



07.06.2021

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДОРАБОТКЕ**

**проекта федерального закона № 1165650-7 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статью 3.1 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (в части принятия дополнительных мер по противодействию деятельности на территории Российской Федерации иностранных неправительственных организаций)**

В Государственной Думе Российской Федерации планируется рассмотрение во втором чтении проекта федерального закона № 1165650-7 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статью 3.1 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (в части принятия дополнительных мер по противодействию деятельности на территории Российской Федерации иностранных неправительственных организаций) (далее – Законопроект), направленного на создание дополнительных мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации нежелательных организаций и блокированию попыток их деструктивного влияния на социальные и политические институты российского общества.

На основании поправок к Законопроекту, одобренных Комитетом по безопасности и противодействию коррупции и изменяющих концепцию Законопроекта по сравнению с редакцией, принятой в первом чтении, предлагается, в частности, внести изменения в статью 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Закон № 115-ФЗ), предусматривающие расширение критериев, по которым операции будут подлежать обязательному контролю в целях ПОД/ФТ (далее – ОПОК).

Изменения, предлагаемые в статью 6 Закона № 115-ФЗ концептуально не поддерживаются участниками финансового рынка, поскольку содержат крайне труднореализуемые элементы контроля, которые потребуют значительных финансовых расходов для корректировки процессов выявления операций, подлежащих обязательному контролю, при объективной невозможности полной автоматизации указанного процесса, что в конечном итоге приведет к повышению стоимости финансовых услуг.

В этой связи Законопроект требует доработки с учетом следующего.

**1. Пунктом 1 статьи 1 Законопроекта** (в редакции Таблицы поправок) предлагается новая редакция пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ, предусматривающая **расширение круга операций, подлежащих обязательному контролю.**

Так, предлагается осуществлять обязательный контроль в отношении следующих операций, совершаемых некоммерческими организациями (далее – НКО): операция по получению или расходованию некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества, если такая организация не является органом государственной власти, иным государственным органом, органом управления государственным внебюджетным фондом, государственной корпорацией, государственной компанией, публично-правовой компанией, потребительским кооперативом, государственным (муниципальным) образовательным учреждением, реализующим программы дошкольного, общего образования, товариществом собственников недвижимости, в том числе товариществом собственников жилья, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществом, объединением работодателей, зарегистрированной в установленном законом порядке торгово-промышленной палатой.

1.1. Представляется, что исключение некоммерческих организаций, чьи операции будут подлежать обязательному контролю, из общего пула таких организаций крайне затруднит процесс автоматизации выявления таких операций, поскольку средства автоматизации выявления настроены на основании «масок» счетов, открываемых некоммерческим организациям.

Заполнение сообщений по аналогичным операциям (например, по коду 9001<sup>1</sup>) не подлежит полной автоматизации, что приводит к увеличению трудозатрат на ОПОК более чем на 20%, поскольку сведения, получаемые из SWIFT, не имеют фиксированной структуры, в отличие, например, от платежного поручения, в связи с чем введение рассматриваемого типа операций, подлежащих обязательному контролю, без установления разумного лимита значительно увеличит количество сообщений, требующих ручной корректировки информации, и, как следствие, увеличит риск технических ошибок и предоставления недостоверных сведений в уполномоченный орган.

Также следует отметить, что контроль всех платежей по счетам некоммерческих организаций, даже с учетом предусмотренных в Законопроекте исключений, без установления разумного лимита, учитывая сложности при подготовке отчетности для направления в уполномоченный орган в виде формализованного электронного сообщения (ФЭС), представляется объективно избыточным.

В случае отсутствия установленных лимитов под критерии операций, подлежащих обязательному контролю, в целях направления сведений в Росфинмониторинг подпадут **все без исключения операции по зачислению и списанию (в том числе на незначительные суммы) на счета/со счетов НКО**, включая:

- банковские комиссии;
- налоги и иные платежи в бюджет;
- социальные выплаты;
- выплата зарплаты;
- уплата процентов по кредитам и иные платежи.

Таким образом, проектируемая норма пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ, предусматривающая осуществление обязательного контроля в отношении всех без

---

<sup>1</sup> Операция по получению некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества.

исключения операций НКО, указанных в данном пункте, не соответствует целям Закона № 115-ФЗ.

1.2. Также представляется, что норма пункта 1.2 статьи 6 Закона № 115-ФЗ в редакции Законопроекта не учитывает следующее.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ обязательному контролю уже подлежит зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не выполняет рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), либо если указанные операции проводятся с использованием счета в банке, зарегистрированном в указанном государстве (на указанной территории). Перечень таких государств (территорий) определяется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации с учетом документов, издаваемых Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), и подлежит опубликованию.

Для контроля подозрительных операций с иностранными контрагентами существует отдельная группа признаков (13 группа), предусмотренная Положением 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».

Кроме того, полагаем необходимым учитывать, что в Государственной Думе Российской Федерации уже рассматривается (рекомендован к принятию в первом чтении) проект федерального закона № 1183361-7 «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части совершенствования государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций), который наделяет Минюст России правом по получению от кредитных организаций выписок по счетам некоммерческих организаций.

Представляется, что внесение изменений в статью 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» позволит Минюсту России в полном объеме осуществлять возложенные на него действующим законодательством функции федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций.

**С учетом изложенного предлагается:**

– абзац 2 пункта 1 статьи 1 Законопроекта изложить в следующей редакции:

**«1.2. Операция по получению от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, а равно по расходованию некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей, или превышает ее.»;**

**ИЛИ**

– предусмотреть в Законопроекте включение в состав ОПОК операций только тех некоммерческих организаций, которые включены в специальный перечень, сформированный уполномоченным органом.

Для этого абзац 2 пункта 1 статьи 1 Законопроекта изложить в следующей редакции:

**«1.2. Операция по получению или расходованию некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества подлежит обязательному контролю, если такая организация включена в перечень некоммерческих организаций, утверждаемый уполномоченным органом.»**

2. На основании пункта 2 статьи 1 Законопроекта (в редакции Таблицы поправок) предлагается статью 6 Закона № 115-ФЗ дополнить новым пунктом 1.3-1, устанавливающим новые основания для признания операции подлежащей обязательному контролю: получение физическим или юридическим лицом (за исключением кредитной организации), иностранной структурой без образования юридического лица перевода денежных средств подлежит обязательному контролю, если эти денежные средства поступают от плательщика и (или) обслуживающего плательщика банка с территории иностранного государства или административно-территориальной единицы иностранного государства, обладающей самостоятельной правоспособностью, перечень которых утверждается уполномоченным органом (далее – Перечень).

2.1. В Законопроекте для определения критерия в целях ОПОК используется формулировка «плательщик и (или) обслуживающий плательщика банк».

Представляется, что осуществление анализа показателя «плательщик» сопряжено с целым рядом сложностей, не позволяющих гарантировать безошибочное исполнение требований Закона № 115-ФЗ в редакции Законопроекта в части выявления операций, подлежащих обязательному контролю. В частности, крайне затруднительным является установление связи плательщика со страной из Перечня в целом ряде случаев: указание только города без указания страны, опечатки в текстовом формате рассматриваемого показателя, различные варианты транслитерации и словоформ.

Также использование в пункте 1.3-1 статьи 6 Закона № 115-ФЗ в редакции Законопроекта формулировки «плательщик и (или) обслуживающий плательщика банк» с высокой степенью вероятности приведет на практике к сложностям в отношении:

- платежей нерезидентов, совершаемых со счета в российском банке;
- платежей лиц, зарегистрированных в стране, не входящей в Перечень, но находящегося в стране, входящей в Перечень;
- платежей, осуществляемых через цепочку банков-корреспондентов, находящихся в разных странах (транзитные платежи);
- маршрутизацией платежей, которая может быть осуществлена иностранным банком корреспондентом через свои филиалы в других странах;
- особенностей маршрутизации платежей, проводимых в валюте некоторых стран.

2.2. Кроме того, следует обратить внимание, что определение места нахождения клиента по IP-адресу является проблематичным.

Так, ранее в рамках совершенствования порядка выявления подозрительных операций кредитным организациям предлагалось определять адрес места нахождения клиента по IP-адресу. Однако такое определение сопряжено с трудностями, поскольку определение IP-геолокации пользовательского устройства возможно только Интернет-провайдером, но даже в этом случае клиент может предпринять определенные меры, направленные на «маскировку» своего IP-адреса. Например, резидент Российской Федерации при проведении операций со своего счета в российском банке в российских рублях через систему дистанционного банковского обслуживания может осуществлять операции не на территории Российской Федерации, в результате при расчетах в российском банке может быть использован иностранный IP-адрес. Особенность

маршрутизации Интернет-трафика некоторыми платежными ресурсами также может приводить к тому, что платеж в российском банке будет осуществляться через платежную систему иностранного Интернет-магазина.

IP-адреса видны банкам только при отдельных видах платежей их клиентов. Информация по платежам, приходящим в банк через рублевый клиринг или через SWIFT, не передается.

Несмотря на то, что существует ряд сервисов, которые позиционируют себя как IP-geo-location, централизованная база таких адресов отсутствует, и все сервисы ссылаются на различные источники. Также существует ряд систем анонимайзеров, а также VPN-проxy, которые скрывают реальный IP-адрес конечного пользователя. Как правило, между конечным пользователем и сайтом банка клиента имеется целая цепочка провайдеров, и для вычисления конечного места нахождения потребуется выяснять конечный IP-адрес и страну нахождения клиента исключительно путем направления запросов провайдеру. При этом обязанность провайдера отвечать на подобные запросы законодательством не установлена.

Указанные причины препятствуют использованию средств автоматизации, которые широко используются банками при определении операций, подлежащих обязательному контролю, вынуждая банки анализировать поступающие сведения об операциях в ручном режиме, что влечет дополнительные риски ошибочного отнесения/неотнесения операций к категории ОПОК.

Кроме того, невозможность использования средств автоматизации потребует от банков значительных ресурсов и времени на поиск, приобретение и адаптацию новых технологических решений.

Также представляется, что при отсутствии разумных лимитов по операциям с денежными средствами под контроль подпадут, в том числе, переводы денежных средств без открытия банковских счетов (далее – переводы БОС), осуществляемые иностранными гражданами на незначительные суммы. Ежедневно в форме переводов БОС граждане из стран ближнего зарубежья осуществляют значительное количество переводов на счета клиентов банков как юридических, так и физических лиц (платежи внутри банка), что составляет очень значительный объем платежей, анализ которого ощутимо увеличит нагрузку на кредитные организации.

Необходимо обратить внимание, что, по мнению участников финансового рынка, предлагаемые в пункте 2 статьи 1 Законопроекта критерии обязательного контроля в большей степени относятся к валютному контролю, которые банки осуществляют в соответствии с Федеральным законом от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», как агенты валютного контроля. По таким операциям банк располагает соответствующими документами, однако с учетом форматов представления сведений в уполномоченный орган в соответствии с Указанием Банка России от 17.10.2018 № 4936-У «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений и информации в соответствии со статьями 7, 7.5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Указание № 4936-У) осуществление контроля в отношении таких операций существенно усложнит формирование ФЭС, так как сотрудникам банка придется нести значительные временные затраты, связанные с ручным изучением документов, являющихся основанием для совершения операций, подлежащих обязательному контролю.

**С учетом изложенного предлагается:**

– абзац 2 пункта 2 статьи 1 Законопроекта изложить в следующей редакции:

**«1.3-1. Получение физическим или юридическим лицом (за исключением кредитной организации), иностранной структурой без образования юридического лица перевода денежных средств в иностранной валюте подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую совершается данная операция, равна или превышает 600 000 рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 000 рублей, или превышает ее, и средства поступают от плательщика, банк которого находится на территории иностранного государства или административно-территориальной единицы иностранного государства, обладающей самостоятельной правоспособностью, перечень которых утверждается уполномоченным органом.»**

Дополнительно обращаем внимание на необходимость внесения коррелирующих изменений в 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», утвержденные Указанием № 4936-У, в части упрощения требований к идентификационным данным лиц, не являющимися клиентами кредитных организаций (например, отражение в одном поле наименования и адреса плательщика из сообщения, полученного от SWIFT, поскольку поле является текстовым и работа с ним технически не подлежит автоматизации, процесс полностью ручной).

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Законопроекта (в редакции Таблицы поправок) изменения в Закон № 115-ФЗ, предлагаемые в статье 1 Законопроекта, вступят в силу уже с 1 октября 2021 г.

С учетом необходимости проведения банками значительного объема мероприятий, связанных с доработкой, налаживанием и тестированием программного обеспечения и банковских систем, в целях исполнения Закона № 115-ФЗ в редакции Законопроекта, включая анализ клиентской базы в части отнесения некоммерческих организаций к категориям, предусмотренным пунктом 2 статьи 1 Законопроекта, изменение алгоритмов отбора операций, подлежащих обязательному контролю по кодам вида операций 9001 и 9002<sup>2</sup>, а также необходимости расчета затрат на их проведение и планирования бюджета, предлагаем установить срок вступления статьи 1 Законопроекта как минимум с 01 июля 2022 г.

С учетом изложенного предлагается:

– в пункте 2 статьи 3 Законопроекта слова «с 1 октября 2021 года» заменить словами «с **1 июля 2022 года**».

4. Обращаем внимание, что Законопроект может в значительной степени ухудшить положение ответственных сотрудников по ПОД/ФТ (далее – ОС).

В настоящее время статья 15.27<sup>3</sup> Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, применяется в отношении ОС, в том числе и за «технические» нарушения, например, ошибки при заполнении ФЭС. Вместе с тем, ОС при выполнении своих должностных обязанностей находятся в прямой зависимости от качества данных в банковских системах и значительного числа сотрудников бизнес-подразделений, как осуществляющих внесение и поддержку сведений для отчетности, так и задействованных в выявлении ОПОК.

---

<sup>2</sup> Операция по расходованию некоммерческой организацией денежных средств и (или) иного имущества.

<sup>3</sup> Неисполнение требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

С учетом положений Законопроекта, принимая во внимание, что действующие в Российской Федерации требования к отчетности по ПОД/ФТ являются одними из самых формализованных и жестко регулируемых по сравнению с требованиями к аналогичной отчетности в иностранных государствах, включая количество полей, детализацию порядка их заполнения, сроки направления, количество операций, включаемых в отчетность, а также учитывая меры ответственности, применяемые к кредитной организации и ее сотрудникам за нарушение порядка и сроков представления отчетности, полагаем целесообразным пересмотреть подход к привлечению кредитных организаций и их сотрудников к административной ответственности за формальные нарушения при заполнении полей ФЭС, рассмотрев возможность существенного смягчения мер административной ответственности.