оценки степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, основания оценки такого риска. При этом оценка риска клиента должна являться результатом анализа имеющихся у кредитной организации документов, сведений и информации о клиенте и его деятельности. Степень (уровень) риска клиента оценивается по шкале определения степени (уровня) риска клиента, которая не может состоять менее чем из двух степеней (уровней).

В настоящее время на практике организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, как правило, выделяют три уровня риска клиента: высокий, средний и низкий.

Аналогичная градация предусмотрена также при осуществлении оценки уровня риска проведения клиентами кредитных организаций – юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в соответствии с законодательством Российской Федерации, подозрительных операций Центральным банком Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, согласно проекту федерального закона № 1116371-7 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части организации работы по оценке риска проведения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями подозрительных операций и использованию этой информации” (далее – Законопроект № 1116371-7).

Согласно Законопроекту № 1116371-7 пункт 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ дополняется новой обязанностью организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом – при осуществлении внутреннего контроля оценивать степень (уровень) риска проведения клиентом подозрительных операций, в том числе с учетом характера и видов его деятельности, характера используемых им продуктов (услуг), предоставляемых организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом. Кредитные организации также обязуются относить каждого клиента к одной из трех групп риска проведения подозрительных операций в зависимости от уровня риска: низкий, средний и высокий.

С учетом вышеизложенного предлагаем дополнить Законопроект изменением в абзац первый подпункта 3 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ, изложив его в следующей редакции:

“3) обновлять информацию о клиентах, представителях клиентов, выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах:

в случае, если при осуществлении внутреннего контроля клиенту присвоен низкий уровень риска в соответствии с критериями, установленными федеральным законом или в установленном федеральным законом порядке, – не реже не реже одного раза в три года,

в случае, если при осуществлении внутреннего контроля клиенту присвоен средний или высокий уровень риска в соответствии с критериями, установленными федеральным законом или в установленном федеральным законом порядке, – не реже одного раза в год,

в случае возникновения сомнений в достоверности и точности ранее полученной информации – в течение семи рабочих дней, следующих за днем возникновения таких сомнений.”.