FATF

EAG

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Меры по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма

Российская Федерация

Отчёт о взаимной оценке

Декабрь 2019 года

Меры по противодействию отмыванию денег
и финансированию терроризма

Российская Федерация

Отчёт о взаимной оценке

Декабрь 2019 года

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, которая разрабатывает и распространяет принципы, направленные на защиту международной финансовой системы от отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ признаны в качестве международного стандарта в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Дополнительную информацию о ФАТФ можно найти на сайте в сети «Интернет»: **www.fatf-gafi.org.**

Данный документ и/или любая включённая в него карта подготовлены без предубеждения и ущемления статуса любой территории или её суверенитета, международных границ и разграничительных линий, а также названий любых территорий, городов или областей.

Данный Отчёт о взаимной оценке был утверждён ФАТФ на Пленарном заседании в октябре 2019 года.

Неофициальный перевод подготовлен АНО МУМЦФМ

*Официальный текст Отчёта о взаимной оценке Российской Федерации доступен на сайте ФАТФ (*www.fatf-gafi.org*), ЕАГ(*www.eurasiangroup.org*), МАНИВЭЛ (*www.coe.int/en/web/moneyval*)*

Ссылка для цитирования:

FATF (2016), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Russian Federation,*
Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris
http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-russian-federation-2019.html

© 2019 FATF – All rights reserved.
Воспроизведение или перевод этого документа запрещены без получения предварительного письменного разрешения. Заявление с просьбой о получении такого разрешения на весь данный документ или какую-либо его часть следует направлять по адресу: ул. Андре Паскаля 2, 75775 Париж Седекс 16, Франция, Секретариат ФАТФ
(факс: +33 1 44 30 61 37 или адрес электронной почты: contact@fatf-gafi.org).

Содержание

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ **5**
ОТЧЁТ О ВЗАИМНОЙ ОЦЕНКЕ **17**
ГЛАВА 1. РИСКИ ОД/ФТ И КОНТЕКСТ **19**
ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОБЛАСТИ ПОД/ФТ **33**
ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И ВОПРОСЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ **45**
ГЛАВА 4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ТЕРРОРИЗМА И ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОМУ **117**
ГЛАВА 5. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ **149**
ГЛАВА 6. НАДЗОР **167**
ГЛАВА 7. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА И ОБРАЗОВАНИЯ **193**
ГЛАВА 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО **211**
ПРИЛОЖЕНИЕ – ТЕХНИЧЕСКОЕ СООТВЕТСТВИЕ **235**
Рекомендация 1. Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода 235
Рекомендация 2. Национальное сотрудничество и координация 238
Рекомендация 3. Преступления, связанные с отмыванием денег 240
Рекомендация 4. Конфискация и обеспечительные меры 244
Рекомендация 5. Преступления, связанные с финансированием терроризма 250
Рекомендация 6. Целевые финансовые санкции, относящиеся к терроризму и финансированию терроризма 256
Рекомендация 7. Целевые финансовые санкции, относящиеся к распространению ОМУ 263
Рекомендация 8. Некоммерческие организации 266
Рекомендация 9. Законы о защите тайны ФУ 270
Рекомендация 10. Надлежащая проверка клиентов 271
Рекомендация 11. Хранение данных 276
Рекомендация 12. Публичные должностные лица 277
Рекомендация 13. Банки-корреспонденты 279
Рекомендация 14. Услуги перевода денег или ценностей 280
Рекомендация 15. Новые технологии 281
Рекомендация 16. Электронные переводы денежных средств 282
Рекомендация 17. Доверие мерам третьих сторон 285
Рекомендация 18. Внутренний контроль и зарубежные филиалы и дочерние компании 285
Рекомендация 19. Страны с более высоким риском 287
Рекомендация 20. Направление сообщений о подозрительных операциях 288
Рекомендация 21. Разглашение и конфиденциальность 289
Рекомендация 22. УНФПП: надлежащая проверка клиентов 290
Рекомендация 23. УНФПП: прочие меры 293
Рекомендация 24. Прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц 295
Рекомендация 25. Прозрачность и бенефициарная собственность юридических образований 300
Рекомендация 26. Регулирование и надзор за финансовыми учреждениями 302
Рекомендация 27. Полномочия надзорных органов 304

Рекомендация 28. Регулирование и надзор за УНФПП 306
Рекомендация 29. Подразделения финансовой разведки 308
Рекомендация 30. Обязанности правоохранительных и следственных органов 311
Рекомендация 31. Полномочия правоохранительных и следственных органов 313
Рекомендация 32. Курьеры наличных 315
Рекомендация 33. Статистика 319
Рекомендация 34. Руководство и обратная связь 320
Рекомендация 35. Санкции 321
Рекомендация 36. Международные правовые инструменты 323
Рекомендация 37. Взаимная правовая помощь 324
Рекомендация 38. Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация 327
Рекомендация 39. Экстрадиция 329
Рекомендация 40. Другие формы международного сотрудничества 332
ОБЗОР ТЕХНИЧЕСКОГО СООТВЕТСТВИЯ – ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ 339
Соответствие Рекомендациям ФАТФ 339
Список сокращений 345

Исполнительное резюме

1. В настоящем отчёте представлен обзор действующих мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) в Российской Федерации (далее по тексту – Россия) на дату проведения выездной миссии (состоявшейся в период с 11 по 29 марта 2019 года). В нём содержится анализ уровня соответствия 40 Рекомендациям ФАТФ, а также уровня эффективности российской системы ПОД/ФТ. В отчёте также представлены рекомендации по совершенствованию этой системы.

Основные выводы

1. Росфинмониторинг является основным элементом функционирования российской системы ПОД/ФТ, поскольку он отвечает за осуществление и координацию политики и ведение оперативной деятельности в области ПОД/ФТ. Эта работа получает активную поддержку, в том числе на законодательном уровне, поскольку российское правительство уделяет наибольшее внимание вопросам ПОД/ФТ. Взаимодействие и сотрудничество на национальном уровне являются одной из сильных сторон российской системы ПОД/ФТ.

2. Российские власти обладают глубоким пониманием существующих в стране рисков ОД и ФТ, которые изложены в отчётах о национальных оценках рисков отмывания денег и финансирования терроризма от 2018 года и которые были доведены органами власти до сведения группы экспертов-оценщиков. Риски ОД и ФТ хорошо определены и понятны всем государственным органам. Финансовые учреждения хорошо понимают эти риски, в то время как степень понимания рисков другими подотчётными субъектами различна.

3. В распоряжении Росфинмониторинга имеется огромный объём данных, включая большое количество сообщений. Росфинмониторинг использует сложные современные технологии и высокий уровень автоматизации процессов для определения приоритетности, а также для инициирования и содействия в расследованиях дел, осуществляемых правоохранительными органами. Правоохранительные органы имеют постоянный доступ и эффективно используют эти данные финансового расследования для расследования случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений, а также для отслеживания преступных доходов. Прокуроры дополнительно обеспечивают использование оперативных финансовых данных в процессе разработки дел, поскольку они систематически анализируют расследования для проверки того, что правоохранительные органы отрабатывают все возможные финансовые аспекты в ходе расследований.

4. В России расследования деятельности, связанной с отмыванием денег, частично соответствуют характеру существующих в стране рисков. Правоохранительные органы регулярно проводят финансовые расследования параллельно с осуществлением расследований предикатных преступлений. Большинство расследований случаев отмывания денег касается приобретения или сбыта имущества, полученного преступным путём, и поэтому большинство дел связаны с менее тяжкими преступлениями. В России часто расследуются случаи самоотмывания денег, в отличие от случаев отмывания денег через третьих лиц, которые выявляются и расследуются в меньшей степени. Также имеют место случаи расследования сложных дел, связанных с ОД, однако у правоохранительных органов могут существовать дополнительные возможности для выявления и расследования изощрённых и/или более масштабных схем отмывания денег, особенно в финансовом секторе, а также имеющих отношение к выводу незаконных доходов за рубеж, особенно связанных в широком плане с коррупцией. Наказания, накладываемые на физических лиц за отмывание денег, являются умеренно эффективными. Хотя юридические лица не подлежат уголовному преследованию в России, российские власти не продемонстрировали

применение административных наказаний в отношении юридических лиц. Альтернативные меры являются существенной составной частью набора средств и инструментов, имеющихся в России для борьбы с финансовыми преступлениями и преступлениями, касающимися использования фиктивных компаний, которые потенциально связаны с отмыванием денег.

5. Для борьбы с финансированием терроризма в России существует тщательно проработанная правовая система, которая в значительной степени соответствует международным стандартам. В среднем в России ежегодно осуществляется 52 судебных преследования за финансирование терроризма. С 2013 года в России было осуждено более 300 человек за ФТ, большинство из которых были приговорены к лишению свободы на сроки от 3 до 8 лет. Российские власти наглядно демонстрируют, что они лишают террористов, террористические организации и лиц, занимающихся финансированием терроризма, активов и средств совершения преступлений, используя различные подходы, в частности, посредством включения в перечни террористов, административного замораживания средств, вынесения судебных постановлений и конфискации. Несмотря на то, что общая сумма конфискованных активов и средств совершения преступлений является относительно низкой, она соответствует характеру рисков, существующих в России.

6. В целом в России имеется надлежащая система, позволяющая применять целевые финансовые санкции (ЦФС) за финансирование терроризма и распространение ОМУ, но в некоторых сферах имеются недоработки и недостатки. Это касается в том числе недостатков в безотлагательном применении целевых финансовых санкций и нехватки в законодательстве чётких и подлежащих обязательному выполнению требований, распространяющихся на всех физических и юридических лиц (помимо подотчётных субъектов).

7. Наблюдается широко распространённая и постоянно наблюдаемая тенденция неисполнения обязательств, касающихся применения превентивных мер в целях ПОД/ФТ, особенно в финансовом секторе. Несмотря на то, что количество нарушений за последние годы снизилось, цифры в абсолютном выражении по-прежнему вызывают беспокойство. Пороговые суммы для направления сообщений о подозрительных операциях являются низкими, а автоматизация процесса приводит к направлению очень большого количества сообщений. Хотя эти сообщения используются ПФР для анализа данных, в них не содержатся подробные сведения либо информация, указывающая на серьёзные подозрения или требующая срочного внимания. Увеличение числа направляемых СПО может привести к росту количества случаев прекращения деловых отношений и отказов в осуществлении операций в связи с озабоченностью по поводу ОД/ФТ. До проведения выездной миссии в России отсутствовала возможность группового обмена информацией между финансовыми учреждениями.

8. С 2013 года Банк России использует некоторые элементы риск-ориентированного подхода в своей надзорной деятельности и за последние годы усовершенствовал риск-ориентированный подход в надзорной сфере. В 2013 году были ужесточены требования к лицензированию финансовых учреждений, которые в настоящее время позволяют в значительной степени снизить риск того, что преступники смогут стать владельцами финансовых учреждений или получить контроль над ними. Однако в основе надзорной деятельности лежат главным образом пруденциальные факторы, и Банк России чрезмерно полагается на дистанционный (камеральный) контроль. Несмотря на отзыв ряда лицензий, применяемые наказания не во всех случаях являются эффективными или сдерживающими, а суммы налагаемых денежных штрафов являются небольшими.

9. В России была усовершенствована законодательная система и оперативный подход, что позволило повысить прозрачность юридических лиц. Это затрудняет возможность использования юридических лиц, создаваемых в России, в незаконных целях. Требования, касающиеся регистрации, были усовершенствованы, а в отношении юридических лиц проводится регулярный анализ, и они исключаются из реестра за

предоставление неточной информации или за отсутствие реальной деятельности. Юридические лица хранят информацию о своих бенефициарных собственниках, а компетентные органы эффективно осуществляют надзор за соблюдением этого требования. Финансовые учреждения и УНФПП также собирают информацию о бенефициарных собственниках своих клиентов, но возможности по проверке этой информации являются довольно ограниченными.

Риски и общая ситуация

2. Россия в целом является страной, в которой совершаются корыстные преступления, являющиеся источником преступных доходов, но при этом она не рассматривается в качестве крупного центра, в котором осуществляется легализация (отмывание) доходов от преступлений, совершаемых в других странах. Несмотря на это, Россия подвержена целому ряду рисков, связанных с отмыванием денег.

3. В России были проведены Национальные оценки рисков (НОР) отмывания денег и финансирования терроризма. Эксперты-оценщики в значительной степени согласны с результатами этих оценок. Хищения государственных средств, преступления, связанные с коррупцией и превышением полномочий, мошенничество в финансовом секторе и незаконный оборот наркотиков определены в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег в качестве наиболее распространённых видов преступной деятельности, являющихся потенциальными источниками незаконных доходов. Как отмечается в отчёте о НОР, значительная часть незаконных доходов, получаемых в России, отмывается за рубежом. В этой связи в рамках данной взаимной оценки пристальное внимание было уделено тому, как осуществляется поиск, отслеживание и возврат преступных доходов из других стран. Группа экспертов-оценщиков также рассмотрела риски, связанные с организованной преступностью и киберпреступлениями, которые пересекаются с угрозами, выявленными по результатам национальной оценки рисков.

4. Российская Федерация не является одним из мировых финансовых центров, но в ней имеется значительный по размеру банковский сектор, который в основном занимается обслуживанием внутренних (российских) клиентов и включает в себя множество мелких банков. Однако в последние годы в банковском секторе произошли существенные структурные изменения, главным образом в результате действий надзорных органов, а именно закрытия, слияния и поглощения банков, в результате чего количество банков, работающих в секторе, сократилось наполовину. Группа экспертов-оценщиков рассмотрела причины такой консолидации, а также то, как она повлияла на надлежащую реализацию превентивных мер для недопущения отмывания денег и финансирования терроризма в секторе.

5. Основные риски финансирования терроризма, с которыми сталкивается Россия, связаны с иностранными боевиками-террористами (ИБТ), которые направляются на территории, контролируемые ИГИЛ в Ираке и Сирии, и возвращаются оттуда. Однако Россия также подвержена внутренним террористическим угрозам. Группа экспертов-оценщиков проанализировала меры, принимаемые для противодействия всем террористическим угрозам и связанным с ними финансированием, а также для противостояния остающейся угрозе, исходящей от незаконных вооружённых формирований на Северном Кавказе.

Общий уровень эффективности и технического соответствия

Оценка рисков, взаимодействие и выработка политики (Глава 2 – Непосредственный результат 1; Рекомендации 1, 2, 33 и 34)

6. Российские власти имеют очень хорошее и глубокое понимание существующих в стране рисков ОД/ФТ. Выявление и оценка рисков ОД/ФТ осуществляется на системной основе, чему способствуют обязательства, принятые на высоком политическом уровне, а также участие в этом процессе всех основных заинтересованных сторон как из государственного, так и из частного сектора. При проведении национальной оценки рисков отмывания денег

использовался большой объём количественных и качественных данных из целого ряда открытых и закрытых источников. Методология, использованная при проведении НОР, в целом является качественной, хотя в неё можно внести некоторые улучшения.

7. Похоже, что выявленные риски отмывания денег являются исчерпывающими и обоснованными. Представители российских государственных органов, с которыми группа экспертов-оценщиков встретилась в ходе проведения выездной миссии, продемонстрировали глубокое понимание составных элементов риска и чёткое представление о них. Они также показали, что знают о наиболее актуальных рисках, существующих в стране в целом, а также в отдельных секторах, включая соответствующие сценарии проявления этих рисков, используемые методы и инструменты.

8. Риски финансирования терроризма также хорошо определены и понятны. Отчёт о национальной оценке рисков финансирования терроризма является общим документом высокого уровня, в нём не содержится подробной информации о конкретных угрозах. Тем не менее он эффективно дополняется глубокими знаниями оперативных и следственных сотрудников правоохранительных органов, участвующих в борьбе с терроризмом. Росфинмониторинг играет ключевую роль в выявлении угроз, связанных с финансированием терроризма, и в разработке соответствующих разведывательных материалов.

9. Национальная политика в области ПОД/ФТ надлежащим образом направлена на снижение выявленных рисков ОД/ФТ. В России осуществляется постоянный и согласованный процесс выработки политики на основании результатов официальных оценок рисков и других материалов, касающихся рисков (таких как ежегодные отчёты об оценке угроз, составляемые Росфинмониторингом с 2013 года). Соответствующие национальные стратегии и планы действий по снижению рисков ОД и ФТ, разработанные по результатам национальных оценок рисков, проведённых в 2018 году, являются составными частями национальной политики на стратегическом и оперативном уровне, направленной на противодействие ОД/ФТ в стране. Взаимодействие и сотрудничество на национальном уровне являются одной из сильных сторон российской системы ПОД/ФТ.

Финансовая разведка, расследования ОД, судебные преследования за ОД и конфискация (Глава 3 – Непосредственные результаты 6, 7 и 8; Рекомендации 1, 3, 4 и 29–32)

10. Российские правоохранительные органы регулярно получают и эффективно используют данные финансового расследования и другую соответствующую информацию для сбора доказательств, позволяющих расследовать случаи отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений, а также для отслеживания преступных доходов. Прокуроры дополнительно обеспечивают использование оперативных финансовых данных в процессе разработки дел, поскольку они систематически анализируют расследования для проверки того, что правоохранительные органы отрабатывают все возможные финансовые элементы в ходе расследований.

11. Росфинмониторинг является основным элементом функционирования российского режима ПОД/ФТ. В распоряжении Росфинмониторинга имеется огромный объём данных, включая большое количество сообщений о подозрительных операциях (в среднем в год поступает порядка 20 миллионов СПО) и сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю (в среднем в год поступает 10 миллионов таких сообщений). Для определения приоритетности, инициирования и содействия в расследованиях дел, осуществляемых правоохранительными органами, Росфинмониторинг использует современные технологии и высокий уровень автоматизации процессов. Росфинмониторинг является подразделением финансовой разведки, которое обладает прекрасным ресурсным обеспечением и автоматизированными процессами. В этой организации работают компетентные аналитики, которые как никто другой досконально знают российскую финансовую систему.

12. Результаты финансового анализа и материалы, передаваемые Росфинмониторингом,

в значительной мере удовлетворяют оперативные потребности соответствующих правоохранительных органов. Со своей стороны, правоохранительные органы также продемонстрировали, что данные финансового расследования, передаваемые Росфинмониторингом в инициативном порядке или по запросам, отличаются высоким качеством и составляют неотъемлемую часть их работы.

13. Тесное сотрудничество и взаимодействие Росфинмониторинга со своими российскими партнёрами вносит значительный вклад в уровень эффективности России.

14. В целом случаи отмывания денег успешно выявляются за счёт проведения финансовых расследований. При выявлении такой деятельности компетентные органы начинают расследование отмывания денег в более чем 91% случаев, большинство из которых завершается предъявлением обвинений. Правоохранительные органы регулярно проводят финансовые расследования в ходе расследований предикатных преступлений, но, как правило, преследование за отмывание денег не осуществляется вне рамок расследований предикатных преступлений. В России часто расследуются случаи самоотмывания денег, в отличие от случаев отмывания денег через третьих лиц, которые выявляются и расследуются в меньшей степени. Порядок проведения расследований достаточно строго определён в соответствующих инструкциях и документах, что обеспечивает эффективность и результативность расследований. Однако расследования случаев отмывания денег могут не начинаться или не завершаться, если есть доказательство для предъявления обвинения за преступления, которые легко доказать.

15. В России расследования деятельности, связанной с отмыванием денег, частично соответствуют характеру существующих в стране рисков, поскольку примерно 85% выявляемых преступлений по легализации преступных доходов связаны с областями высокого риска, определёнными в отчёте о национальной оценке рисков, такими как наркопреступления и преступления, связанные с нецелевым использованием и хищением государственных (бюджетных) средств. Однако что касается взяточничества, то количество уголовных и судебных преследований в рамках дел об отмывании коррупционных доходов не совсем соответствует существующим рискам, даже несмотря на большое количество расследований коррупционных преступлений и тысячи лиц, осуждённых за эти преступления за последние годы. Российские власти осуществляют расследования и судебные преследования за отмывание денег через некоторые скандально известные международные «прачечные», в том числе в отношении профессиональных участников финансового сектора, являющихся соучастниками этой преступной деятельности. Однако российские власти недостаточно активно и целенаправленно выявляют и привлекают к ответственности банкиров, которые содействуют отмыванию денег.

16. Наказания, назначаемые физическим лицам, осуждённым за отмывание денег, выглядят не совсем эффективными, соразмерными и сдерживающими, поскольку сроки лишения свободы, назначаемые за отмывание денег, и суммы налагаемых штрафов находятся, за некоторыми исключениями, в нижнем диапазоне предусмотренных наказаний. В соответствии с основополагающими принципами национального законодательства юридические лица не подлежат уголовному преследованию в России. Однако российские власти не продемонстрировали применение административных наказаний в отношении юридических лиц.

17. В России с успехом используются альтернативные меры для судебного преследования за финансовые преступления, которые могут указывать на отмывание денег или совершаться в связи с ним. Состав таких преступлений не обязательно включает преступные доходы, однако не всегда понятно, почему в таких случаях одновременно не проводятся расследования или не предъявляются обвинения за отмывание денег. Наиболее эффективными и «альтернативными» преступлениями являются преступления, касающиеся незаконной банковской деятельности, после которой следуют преступления, связанные с незаконным выводом средств и использованием фиктивных компаний (фирм-однодневок). Эти меры способствуют ликвидации схем, которые могут представлять собой инфраструктуру

для отмывания денег через третьих лиц. Однако они предусматривают меньший объём расследования преступной деятельности в её полном масштабе и могут не признаваться другими странами, у которых запрашивается помощь и содействие в рамках международного сотрудничества.

18. Российские власти осуществляют конфискацию в качестве одной из целей политики и отслеживают доходы от преступной деятельности, а также средства и инструменты совершения преступлений. Успешно применяются обеспечительные меры, в том числе в отношении активов и имущества эквивалентной стоимости. Общая статистика, касающаяся многих аспектов конфискации в широком понимании этого термина, выглядит весьма основательной.

19. Российские власти уделяют повышенное внимание вопросам компенсации ущерба потерпевшим, и поэтому цифры, касающиеся возмещения причинённого ущерба, превосходят цифры, касающиеся конфискации в уголовном порядке. Применительно к России это вполне уместно, поскольку в рамках многих преступлений в областях повышенного риска – таких, как расходование бюджетных средств, а также преступлений в финансовом секторе, включая мошенничество, хищение и незаконное присвоение средств, – имеется возможность установить потерпевших. Возмещение причинённого ущерба является приоритетом, а механизм конфискации в уголовном порядке используется в случае невозможности установить законных владельцев или применительно к корыстным преступлениям, которые не наносят материального (денежного) ущерба. Результативность конфискации состояния чиновников, происхождение которого не имеет объяснений, растёт из года в год.

20. Конфискация незадекларированных или недостоверно задекларированных наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя, перевозимых через границу, осуществляется в меньших масштабах. Частично это объясняется отсутствием обязательства о декларировании внутри Евразийского экономического союза (ЕАЭС). С учётом протяжённых сухопутных границ России и других соответствующих рисков и обстоятельств процент конфискованных наличных денег от общего количества выявленных наличных денег, перевозимых контрабандным путём через границу, выглядит относительно небольшим. Однако выявленные преступления, связанные с контрабандой, и накладываемые штрафы частично компенсируют недостаточные объёмы конфискации.

21. Российские власти осознают угрозу, исходящую от незаконного использования виртуальных активов (ВА), особенно в связи с незаконным оборотом наркотиков и преступлений с использованием Интернета. Правоохранительные органы могут отслеживать, но не имеют возможности конфисковать виртуальные активы до тех пор, пока их не обменяют на имущество, как определено в законодательстве. Хотя в некоторых делах, связанных с отмыванием денег, фигурируют виртуальные активы, до сих пор отсутствует возможность предъявления обвинений в отмывании денег исключительно на основании операций с виртуальными активами.

Финансирование терроризма и финансирование распространения оружия массового уничтожения (Глава 4 – Непосредственные результаты 9, 10 и 11; Рекомендации 1, 4–8, 30, 31 и 39)

22. Для борьбы с финансированием терроризма в России существует надёжная правовая база, которая в значительной степени соответствует международным стандартам.

23. В ходе каждого уголовного расследования правоохранительные органы и прокуроры должны учитывать, имеются ли признаки других преступлений и использовалось или предназначалось ли имущество для финансирования терроризма или групп, занимающихся такой деятельностью. Это требование обеспечивает обязательное расследование финансовых аспектов террористических преступлений. На практике правоохранительные органы систематически рассматривают финансовые аспекты террористической деятельности, что

приводит к выявлению, идентификации и расследованию случаев ФТ. Российские власти способны определять разные методы финансирования терроризма и ту роль, которую играют в этом финансисты.

24. Ежегодно в России осуществляется в среднем 52 уголовных преследования за финансирование терроризма. С 2013 года в России было осуждено более 300 человек за ФТ, большинство из которых были приговорены к лишению свободы на сроки от 3 до 8 лет.

25. Российские власти наглядно демонстрируют, что они лишают террористов, террористические организации и лиц, занимающихся финансированием терроризма, активов и средств совершения преступлений с помощью различных подходов, в частности посредством включения в перечни террористов, административного замораживания средств, судебных постановлений и конфискации. Несмотря на то, что общая сумма конфискованных активов и средств совершения преступлений является относительно небольшой, она соответствует характеру рисков, существующих в России.

26. В целом в России имеется надлежащая система, позволяющая применять целевые финансовые санкции (ЦФС), но в некоторых сферах имеются недоработки и недостатки. Это касается в том числе недостатков в безотлагательном применении целевых финансовых санкций и нехватки в законодательстве чётких и подлежащих обязательному выполнению требований, распространяющихся на всех физических и юридических лиц (помимо подотчётных субъектов).

27. В рамках российского национального режима целевых финансовых санкций ведение террористической и экстремистской деятельности является потенциальным основанием для включения лиц в перечни. Порядок предоставления доступа к замороженным средствам различается в зависимости от того, включено ли лицо в «международный» перечень (т. е. в санкционный перечень ООН) или в российский внутренний (национальный) перечень. В результате группа экспертов-оценщиков отметила путаницу среди опрошенных в ходе выездной миссии подотчётных субъектов относительно различных перечней [перечни ООН, национальный (российский) перечень террористов и национальный (российский) перечень экстремистов], а также соответствующих процедур для получения специальных исключений или предоставления доступа к замороженным средствам.

28. Хотя российские власти определили, что общий риск ФТ, связанный с некоммерческими организациями, является низким, некоторые сегменты сектора были оценены как подверженные среднему риску и подлежат дополнительному контролю. Российские власти проводят информационно-разъяснительную работу и надзор за НКО с использованием риск-ориентированного подхода.

Превентивные меры (Глава 5 – Непосредственный результат 4; Рекомендации 9–23)

29. У финансовых учреждений существуют процедуры для выявления, оценки, понимания и документального фиксирования своих индивидуальных рисков, в том числе путём проведения периодических оценок рисков. Финансовые учреждения реализуют надлежащие меры по снижению рисков путём определения профиля клиентов, исходя из рисков ОД/ФТ, а также путём применения соответствующих мер для проведения надлежащей проверки клиентов, хранения записей, документов и осуществления мониторинга.

30. В целом уровень выполнения финансовыми учреждениями требований, касающихся идентификации бенефициарных собственников, является вполне удовлетворительным. Однако некоторые финансовые учреждения применяют буквальное определение бенефициарного собственника (т. е. в случае, если не установлено физическое лицо, владеющее 25 или более процентами акций (долей) юридического лица, то бенефициарными собственниками считаются руководители высшего звена). Это может являться следствием поверхностного понимания определения бенефициарного собственника.

31. Среди УНФПП понимание рисков в целом является удовлетворительным. В некоторых секторах наблюдается хорошее понимание (например, у бухгалтеров и аудиторов). У прочих представителей УНФПП понимание является менее глубоким (казино, риелторы) или поверхностным (адвокаты и нотариусы). Уровень понимания рисков дилерами драгоценных металлов и камней не может считаться соответствующим тем рискам, которые были выявлены в ходе национальной оценки рисков отмывания денег.

32. УНФПП присваивают клиентам рейтинги на основании критериев ОД/ФТ и соответствующим образом применяют меры по надлежащей и усиленной проверке клиентов. Хотя УНФПП знают о своих обязательствах по направлению сообщений о подозрительных операциях (СПО), лишь некоторые из них направляют достаточное количество СПО.

Надзор (Глава 6 – Непосредственный результат 3; Рекомендации 14, 26–28, 34 и 35)

33. Банковский сектор подвержен высокому уровню угрозы, исходящей от преступных элементов. С 2013 года количество кредитных учреждений, имеющих лицензию на осуществление деятельности в России, сократилось вдвое, что является следствием слияний и отзыва многих лицензий (в том числе за серьезные нарушения положений законодательства в сфере ПОД/ФТ). С 2013 года произошло усовершенствование требований к лицензированию финансовых учреждений, которые в настоящее время позволяют в значительной степени снизить риск того, что преступники смогут стать владельцами или получить контроль над финансовыми учреждениями. Тем не менее в режиме лицензирования по-прежнему имеются недостатки.

34. Начиная с 2013 года Банк России реализует программу интенсивного надзора за банковским сектором, исходя из выявленных рисков ОД/ФТ. Плановые выездные проверки проводятся циклично в соответствии с установленными сроками, и в программу выездных проверок может добавляться проверка элементов ПОД/ФТ. Также могут организовываться адресные (специальные) проверки, посвящённые исключительно вопросам ПОД/ФТ, но такие проверки проводятся реже. Банк России сместил акцент в своей надзорной стратегии с выездных проверок на дистанционный (камеральный) надзор, в рамках которого используются алгоритмы для выявления возможного участия в подозрительных операциях и обнаружения потенциальных нарушений в области ПОД/ФТ. Эксперты-оценщики выразили озабоченность в связи с недостаточным количеством проводимых выездных проверок и считают, что в рамках используемой в настоящее время надзорной модели Банк России чрезмерно полагается на дистанционные формы надзора. В рамках надзора в целях ПОД/ФТ за деятельностью некредитных финансовых учреждений лишь недавно стал использоваться риск-ориентированный подход, и распределение надзорных ресурсов в секторах не в полной мере соответствует существующим секторальным рискам.

35. За последние годы общий уровень соблюдения требований финансовыми учреждениями повысился. Существенное количество отозванных лицензий за серьёзные нарушения в сфере ПОД/ФТ произвело «очищающий» эффект на сектор. Однако размер денежных штрафов, накладываемых за нарушения в области ПОД/ФТ, является относительно небольшим.

36. У Роскомнадзора и органов, отвечающих за надзор за УНФПП, существуют собственные методы оценки рисков, однако понимание рисков ОД/ФТ значительно повысилось после проведения национальных оценок рисков. Росфинмониторинг проводит специальные выездные и камеральные проверки УНФПП, находящихся в его ведении, посвящённые вопросам ПОД/ФТ, с использованием риск-ориентированного подхода. В других сегментах сектора УНФПП проводятся надзорные мероприятия в пруденциальных целях и в целях проверки соблюдения установленного порядка ведения коммерческой деятельности, что может также включать проверку вопросов, касающихся ПОД/ФТ. Надзор в секторе торговли драгоценными металлами и камнями должен быть больше сфокусирован на обеспечении соблюдения требований ПОД/ФТ на основе всестороннего понимания рисков, которым подвержен этот сектор, в том числе рисков, выявленных в процессе проведения национальных оценок рисков.

Прозрачность и бенефициарная собственность (Глава 7 – Непосредственный результат 5; Рекомендации 24 и 25)

37. Риск незаконного использования юридических лиц в схемах отмывания денег является высоким. Российские власти установили ряд механизмов, которые значительно снижают возможность противоправного использования юридических лиц в целях отмывания денег и финансирования терроризма. В частности, действуют жёсткие правила регистрации, и с 2017 года российские власти ужесточили меры по выявлению неточной информации и недействующих компаний. В результате этих мер повысилась точность сведений, содержащихся в реестре компаний (ЕГРЮЛ), что делает эти сведения более полезными для правоохранительных и других органов.

38. Реестр компаний (ЕГРЮЛ) является основным источником информации о юридических лицах. При этом ЕГРЮЛ также может служить источником информации о бенефициарных собственниках, поскольку: (i) все акционеры зарегистрированы в реестре и (ii) не возникает никаких сомнений относительно иных лиц, являющихся бенефициарными собственниками. Кредитные учреждения также являются источником информации о бенефициарных собственниках, хотя проверка информации подотчётными субъектами осуществляется в основном с использованием реестра компаний (ЕГРЮЛ), в котором не всегда могут содержаться сведения о бенефициарных собственниках. Также имеются сложности в получении доступа к точной информации о бенефициарных собственниках в случаях, когда владельцами российских юридических лиц являются иностранцы.

39. В процессе проведения расследований отмечается хорошее сотрудничество между Федеральной налоговой службой (ФНС) и Росфинмониторингом, а также между ФНС и правоохранительными органами. Это привело к наложению большого количества административных и уголовных наказаний, что, в свою очередь, способствовало снижению привлекательности юридических лиц для преступных элементов. Однако налагаемые наказания имеют ограниченный диапазон и сдерживающее воздействие.

40. Деятельность провайдеров услуг траста или компаний не рассматривается в качестве отдельного вида экономической деятельности и на них не распространяется закон о ПОД/ФТ. Несмотря на жёсткое регулирование услуг, предоставляемых компаниям, надзор за провайдерами таких услуг не осуществляется надлежащим образом. Осуществляется оказание определённых законных корпоративных услуг, в частности, профессиональными юристами. Профессиональные юристы являются подотчётными субъектами, на которые распространяются требования в области ПОД/ФТ. Однако надзор за их деятельностью не осуществляется должным образом, и поэтому нельзя ожидать, что они будут иметь достоверную, точную и актуальную базовую информацию или информацию о бенефициарных собственниках.

Международное сотрудничество (Глава 8 – Непосредственный результат 2; Рекомендации 36–40)

41. В целом Россия конструктивно и своевременно оказывает взаимную правовую помощь и оперативно исполняет запросы об экстрадиции. Российские власти определяют приоритетность ответов, исходя из срочности, указанной в запросах, а также в зависимости от того, соответствует ли запрос рискам, указанным в отчётах о НОР ОД/ФТ, и с учётом законодательных ограничений за задержание лиц. Система электронного документооборота, действующая в рамках всей Генеральной прокуратуры, помогает осуществлять контроль за исполнением всех поступающих запросов. Похоже, что официальное сотрудничество хорошо осуществляется на практике. Полученные от стран комментарии, касающиеся запросов о взаимной правовой помощи и экстрадиции, которые были исполнены и направлены Россией, являются в основном положительными.

42. Похоже, что содействие, оказываемое Россией в рамках международного сотрудничества в части, касающейся отслеживания активов, является надлежащим. Большинство

запросов, касающихся выявления активов, направляются российскими властями по результатам расследований случаев отмывания денег, и количество запросов о выявлении и замораживании активов начинает соответствовать объёмам подозрительных доходов, выводимых за рубеж.

43. Росфинмониторинг демонстрирует хороший уровень сотрудничества с зарубежными ПФР. Для содействия обмену информацией он заключил более 100 договоров и соглашений о международном сотрудничестве. Кроме того, Росфинмониторинг может осуществлять сотрудничество на основе принципа взаимности. Для обмена информацией используются механизмы Группы Эгмонт наряду с другими защищёнными (например, дипломатическими) каналами. Помимо этого, также проводятся личные встречи с зарубежными партнёрами, когда это необходимо и возможно.

44. У Банка России также существуют механизмы сотрудничества в сфере надзора, а именно – подписано более 30 договоров и соглашений с иностранными партнёрами. В своём статусе мегарегулятора в финансовом секторе Банк России сотрудничает с центральными банками и органами финансового регулирования иностранных государств, однако устойчивые долгосрочные отношения с зарубежными партнёрами пока не установлены.

45. Российские власти предоставляют базовую информацию и информацию о бенефициарных собственниках юридических лиц. Запросы, касающиеся сведений о бенефициарных собственниках, составляют относительно небольшой процент от общего количества поступающих в Россию запросов в связи с отмыванием денег. По мнению властей, российские юридические лица редко используются в иностранных схемах отмывания денег и имеют простую структуру владения, что снижает количество и частоту указанных запросов.

Приоритетные меры

1. Российским властям следует усовершенствовать подход к надзорной деятельности с тем, чтобы она была в достаточной степени основана на оценке рисков ОД/ФТ и осуществлялась независимо от пруденциального надзора как за финансовыми учреждениями, так и за УНФПП. В частности, органам финансового надзора следует планировать достаточное количество проверок в целях ПОД/ФТ, а также проводить большее число внеплановых проверок, когда это необходимо. Следует также усовершенствовать камеральные проверки путём разработки более точных методов определения характера рисков отдельных поднадзорных учреждений.
2. Правоохранительным органам и органам прокуратуры следует уделять приоритетное внимание расследованиям и судебным преследованиям в отношении сложных схем отмывания денег, включая профессиональные схемы ОД, связанные с преступными доходами, получаемыми в России и переводимыми для последующего отмывания за рубежом.
3. При расследовании теневых финансовых схем властям следует обеспечить проведение полного анализа источников средств и их возможной связи с предикатными преступлениями. Российским властям следует при наличии оснований продолжить использование эффективных альтернативных статей УК РФ, но при этом проводить расследования случаев отмывания денег и оценивать то, является ли предъявление обвинений в отмывании денег через третьих лиц более целесообразным, особенно в случаях, когда судебное преследование за преступления ОД может способствовать международному сотрудничеству.
4. Российским властям следует принять меры для безотлагательного применения целевых финансовых санкций. Российским властям необходимо также установить требования, согласно которым все физические и юридические лица на территории России будут обязаны замораживать активы и не предоставлять, прямо или косвенно,

любые средства, финансовые активы или экономические ресурсы для использования в интересах лиц или организаций, включённых в перечни ООН.

5. Российским властям следует рассмотреть средства и способы для повышения уровня понимания подотчётными субъектами требований, касающихся бенефициарных собственников, и выполнения этих требований, особенно требований по идентификации юридических лиц, находящихся во владении или под контролем субъектов (например, через сложные структуры), в отношении которых введены санкции для выявления возможных случаев обхода санкций за финансирование распространения ОМУ.

Рейтинги эффективности и технического соответствия

Рейтинги эффективности[1]

Непосредственный результат 1 – Риск, политика и взаимодействие	Непосредственный результат 2 – Международное сотрудничество	Непосредственный результат 3 – Надзор	Непосредственный результат 4 – Превентивные меры
Значительный уровень эффективности	Значительный уровень эффективности	Умеренный уровень эффективности	Умеренный уровень эффективности
Непосредственный результат 5 – Юридические лица и образования	**Непосредственный результат 6 – Финансовая разведка**	**Непосредственный результат 7 – Расследование и уголовное преследование за ОД**	**Непосредственный результат 8 – Конфискация**
Значительный уровень эффективности	Высокий уровень эффективности	Умеренный уровень эффективности	Значительный уровень эффективности
Непосредственный результат 9 – Расследование и уголовное преследование за ФТ	**Непосредственный результат 10 – Превентивные меры и финансовые санкции за ФТ**	**Непосредственный результат 11 – Финансовые санкции за финансирование распространения ОМУ**	
Высокий уровень эффективности	Умеренный уровень эффективности	Умеренный уровень эффективности	

Рейтинги технического соответствия[2]

Рекомендация 1 – Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода	Рекомендация 2 – Сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне	Рекомендация 3 – Преступление ОД	Рекомендация 4 – Конфискация и обеспечительные меры
Значительное соответствие	Соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие
Рекомендация 5 – Преступление ФТ	**Рекомендация 6 – Целевые финансовые санкции за терроризм и финансирование терроризма**	**Рекомендация 7 – Целевые финансовые санкции за финансирование распространения ОМУ**	**Рекомендация 8 – Некоммерческие организации**
Значительное соответствие	Частичное соответствие	Частичное соответствие	Значительное соответствие

1 Рейтинги эффективности могут быть следующими: Высокий (В); Значительный (З); Умеренный (У) или Низкий (Н) уровень эффективности.

2 Рейтинги технического соответствия могут быть следующими: Соответствие (С); Значительное соответствие (ЗС); Частичное соответствие (ЧС) или Несоответствие (НС).

Рекомендация 9 – Законы о защите тайны финансовых учреждений	Рекомендация 10 – Надлежащая проверка клиентов	Рекомендация 11 – Хранение данных	Рекомендация 12 – Публичные должностные лица
Соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Частичное соответствие
Рекомендация 13 – Корреспондентская банковская деятельность	**Рекомендация 14 – Услуги перевода денег или ценностей**	**Рекомендация 15 – Новые технологии**	**Рекомендация 16 – Электронные переводы денежных средств**
Значительное соответствие	Значительное соответствие	Соответствие	Частичное соответствие
Рекомендация 17 – Доверие третьим сторонам	**Рекомендация 18 – Внутренний контроль, зарубежные филиалы и дочерние компании**	**Рекомендация 19 – Страны повышенного риска**	**Рекомендация 20 – Направление сообщений о подозрительных операциях**
Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Соответствие
Рекомендация 21 – Разглашение и конфиденциальность	**Рекомендация 22 – УНФПП: надлежащая проверка клиентов**	**Рекомендация 23 – УНФПП: другие меры**	**Рекомендация 24 – Прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц**
Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие
Рекомендация 25 – Прозрачность и бенефициарная собственность юридических образований	**Рекомендация 26 – Регулирование и надзор за финансовыми учреждениями**	**Рекомендация 27 – Полномочия надзорных органов**	**Рекомендация 28 – Регулирование и надзор за УНФПП**
Частичное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие
Рекомендация 29 – Подразделения финансовой разведки	**Рекомендация 30 – Обязанности правоохранительных и следственных органов**	**Рекомендация 31 – Полномочия правоохранительных и следственных органов**	**Рекомендация 32 – Курьеры по перевозке наличных денег**
Соответствие	Значительное соответствие	Соответствие	Значительное соответствие
Рекомендация 33 – Статистика	**Рекомендация 34 – Руководство и обратная связь**	**Рекомендация 35 – Санкции**	**Рекомендация 36 – Международные правовые инструменты**
Соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие
Рекомендация 37 – Взаимная правовая помощь	**Рекомендация 38 – Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация**	**Рекомендация 39 – Экстрадиция**	**Рекомендация 40 – Другие формы международного сотрудничества**
Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие	Значительное соответствие

ОТЧЁТ О ВЗАИМНОЙ ОЦЕНКЕ

Вводная часть

В настоящем отчёте представлен обзор действующих мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) на дату проведения выездной миссии. В нём содержится анализ уровня соответствия 40 Рекомендациям ФАТФ, а также уровня эффективности системы ПОД/ФТ. В отчёте также представлены рекомендации по совершенствованию этой системы.

В основе данной оценки лежат Рекомендации ФАТФ, принятые в 2012 году, а при её подготовке и проведении использовалась Методология от 2013 года. Оценка проводилась на основании предоставленной страной информации, а также на основании данных, полученных группой экспертов-оценщиков в ходе проведения выездной миссии в период с 11 по 29 марта 2019 года.

Оценка проводилась группой экспертов-оценщиков в составе:

- Г-н José Luis GRACIA, Исполнительная служба Комиссии по предотвращению отмывания денег и финансовых преступлений (SEBLAC), Испания (эксперт по деятельности ПФР);
- Г-жа Marybeth GRUNSTRA, Министерство юстиции, Соединённые Штаты Америки (эксперт по правовым вопросам и деятельности правоохранительных органов);
- Г-н Nuno MATOS, Координационная комиссия по ПОД/ФТ, Португалия (эксперт по правовым/финансовым вопросам);
- Г-н Arakel MELIKSETYAN, ПФР, Центр финансового мониторинга, Центральный банк Армении (эксперт по финансовым вопросам и по деятельности ПФР);
- Г-жа Giovanna PERRI, Управление по предотвращению финансовых преступлений, Министерство экономики и финансов, Италия (эксперт по вопросам санкций и по вопросам деятельности правоохранительных органов);
- Г-н Zhongyuan ZHANG, Бюро ПОД, Народный банк Китая (эксперт по финансовым вопросам).

Координацию процесса взаимной оценки осуществляли: г-н Tom NEYLAN, старший политический аналитик, г-жа Kristen ALMA и г-жа Francesco POSITANO, политические аналитики, являющиеся сотрудниками Секретариата ФАТФ. Рецензентами Отчёта о взаимной оценке выступили: г-н Jaako CHRISTENSEN (Финляндия); г-жа Bhumii BHATT (Великобритания); г-н Timur SABIROV (Кыргызская Республика); и г-н Andrew STRIJKER (научный эксперт МАНИВЭЛ).

В 2008 году Россия уже проходила взаимную оценку ФАТФ, которая проводилась с использованием Методологии ФАТФ от 2004 года. Отчёт о взаимной оценке от 2008 года и шесть отчётов о прогрессе (последний из которых был опубликован в 2013 году) доступны на сайте: http://www.fatf-gafi.org/countries/n-r/russianfederation/documents/fur-russia-2013.html.

В Отчёте о взаимной оценке от 2008 года России были выставлены следующие рейтинги: «Соответствие» по 10 Рекомендациям; «Значительное соответствие» по 13 Рекомендациям; «Частичное соответствие» по 21 Рекомендации; и «Несоответствие» по 3 Рекомендациям (две Рекомендации были сочтены неприменимыми). Россия получила рейтинги «соответствие» или «значительное соответствие» по 11 из 16 Базовых и Ключевых Рекомендаций.

В октябре 2013 года ФАТФ признала, что Россия достигла существенного прогресса в устранении недостатков, отмеченных в Отчёте о взаимной оценке от 2008 года, и в этой связи сняла Россию с процедуры стандартного мониторинга. На тот момент России были изменены рейтинги по всем Базовым и Ключевым Рекомендациям, по которым в ОВО от 2008 года были выставлены рейтинги «несоответствие» и «частичное соответствие» (т. е. по бывшим P.1, P.5, CP.IV, P.23 и CP.III).

ГЛАВА 1. РИСКИ ОД/ФТ И КОНТЕКСТ

46. Официальное название страны – Российская Федерация. Россия занимает территорию площадью 17 миллионов квадратных километров (самая большая в мире), а её население составляет 142,8 миллиона человек[3]. Россия является многонациональным государством и отличается большим этнокультурным многообразием. Российская Федерация подразделяется на восемь федеральных округов.

47. Россия имеет общие границы с 16 государствами. На востоке Россия граничит с КНДР, Китаем, Монголией, Казахстаном, Азербайджаном и Грузией. На западе она граничит с Украиной, Беларусью, Латвией, Эстонией, Финляндией и Норвегией. Калининградская область, являющаяся российским анклавом, граничит с Литвой и Польшей. Россия также имеет морские границы с Соединёнными Штатами Америки и Японией.

48. Российская экономика занимает одиннадцатое место в мире по размеру ВВП. По данным МВФ, объём российского ВВП в 2018 году составил 1,61 триллиона долларов США (11 000 долларов США на душу населения)[4]. Денежной единицей является российский рубль.

49. Россия является демократическим федеративным государством с республиканской формой правления, которое осуществляется тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Россия – президентская республика, глава государства – президент, избираемый всенародным голосованием. Государственная власть в России осуществляется Президентом Российской Федерации, двухпалатным парламентом, который называется Федеральным Собранием (состоит из Государственной Думы и Совета Федерации), правительством Российской Федерации (возглавляемым Премьер-министром) и судами Российской Федерации. В России действует Конституция от 1993 года, законы принимаются на федеральном уровне.

Риски ОД/ФТ и определение областей повышенного риска

Обзор рисков ОД/ФТ

50. Подверженность России рискам отмывания денег обусловлена главным образом тем, что она является источником преступных доходов. Россия не является крупным международным финансовым центром (хотя и выступает в качестве регионального центра для стран Евразийского региона), а также не является крупным центром по созданию компаний или оказанию корпоративных услуг. Тем не менее она сталкивается со значительными рисками отмывания денег, обусловленными доходами, полученными от совершаемых в России преступлений, в том числе связанными с исторически высоким уровнем коррупции, а также тем, что она выступает в роли транзитной страны и страны конечного назначения наркотрафика. По результатам национальных оценок рисков (НОР), проведённых в 2018 году, в качестве наиболее существенных предикатных преступлений, являющихся источником незаконных доходов, определены: хищения государственных средств и налоговые преступления; преступления, связанные с коррупцией / злоупотреблением полномочиями; мошенничество в финансовом секторе; незаконный оборот наркотиков. Организованная преступность также определена в качестве угрозы в различных государственных документах политического уровня, являющихся актуальными для понимания рисков. Организованная преступность не рассматривается в качестве отдельной категории предикатных преступлений, а скорее характеризуется организованной манерой совершения другой преступной деятельности. Отсутствует общая

---

3 Всероссийская перепись населения от 2010 года.

4 МВФ: Обзор мировой экономики (апрель 2019 года), https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/RUS.

оценка объёмов доходов от преступлений, совершаемых в России. По оценкам властей, в 2014–2018 годах ежегодный ущерб, нанесённый преступлениями, расследованными в рамках всех уголовных дел, в среднем составлял примерно 220 миллиардов рублей.

51. Россия сталкивается со значительными угрозами, исходящими как от внутреннего, так и от международного терроризма и финансирования террористической деятельности. В течение нескольких десятилетий Россия была подвержена серьёзной угрозе внутреннего терроризма, связанной главным образом с деятельностью незаконных вооружённых формирований на Северном Кавказе. В стране было совершено множество крупных террористических актов. Однако за последние годы угроза, представляемая террористическими группировками на Северном Кавказе, снизилась. Тем не менее Россия сталкивается с возрастающими угрозами, исходящими от международных террористических организаций, особенно ИГИЛ, в связи с заметной ролью России в борьбе против ИГИЛ в Сирии, а также от деятельности иностранных боевиков-террористов (ИБТ).

Национальная оценка рисков и определение областей повышенного риска

52. Начиная с 2013 года в России готовятся ежегодные отчёты о рисках ОД и ФТ, а первые комплексные национальные оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма были завершены в июне 2018 года. Обе эти оценки проводились под руководством Росфинмониторинга с использованием собственной методологии. В этих оценках принял участие целый ряд государственных органов и других заинтересованных сторон, а также использовался большой объём информации, как указано ниже в разделе, посвящённом оценке Непосредственного результата 1. Хотя официальные национальные оценки рисков были завершены впервые в 2018 году, Росфинмониторинг отвечает за выявление и оценку рисков и использует результаты своего предыдущего анализа рисков при подготовке официальных отчётов о НОР начиная с 2013 года.

53. В отчёте о национальной оценке рисков ОД определены наиболее значительные преступления, являющиеся источником незаконных доходов (которые указаны выше), а также способы, наиболее часто используемые для легализации преступных доходов в России. В группу высокого риска вошли методы и инструменты, наиболее часто используемые в целях отмывания денег. К их числу относится: использование подставных/фиктивных компаний; использование юридических лиц и образований-нерезидентов; отмывание денег через торговлю за счёт фиктивной экономической деятельности за рубежом; использование посредников, связанных (аффилированных) с должностными лицами; незаконное использование электронных средств платежей и виртуальных валют; использование наличных денежных средств. Интересно, что, несмотря на использование различных методов в целях отмывания денег, большинство указанных в отчёте о НОР методов и инструментов, представляющих высокий риск, связаны с незаконным выводом средств из России для их последующей легализации в других странах.

54. В отчёте о национальной оценке рисков ФТ рассмотрены конкретные угрозы, исходящие от различных форм террористической деятельности, в том числе от деятельности незаконных вооружённых формирований на Северном Кавказе и от деятельности ячеек международных террористических организаций на территории России. Также рассмотрены угрозы, связанные с деятельностью иностранных боевиков-террористов из числа российских граждан, направляющихся в зоны конфликтов или возвращающихся из этих зон. Кроме того, рассмотрены угрозы, исходящие от иностранных боевиков-террористов, использующих Россию в качестве транзитной территории на пути в зоны конфликтов или из них, а также обусловленные деятельностью преступников, занимающихся вербовкой российских граждан в ряды террористических организаций с использованием социальных сетей и Интернета. При оценке рисков ФТ были учтены разные этапы финансирования терроризма и существующие меры, направленные на снижение этих рисков. В указанном отчёте сделан вывод о том, что все террористические группировки, действующие в России, используют одинаковые/схожие способы и методы.

55. Эксперты-оценщики внимательно ознакомились с отчётами о национальных оценках рисков ОД и ФТ от 2018 года, а также проанализировали информацию, полученную из надёжных сторонних источников (таких, как отчёты других международных организаций) для определения вопросов, требующих повышенного внимания в ходе взаимной оценки. В результате были определены следующие вопросы:

a) **Коррупция и хищение государственных средств:** Эксперты-оценщики рассматривают коррупцию в качестве области высокого риска применительно к отмыванию денег. В отчёте о национальной оценке рисков ОД отмечено, что коррупция и хищение государственных средств являются источниками значительных объёмов преступных активов[5]. Уровень коррупции в России является стабильно высоким[6]. Несмотря на важные меры, принятые за последние годы для борьбы с коррупцией, она по-прежнему остаётся в числе преступлений, приносящих значительные незаконные доходы[7]. Группа экспертов-оценщиков рассмотрела то, каким образом власти выявляют, расследуют и осуществляют судебные преследования за отмывание коррупционных доходов, в частности в отношении ПДЛ, а также какие меры принимаются властями для установления и возврата таких активов, где бы они ни находились.

b) **Доходы от организованной преступной деятельности, в частности от незаконного оборота наркотиков**: Криминогенная ситуация в России характеризуется наличием организованных преступных группировок, имеющих международные связи. Некоторые из этих группировок являются большими и получают доходы от различных видов изощрённой преступной деятельности, в частности от незаконного оборота наркотиков, в том числе связанного с Афганистаном. Согласно отчёту о национальной оценке рисков ОД, незаконный оборот наркотиков является основным предикатным преступлением отмывания денег и одним из видов преступлений, приносящих самые большие доходы[8].

   Группа экспертов-оценщиков рассмотрела меры, принимаемые российскими властями для расследования случаев отмывания денег организованными преступными группировками, а также возможности властей по конфискации доходов и средств совершения преступлений (как в России, так и за рубежом посредством запросов о взаимной правовой помощи). Эксперты-оценщики также рассмотрели, каким образом эти возможности используются для ликвидации организованных преступных группировок и пресечения их деятельности. Принимая во внимание риски, указанные в отчёте о национальной оценке рисков ОД, эксперты-оценщики также определили степень использования виртуальных активов в схемах продаж наркотиков, и какие меры принимаются правоохранительными органами в этой связи.

   Большие объёмы преступных доходов, получаемых в России, легализуются за рубежом, как признаётся в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег. Эксперты-оценщики обратили особое внимание на то, каким образом государственные органы запрашивают правовую помощь для расследования и судебного преследования в рамках

---

5 Согласно официальной статистике, источниками основных объёмов преступных доходов, получаемых в России, являются экономические и коррупционные преступления. Объём активов, полученных от этих преступлений в 2017 году, составил 190 миллиардов рублей (порядка 3 миллиардов долларов США). На долю мошенничества с государственными средствами, незаконного присвоения или хищения средств, а также экономических преступлений против государства пришлось около 30% от общего объёма преступных доходов (порядка 1 миллиарда долларов США). См. непубличную (закрытую) версию отчёта о национальной оценке рисков ОД, стр. 12–13.

6 https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators&preview=on.

7 https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/russian-federation.

8 В числе предикатных преступлений для ОД доля преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, составила около 40% в период с 2014 по 2017 год. См. непубличную версию отчёта о национальной оценке рисков ОД, стр. 14.

дел, касающихся отмывания денег в России, в которых фигурируют транснациональные элементы, а также для выявления и возврата доходов от незаконного оборота наркотиков и других преступлений в случае их отмывания в других странах.

c) **Отмывание преступных доходов через банковский сектор:** В отчёте о национальной оценке рисков признаётся, что финансовый сектор является уязвимым в плане отмывания денег. На долю банков приходится 92,6% всех активов российского финансового сектора, в котором имеются некоторые финансовые учреждения, чьи бизнес-модели предусматривают оказание высокорисковых финансовых услуг[9]. Эксперты-оценщики рассмотрели, каким образом власти не допускают проникновения преступников в финансовый сектор или незаконное использование банковских учреждений, а также то, каким образом эти учреждения применяют превентивные меры, включая надлежащую проверку клиентов, хранение документов и направление сообщений о подозрительных операциях. Также была рассмотрена роль участников банковского сектора, вовлечённых в совершение финансовых преступлений или оказывающих содействие в совершении преступлений, в том числе коррупционного характера. Учитывая, что в схемах ОД часто осуществляются денежные переводы в зарубежные юрисдикции, эксперты-оценщики также уделили пристальное внимание тому, как банковские учреждения, участвующие в трансграничной деятельности, осуществляют управление рисками, особенно рисками, связанными со странами, в которых или через которые в основном отмываются доходы от преступлений, совершаемых в России.

d) **Широкое использование наличных денег / теневая экономика:** В отчёте о национальной оценке рисков ОД признаётся, что в российской экономике по-прежнему сохраняется широкое хождение наличных денег, хотя масштабы их использования несколько снизились за последние годы. Российские власти заявляют, что наличные деньги преступного происхождения используются в теневой экономике и размещаются повторно в официальной финансовой системе путём их депонирования на счета подставных лиц и подставных компаний с последующим обналичиванием. Такие счета открываются в крупных финансовых учреждениях, но также и в региональных банках и отделениях. Основным фактором, обусловливающим уязвимость, является использование наличных денег при проведении сделок с недвижимостью, даже несмотря на то, что процент таких сделок снизился с 87% в 2010 году до 27% в 2017 году. Эксперты-оценщики рассмотрели механизмы, используемые российскими властями в целях снижения рисков отмывания денег с использованием наличных денег, включая трансграничное перемещение наличных денег, а также рисков, связанных с денежными переводами и использованием наличных денег в сделках с недвижимостью.

e) **Финансирование терроризма:** Россия сталкивается с высокими рисками финансирования терроризма. При этом основные угрозы представляют незаконные вооружённые формирования на Северном Кавказе, ячейки международных террористических организаций в России, иностранные боевики-террористы, выезжающие из России или проезжающие через Россию транзитом, а также террористические организации, занимающиеся сбором средств через Интернет. Террористические акты имели место на территории России, главным образом на Северном Кавказе, но также и в крупных городах, таких как Москва и Волгоград. Кроме того, значительное число иностранных боевиков-террористов из числа российских граждан выехали из России для присоединения к ИГИЛ в Сирии и Ираке (примерно 4 000 человек)[10]. Согласно отчёту о национальной оценке рисков ФТ, террористические группировки в основном осуществляют сбор средств в Интернете (в том числе в социальных сетях) не только у лиц, осознанно и намеренно финансирующих терроризм, но также у людей, которые не знают истинное назначение этих средств. Другие средства электронных платежей, включая виртуальные активы, также могут использоваться в

9 *Там же.*

10 https://themoscowtimes.com/news/russia-named-top-source-of-foreign-fighters-in-syria-and-iraq-59380.

целях финансирования терроризма. Эксперты-оценщики обратили особое внимание на эффективность мер, принимаемых для противодействия финансированию терроризма во всех его формах, включая пресечение финансирования иностранных боевиков-террористов, применение целевых финансовых санкций и включение мер по противодействию ФТ в более широкую контртеррористическую стратегию.

56. В рамках определения вопросов повышенного внимания были выделены некоторые области, которым эксперты-оценщики уделили меньшее внимание в ходе взаимной оценки:

a) **Компании взаимного страхования, паевые инвестиционные фонды, управляющие компании инвестиционных фондов и негосударственные пенсионные фонды:** Эти субъекты были оценены в отчёте о национальной оценке рисков ОД как представляющие низкий риск. Кроме того, их доля в активах финансового сектора является низкой, и эксперты-оценщики не обнаружили информации, указывающей на то, что эти области заслуживают повышенного внимания в процессе взаимной оценки.

b) **Казино:** Сектор казино в России является небольшим, деятельность казино разрешена только в четырёх федеральных округах, а деятельность интернет-казино в России запрещена. Эксперты-оценщики уделили этому сектору меньшее внимание при оценке эффективности сектора УНФПП в целом.

57. В ходе определения вопросов повышенного внимания эксперты-оценщики также обратили внимание на то, что в российской системе ПОД/ФТ широко используются современные ИТ-системы, в частности в федеральной системе ПОД/ФТ. ИТ-системы в особенности применяются в ПФР. Эксперты-оценщики уделили особое внимание тому, как внедряют эти ИТ-системы и как они влияют на реализацию мер в целях ПОД/ФТ.

Существенные факторы

58. Российская экономика занимает одиннадцатое место в мире по размеру ВВП. Согласно оценкам МВФ, объём российского ВВП в 2019 году составляет 1,61 триллиона долларов США. Добыча полезных ископаемых занимает крупнейшее место в российской экономике. В России имеются крупные отрасли по добыче нефти, природного газа и драгоценных металлов, на долю которых приходится значительный процент ВВП, большая часть экспортных объёмов и почти половина федеральных налоговых поступлений[11]. Россия является индустриально развитой страной с обширным производственным сектором. Одним из контекстуальных факторов, который следует особо упомянуть, является значительный размер «серой» экономики в России – по оценкам, в 2016 году до 21% занятого населения не имело трудовых договоров на своей основной работе. Наличие значительной по размеру теневой экономики может упростить преступникам задачу по сокрытию своей масштабной преступной деятельности.

59. Россия не является крупным финансовым центром, торговым центром, а также центром по созданию и управлению компаниями. Однако она выступает в качестве регионального центра для стран – членов Евразийского экономического союза, что обусловливает подверженность России некоторым трансграничным рискам ОД и ФТ, исходящим из среднеазиатских и закавказских государств и Беларуси. Российские финансовые учреждения и УНФПП обслуживают главным образом внутренних (российских) клиентов. Исключением является сектор торговли драгоценными металлами и камнями: Россия является значительным центром по добыче драгоценных металлов и камней.

Структурные элементы

60. В России имеются все ключевые структурные элементы, требуемые для эффективной системы ПОД/ФТ, включая политическую и институциональную стабильность, обязательство на высоком уровне решать вопросы и проблемы в области ПОД/ФТ в рамках всех органов

[11] Всемирный банк: Доклад об экономике России 41. http://pubdocs.worldbank.org/en/115001560108403019/rer-41-english.pdf.

государственного управления, подотчётность правительства, верховенство права и профессиональный судейский корпус.

61. Однако некоторые источники высказывают сомнения относительно полной независимости и беспристрастности судебной системы. В 2016 году Комиссар Совета Европы по правам человека[12] выразил озабоченность по поводу российского судебного корпуса. В частности, он отметил, что, несмотря на недавние положительные реформы, действующий порядок и критерии назначения, снятия и наказания судей по-прежнему не обеспечивают достаточных гарантий объективного и справедливого судопроизводства, и судьи потенциально подвержены давлению. Это усугубляется действующей системой уголовного правосудия, которая поддерживает сторону обвинения. Аналогичная озабоченность была высказана в 2014 году другими экспертами[13], а начиная с 2010 года Европейский суд по правам человека подтвердил законность нескольких поступивших из России жалоб по поводу нарушений принципа беспристрастности судов и права на справедливое судебное разбирательство. Хотя эти вопросы выходят за рамки взаимной оценки ФАТФ, такое восприятие судебной системы может создать дополнительные трудности в эффективном выполнении стандартов ФАТФ, например, стандартов, связанных с международным сотрудничеством.

Справочная информация и другие контекстуальные факторы

62. За последние 30 лет в российской экономике и в финансовым секторе произошли существенные структурные изменения, которые продолжают оставаться актуальными применительно к рискам ОД/ФТ. После распада Советского Союза, в 1989–1995 годах было создано большое количество банков в ответ на новые потребности в финансовых услугах и посредниках. Многие банки были связаны с предприятиями или конкретными отраслями и не принимали депозиты или не предоставляли кредиты. В течение этого начального постсоветского периода не существовало эффективных мер контроля для допуска на рынок (как в пруденциальных целях, так и в целях ПОД/ФТ), и некоторые банки попали под контроль преступников. С 2013 года Банк России значительно повысил требования, предъявляемые к владельцам и высшим руководителям банков. За последние годы произошло существенное сокращение количества банков, в результате которого по состоянию на май 2019 года в России имелось 469 банков (например, в 2013 году было 923 банка, а в 1996 году – 2500 банков). Это сокращение стало результатом отзыва лицензий Банком России как по причинам пруденциального характера, так и по причинам, связанным с ПОД/ФТ, а также в результате слияний и поглощений, закрытия неприбыльных банков.

63. Эта тенденция к консолидации развивалась «органически» в результате конкретных случаев и продолжает иметь место. Однако это существенно повлияло на риски ОД/ФТ в банковском секторе, что привело к исчезновению наиболее слабых учреждений и к повышению размеров и профессионализма оставшихся банков. Тем не менее остаётся много небольших некредитных финансовых учреждений, которые могут иметь меньшие возможности и ресурсы для инвестирования в инструменты или процессы в целях выполнения требований ПОД/ФТ.

64. Что касается борьбы с коррупцией, то Россия присоединилась как к Конвенции ООН против коррупции (Меридская конвенция), так и к Конвенции о борьбе с подкупом иностранных

---

12 Комиссар Совета Европы по правам человека, 5 февраля 2016 года, www.coe.int/en/web/commissioner/-/as-long-as-the-judicial-system-of-the-russian-federation-does-not-become-more-independent-doubts-about-its-effectiveness-remain.

13 Габриэла Кнаул, Доклад Специального докладчика по вопросу независимости судей и адвокатов – Миссия в Российскую Федерацию, 30 апреля 2014 года, A/HRC/26/32/Add.1, рассмотренный Генеральной ассамблеей ООН, Совет по правам человека, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/32/Add.1; «Российская Федерация: Независимость и беспристрастность; честность и подотчётность судей», Международная комиссия юристов, 16 июня 2014 года, https://www.icj.org/cijlcountryprofiles/russian-federation/russina-federation-judges/russian-federation-independence-and-impartiality-judicial-integrity-and-accountability-2/.

должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция о борьбе с подкупом) и является членом Группы государств по борьбе с коррупцией (GRECO)[14]. Российские власти выделили значительные ресурсы для борьбы с коррупций, в том числе в рамках реструктуризации специализированного ведомства в 2011 г. (Следственного комитета, см. ниже).

65. Однако эксперты-оценщики отметили, что в некоторых российских правоохранительных органах, в том числе в органах, отвечающих за расследование случаев отмывания денег, наблюдается проблема, связанная с коррупцией[15]. Российские власти предпринимают значительные усилия для решения этой проблемы, и за последние годы было осуждено много сотрудников правоохранительных органов за коррупционные преступления, в большинстве случаев за получение мелких взяток. Предусмотренные меры защиты информаторов не считаются достаточными, и международные негосударственные организации, занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией, выказали озабоченность по поводу коррупции в России.

66. Что касается финансирования распространения ОМУ, то Россия граничит с КНДР, и у двух стран имеются долголетние двусторонние отношения, главным образом в области торговли. В предыдущие годы на территории России проживало свыше 30 000 рабочих из КНДР. По состоянию на март 2019 года менее 4000 рабочих из КНДР продолжали трудиться в России, и ожидается, что они будут своевременно отправлены на родину в установленном порядке. У России также имеются многолетние двусторонние и торговые отношения с Ираном. Россия не является международным финансовым центром или торговыми транзитным центром, а также не является крупным центром по созданию международных компаний. Однако в России имеется высокотехнологичный производственный сектор, выпускающий товары и материалы, являющиеся чувствительными в плане распространения оружия массового уничтожения. Хотя этот вопрос выходит за рамки данной оценки, в России действует режим экспортного и технического контроля за торговлей соответствующими товарами и продукцией в целях обеспечения соблюдения санкций ООН. Российские власти также реализуют меры для контроля соответствующих финансовых операций, связанных с возможной деятельностью по распространению ОМУ.

Стратегия в области ПОД/ФТ

67. Российская национальная стратегия высокого уровня по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма изложена в «Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» от 2018 года[16]. Этот документ утверждён Президентом России, и в нём изложены основные риски, существующие в стране, а также определены цели по предупреждению и снижению этих рисков. В частности, это включает повышение эффективности национальной системы ПОД/ФТ, обеспечение соблюдения подотчётными субъектами законодательства в сфере ПОД/ФТ, повышение уровня прозрачности экономики, предупреждение нецелевого расходования бюджетных средств и повышение эффективности их использования, подавление террористических/ экстремистских угроз и повышение прозрачности деятельности НКО.

68. Для достижения этих целей в концепции определены общие направления развития национальной системы ПОД/ФТ. Это включает дальнейшее развитие государственной

14 См. Отчёт об оценке России в рамках четвёртого раунда, Группа государств по борьбе с коррупцией, 22 марта 2018 года, https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-mebers-of/1680794c4f.

15 Например, исполняющий обязанности начальника одного из отделов Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД (основного управления, отвечающего за противодействие отмыванию денег) был арестован в 2016 году за сокрытие около 9 миллиардов рублей (125 миллионов долларов США) наличными и банковских счетов за рубежом. Ещё один бывший высокопоставленный сотрудник ФСБ был недавно арестован за получение взяток от банков и коммерческих предприятий, и у него были изъяты наличные деньги на сумму 12 миллиардов рублей (185 миллионов долларов США).

16 Опубликована на официальном сайте Кремля 30 мая 2018 года.

политики и законодательства в области ПОД/ФТ и совершенствование механизмов задействования подотчётных субъектов в функционировании национальной системы ПОД/ФТ. Это также включает снижение уровня преступности, связанной с ОД/ФТ/ФРОМУ, и укрепление национальной системы ПОД/ФТ.

69. На более низком уровне в концепции установлены конкретные задачи, которые должны быть выполнены в рамках каждой из поставленных целей. (Например, в рамках направления, касающегося снижения преступности, связанной с ОД/ФТ/ФРОМУ, определены основные задачи по совершенствованию правоприменительной практики для выявления бенефициарных собственников юридических лиц; использование специализированных следователей, судей и прокуроров по расследованию и рассмотрению дел, связанных с финансовыми преступлениями и т. д.). Это обеспечивает основу для ряда ведомственных планов действий, в которых отражены результаты национальных оценок рисков ОД и ФТ, проведённых в 2018 году, и определены более конкретные краткосрочные задачи.

Нормативно-правовая и институциональная база

70. В России действует система гражданского права. Конституция (принятая 12 декабря 1993 г.) и всё остальное федеральное законодательство действуют на всей территории страны. Меры ПОД/ФТ определены главным образом в федеральном законодательстве: меры уголовного правосудия в основном установлены в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах, а превентивные меры изложены в основном в законе о ПОД/ФТ. Некоторые требования ПОД/ФТ содержатся в законах, регулирующих более широкую деятельность, к которой они относятся (например, законы об образовании и регистрации юридических лиц). В дополнение к законам существует ряд нормативных актов (подзаконных нормативных актов), выпущенных конкретными органами.

71. Организацию исполнительной власти определяет Президент, который отвечает за формирование структуры российской исполнительной ветви власти (которая включает почти все органы и ведомства, связанные с ПОД/ФТ). Президент может своими указами создавать межведомственные рабочие группы по разработке планов реализации политики. Исполнительная власть распределена между Президентом, который является главой государства, и Премьер-министром (официальное название – «Председатель Правительства»), который возглавляет правительство. В число органов исполнительной власти входят 22 федеральных министерства, 28 федеральных служб (включая Росфинмониторинг), 19 агентств.

72. Институциональная структура ПОД/ФТ в России включает целый ряд федеральных министерств и органов исполнительной власти. Работу различных ведомств координируют Межведомственная рабочая группа (под председательством Руководителя Администрации Президента) и Межведомственная комиссия по ПОД/ФТ/ФРОМУ (под председательством директора Росфинмониторинга). Они отвечают за координацию национальной политики и действуют как на уровне страны, так и в каждом федеральном округе, где осуществляют межведомственную координацию на региональном уровне.

73. ***Росфинмониторинг*** (Федеральная служба финансового мониторинга) является российским подразделением финансовой разведки (ПФР), которое выступает в качестве центрального ведомства, координирующего работу всех государственных органов, связанных с ПОД/ФТ. Он был создан в ноябре 2001 года и первоначально находился в компетенции Министерства финансов, но с 2007 года является отдельной федеральной службой. В качестве ПФР Росфинмониторинг получает, обрабатывает и анализирует информацию, связанную с ОД/ФТ, и при необходимости передаёт её правоохранительным органам. Кроме того, Росфинмониторинг является регистрационным и надзорным органом для ряда секторов, включая сектор лизинговых компаний и сектор риелторов.

74. ***Министерство финансов*** (Минфин РФ) отвечает за выработку и реализацию политики и регулирование, в том числе в бюджетной, налоговой, страховой, валютной и

банковской сфере, а также в сфере кредитной кооперации, деятельности микрофинансовых организаций, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учёта и отчётности хозяйствующих субъектов и обработки, а также обращения драгоценных металлов и драгоценных камней. Министерство финансов координирует и руководит деятельностью Федеральной налоговой службы, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, Федеральной таможенной службы и Федерального казначейства.

75. ***Министерство юстиции*** (Минюст РФ) отвечает за выработку и реализацию политики, а также за регулирование в нескольких сферах. Что касается ПОД/ФТ, то Минюст является уполномоченным органом, отвечающим за государственную регистрацию и федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций (НКО). Министерство юстиции также регистрирует в реестре данные о филиалах и представительствах международных организаций и зарубежных некоммерческих неправительственных организаций.

76. ***Министерство иностранных дел*** (МИД РФ) отвечает за международные отношения и поддержание единой внешней политики. Кроме того, МИД РФ также отвечает за подписание и выполнение международных соглашений.

77. ***Министерство внутренних дел*** (МВД РФ) занимается вопросами и службами охраны правопорядка и иммиграции. МВД – это не только руководящий правоохранительный орган, но и полиция. В обязанности МВД входят выявление, профилактика, раскрытие, пресечение и расследование преступлений и административных правонарушений. Кроме того, МВД занимается вопросами общественного порядка, безопасности дорожного движения и защиты государственного имущества.

78. ***Федеральная служба безопасности*** (ФСБ) – российская внутренняя служба государственной безопасности и контрразведки, в сферу обязанностей которой входят контрразведка, охрана федеральных границ, антитеррористические операции и борьба с организованной преступностью. В компетенцию ФСБ также входят вопросы ПОД/ФТ.

79. ***Следственный комитет*** (СК РФ) – это следственный орган, изначально созданный при Генеральной прокуратуре в 2007 году. В 2011 году он стал независимым ведомством. Следственный комитет является правоохранительным органом, в обязанности которого входит расследование наиболее серьёзных и сложных преступлений в таких представляющих высокий риск областях, как финансирование терроризма, коррупция, финансовый сектор, а также бюджетные расходы и налоги.

80. ***Федеральная таможенная служба*** (ФТС РФ) – исполнительный орган, контролирующий российский импорт и экспорт, работу таможни, валютные операции и реализующий правоприменительные меры для пресечения контрабанды, других преступлений и административных правонарушений. ФТС обладает правоприменительными функциями и полномочиями.

81. ***Генеральная прокуратура*** (ГП РФ) – независимый централизованный единый орган уголовного преследования. Его основная задача состоит в надзоре за соблюдением всех законов в России, в том числе законов, касающихся ПОД/ФТ. Как и во многих других странах с системой гражданского права, ГП координирует работу всех правоохранительных органов, связанную с борьбой с преступностью. Одна из главных задач ГП РФ – предъявление обвинений подозреваемым в процессе судопроизводства. ГП РФ является центральным органом, координирующим оказание взаимной правовой помощи по уголовным делам. ГП РФ возглавляет Генеральный прокурор – высшее должностное лицо в системе уголовного правосудия. Согласно Конституции, Генеральный прокурор действует независимо от трёх ветвей власти.

82. ***Банк России*** (ЦБ РФ) отвечает за регулирование и надзор за деятельностью кредитных учреждений и некредитных финансовых учреждений, как более подробно описано ниже, но также играет центральную роль в выработке и реализации политики и координации.

83. Судебная власть осуществляется ***судами***. Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и всем остальным делам, находящимся в компетенции общих судов. Кроме того, Верховный суд осуществляет надзор за общими судами и публикует судебные толкования. Как и в других странах с системой гражданского права, судебные прецеденты (когда суды прибегают к тем же обоснованиям, что и в аналогичных предыдущих делах) в России не применяются, хотя судьи могут принимать во внимание решения, принятые ранее вышестоящими судами. Верховный суд разрабатывает для нижестоящих судов указания с учётом решений, принятых нижестоящими судами, призванные обеспечить единообразие аргументации. В России также есть окружные суды для разбирательств по уголовным делам и региональные суды, уполномоченные пересматривать дела в апелляционном порядке. Дела о терроризме и финансировании терроризма рассматриваются в военных окружных судах в том же порядке, который действует в обычных окружных судах, но в других помещениях. Такие дела рассматриваются либо одним судьёй, либо группой в составе трёх судей в окружных военных судах.

Финансовый сектор и УНФПП

84. В этом разделе приведена общая информация о размере и составе существующих в России секторов финансовых организаций и УНФПП. Не все они имеют одинаковую значимость, принимая во внимание их роль и размер в России, а также учитывая разную степень их подверженности рискам ОД и ФТ. Кроме того, уровень риска отдельных финансовых учреждений и УНФПП может существенно различаться в пределах одного и того же сектора. Эксперты присвоили секторам рейтинги с учётом их относительной значимости, существенности и уровня риска. Эти рейтинги использовались в данном отчёте для анализа положительных и отрицательных аспектов выполнения требований и в качестве основы для экспертных заключений, особенно при оценке достижения Непосредственных результатов 3 и 4.

a) **Кредитные учреждения (в основном банки)** признаны в качестве наиболее значимых субъектов в российской системе с учётом размера сектора и его подверженности рискам ОД и ФТ. Банковский сектор играет в России ключевую роль как основное средство доступа к финансовым и связанным с финансами услугам. На 31 декабря 2018 года в России имелось 484 лицензированных кредитных учреждения, из которых 11 считались системно значимыми банками. Число кредитных учреждений за последние два десятилетия стабильно сократилось (в 1995 году имелось 2925 лицензированных банков, а в 2013 году – 923), что отражает процесс консолидации рынка, а в последнее время и более тщательное применение требований о вхождении на рынок и более тщательный надзор в целях ПОД/ФТ. Банки предлагают целый ряд услуг, включая розничные банковские услуги, банковские корреспондентские отношения и банковское обслуживание частных клиентов. В отчёте о национальной оценке рисков указан высокий уровень угрозы, исходящей от преступных элементов (мошенников, коррумпированных чиновников, организованной преступности), а также особо отмечено наличие уязвимостей, обусловленных присутствием ограниченного количества финансовых учреждений, готовых оказывать высокорисковые финансовые услуги или замешанных в незаконной деятельности.

b) ***Микрофинансовые учреждения и кредитные кооперативы*** получили высокий рейтинг по уровню рисков ОД/ФТ. Уязвимость секторов микрофинансовых учреждений и кредитных потребительских кооперативов отчасти связана с относительной простотой регистрации (по сравнению с банковским сектором), а также со спецификой этих секторов (возможностью привлекать средства юридических лиц и перераспределять их между физическими лицами). В 2017 году в России имелись 2271 микрофинансовая организация и 2666 кредитных потребительских кооперативов (в 2013 году – 3860 микрофинансовых организаций и 3602 кооператива).

c) ***Сектор дилеров драгоценных металлов и камней*** также имеет высокий рейтинг с точки зрения рисков ОД/ФТ вследствие существующих угроз, связанных с уклонением

от уплаты налогов, незаконной добычей драгоценных металлов, незаконной обработкой/аффинажем и контрабандой драгоценных камней. Одним из главных факторов уязвимости в этом секторе является недостаточный уровень исполнения законодательства в сфере ПОД/ФТ участниками определённых сегментов сектора, а также необходимость ужесточения наказаний и усиления государственного контроля. В 2017 году лицензиями на осуществление операций с драгоценными металлами и камнями обладали 430 физических и юридических лиц.

d) рейтинг пяти секторов был оценён как умеренный:

i. ***Сектор ценных бумаг.*** Учитывая объём операций, сектор ценных бумаг представляет собой существенный сегмент финансового рынка. В 2017 году на рынке ценных бумаг имелось 614 лицензированных участников, что значительно меньше по сравнению с 1149 участниками, имевшими лицензии в 2013 году. Один из факторов уязвимости рынка ценных бумаг – это возможность производить расчёты векселями на предъявителя (в частности, товарными векселями), что затрудняет установление связи между покупателем и продавцом.

ii. ***Сектор страхования.*** В 2017 году лицензиями обладали 309 страховых компаний или брокеров – это примерно половина от числа лицензированных членов этого сектора в 2013 году (594). Отчасти это сокращение объясняется отзывом лицензий после введения соответствующих мер Банком России.

iii. ***Сектор недвижимости.*** В 2017 году в этом секторе осуществляли деятельность 10 634 риелторские компании и отдельных агента. Основной фактор уязвимости – использование наличных денег при проведении операций с недвижимостью, даже несмотря на снижение этого показателя с 87% в 2010 году до 27% в 2017 году. Операции с недвижимостью, как правило, осуществляются с участием нотариуса, хотя в некоторых случаях в них также задействованы банки и риелторы.

iv. ***УПДЦ.*** Помимо традиционных почтовых услуг, Почта России может также оказывать некоторые финансовые услуги. Сюда входят право выдавать пенсии, пособия и осуществлять другие адресные выплаты, продавать ценные бумаги, принимать и выдавать платежи, принимать коммунальные платежи и оплату за товары и услуги, выдавать дебетовые карточки, переводить деньги и ценности, а также оказывать услуги банкоматов. У Почты России имеется около 42 000 отделений по всей России. Надзор за деятельностью Почты России осуществляет Роскомнадзор.

v. ***Услуги по приёму платежей.*** Определённые коммерческие небанковские юридические лица имеют право принимать наличные деньги у населения и переводить их другим предприятиям. Сюда входят: оплата услуг связи, квартплата и коммунальные платежи, но другие платежи или денежные переводы через них совершать нельзя, что в значительной степени снижает уязвимость подобных услуг с точки зрения ОД и ФТ.

e) Другим секторам присвоена относительно низкая степень значимости. В их число входят:

i. ***Адвокаты, нотариусы и юристы.*** Деятельность адвокатов и нотариусов регулируется их профессиональными кодексами, что в некоторой степени допускает осуществление деятельности, попадающей под законодательство о ПОД/ФТ. Адвокаты в минимальной степени участвуют в такой деятельности, и ведомства сообщили, что таких адвокатов около 600. На юристов распространяется законодательство о ПОД/ФТ, но они не обязаны регистрироваться, хотя порядка 1000 юристов прошли регистрацию. В основном они оказывают консультационные услуги по созданию юридических лиц. В 2017 году в стране имелось 7933 нотариуса.

ii. ***Бухгалтеры и аудиторы*** (и провайдеры услуг траста или компаний). В 2017 году 4223 аудиторские организации и 618 индивидуальных аудиторов (которые оказывают аудиторские и бухгалтерские услуги) являлись членами

саморегулируемых организаций аудиторов. Что касается провайдеров услуг траста или компаний, то в законодательстве не предусмотрено их регулирование в качестве отдельной профессии или отдельного направления деятельности. По словам российских властей, некоторые из соответствующих услуг предоставляются представителями других регулируемых профессий, главным образом юристами и нотариусами, а оказание некоторых услуг запрещено.

iii. ***Казино.*** В 2017 году в России действовали 7 казино, общий годовой оборот которых составил 13 миллиардов рублей. Деятельность онлайн-казино запрещена.

iv. ***Компании взаимного страхования, паевые инвестиционные фонды, управляющие компании инвестиционных фондов и негосударственные пенсионные фонды.*** В 2018 году в стране имелось 309 компаний взаимного страхования и 305 компаний, имеющих лицензии на управление инвестиционными фондами, паевыми фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Превентивные меры

85. Превентивные меры России установлены в законе о ПОД/ФТ (Федеральный закон № 115-ФЗ), вступившем в силу в феврале 2002 года. Кроме того, отдельные положения содержатся в многочисленных дополнительных правовых инструментах, относящихся к отдельным секторам или видам деятельности.

Юридические лица и образования

86. В России могут создаваться коммерческие и некоммерческие организации. К первым относятся полные товарищества, товарищества на вере (коммандитные товарищества), общества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, производственные кооперативы, унитарные предприятия, деловые товарищества, государственные и муниципальные предприятия и другие коммерческие организации (включая простые и инвестиционные товарищества, которые не образуют отдельное юридическое лицо). К некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы и другие некоммерческие организации, например, благотворительные. Иностранные юридические лица действуют в Российской Федерации через представительства и филиалы в соответствии с Законом «Об иностранных инвестициях» и подлежат предварительной аккредитации российскими властями. Юридические лица, осуществляющие деятельность в особых экономических зонах, регулируются положениями Закона № 116-ФЗ. На организации, действующие в особых экономических зонах, распространяются такие же требования по регистрации и предоставлению информации, что и на другие компании, включая обязательства по предоставлению информации компетентным органам и по проведению проверки.

87. Юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации) подлежат регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ), который ведётся Федеральной налоговой службой. ЕГРЮЛ должен содержать основную (базовую) информацию обо всех юридических лицах, включая название юридического лица, оригинал или нотариально заверенную копию учредительных документов [что включает основные регулирующие полномочия, организационно-правовую форму и статус, адрес зарегистрированного офиса (т. е. юридический адрес) и сведения о руководителях].

88. Общества с ограниченной ответственностью составляют более 80% всех зарегистрированных в России юридических лиц и потому они интересовали экспертов-оценщиков больше всего. Акционерные общества – следующий по популярности вид юридических лиц – также подверглись тщательному анализу. Меньшее внимание было уделено менее распространённым формам юридических лиц. В таблице ниже представлен обзор существующих в России форм юридических лиц и их основные характеристики.

Юридические лица, зарегистрированные в ЕГРЮЛ по состоянию на 2018 год

Коммерческие организации	Число зарегистрированных организаций	Основные характеристики
Полные товарищества	145	Коммерческая организация. Члены товарищества совместно несут неограниченную ответственность
Товарищества на вере (коммандитные товарищества)	296	То же самое, что и полные товарищества, но присутствуют инвесторы без права принятия решений, а также полные товарищи
Общества с ограниченной ответственностью	3 338 503	Наиболее распространённая форма юридических лиц в России. Могут создаваться с минимальным капиталом в размере 10 000 рублей
Акционерные общества	73 098	Общества, управляемые своими акционерами
Включая:		
Закрытые акционерные общества	26 283	Акции распределяются среди ограниченного числа лиц, не превышающего 50
Открытые акционерные общества	1176	Акции публично торгуются
Производственные кооперативы	10 990	Добровольное объединение, состоящее из 5 или более лиц, для осуществления совместного производства
Унитарные предприятия	15 194	Государственные или муниципальные предприятия, которые не владеют используемым ими имуществом
Другие коммерческие организации	8768	
Всего	3 446 994	
Некоммерческие организации		
Потребительские кооперативы	84 086	Объединение лиц в целях удовлетворения потребностей в товарах и услугах
Государственные и муниципальные предприятия	221 433	
Другие некоммерческие организации	323 903	
Всего	629 422	
Итого	4 076 416	

89. Российское законодательство не предусматривает создание трастов и других аналогичных юридических образований. При этом ничто не мешает человеку в России учредить или управлять юридическим образованием, созданным по зарубежным законам.

90. Как указано в российском отчёте о национальной оценке рисков, незаконное использование юридических лиц является основным способом отмывания денег в России. Юридические лица используются в противоправных целях либо в качестве подставных компаний для сокрытия фиктивной деятельности в схемах отмывания денег через торговлю, либо для сокрытия реальных владельцев за счёт фиктивных руководителей или участников. Также отмечены случаи сокрытия бенефициарных собственников российских юридических лиц с помощью сложных зарубежных структур.

Обзор надзорной деятельности

91. В России имеются органы надзора в целях ПОД/ФТ для разных секторов и видов деятельности, на которых распространяются меры ПОД/ФТ. Основные органы надзора включают следующие:

a) Банк России – Центральный банк Российской Федерации. Он не зависит от других государственных органов и отчитывается только перед Государственной Думой. Глава Банка России назначается и смещается с должности Президентом по согласованию с Государственной Думой. Банк России отвечает за стабильность национальной валюты, развитие банковской системы и эффективность платёжной системы. Банк России осуществляет регулирование и надзор за деятельностью кредитных

учреждений и банковских групп, а также за деятельностью некредитных финансовых учреждений (страховых организаций, ломбардов, негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, микрофинансовых организаций, компаний, управляющих инвестиционными, паевыми инвестиционными и негосударственными пенсионными фондами, а также кредитных потребительских кооперативов, включая сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы).

b) Росфинмониторинг является органом, осуществляющим надзор за рядом секторов, в том числе за лизинговыми компаниями, риелторами, факторинговыми компаниями и провайдерами услуг по приёму платежей.

c) Роскомнадзор осуществляет надзор за деятельностью Почты России.

d) Пробирная палата является надзорным органом, который контролирует соблюдение организациями правил торговли драгоценными металлами и камнями, ювелирными изделиями и подчиняется Министерству финансов.

e) На Федеральную налоговую службу (ФНС) возложена задача по сбору федеральных налогов в России. Она же осуществляет надзор за валютными операциями, сектором азартных игр и деятельностью лотерей. ФНС также отвечает за регистрацию юридических лиц и лотерей. Все свои обязанности она осуществляет под эгидой Минфина.

f) У аудиторов имеются две саморегулируемые организации: «Российский союз аудиторов» и Ассоциация «Содружество». Они представляют интересы своих членов и осуществляют надзор за их деятельностью, в том числе за соблюдением законодательства в области ПОД/ФТ. Членство в этих организациях является обязательным для аудиторов. Кроме того, Федеральное казначейство отвечает за надзор за этими двумя саморегулируемыми организациями, а также за деятельностью самих аудиторов, в том числе за соблюдением ими требований в сфере ПОД/ФТ, и является независимым ведомством для аудиторов.

Международное сотрудничество

92. Россия сотрудничает с целым рядом различных юрисдикций, получая более 6000 запросов о взаимной правовой помощи каждый год и ежегодно отправляя около 4800 запросов. Координирует взаимно правовую помощь Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры (ГУМПС). Кроме того, Россия напрямую сотрудничает с правоохранительными органами, ПФР и органами надзора. Географический охват исходящих и входящих запросов отражает характер рисков России как страны – источника доходов от преступной деятельности, а в число основных получателей исходящих запросов входят Кипр, Латвия, Швейцария, Британские Виргинские Острова, Германия, Великобритания, США, Чехия и Беларусь.

ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОБЛАСТИ ПОД/ФТ

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

1. Российские власти имеют очень хорошее и глубокое понимание существующих в стране рисков ОД/ФТ. Выявление и оценка рисков ОД/ФТ осуществляется на системной основе, чему способствуют обязательства, принятые на высоком политическом уровне, а также участие в этом процессе всех основных заинтересованных сторон как из государственного, так и из частного сектора. При проведении национальной оценки рисков отмывания денег использовался большой объём количественных и качественных данных из целого ряда открытых и закрытых источников. Методология, использованная при проведении национальной оценки рисков отмывания денег, является в целом обоснованной, хотя в неё можно внести некоторые улучшения.

2. Похоже, что выявленные риски отмывания денег являются достаточно полными и обоснованными. Представители российских государственных органов продемонстрировали глубокое понимание и чёткое представление о составных элементах риска. Они также показали, что знают о наиболее актуальных рисках, существующих в стране в целом, а также в отдельных секторах, включая соответствующие сценарии проявления этих рисков и используемых методов и инструментов.

3. Риски финансирования терроризма также хорошо определены и понятны. Отчёт о национальной оценке рисков финансирования терроризма является документом высокого уровня, и в нём не содержится подробной информации о конкретных угрозах. Тем не менее, он эффективно дополняется глубокими знаниями оперативных и следственных сотрудников правоохранительных органов, занимающихся борьбой с терроризмом. Росфинмониторинг играет ключевую роль в выявлении угроз, связанных с финансированием терроризма, и в разработке соответствующих информационных материалов.

4. Национальная политика в области ПОД/ФТ надлежащим образом направлена на принятие мер по снижению выявленных рисков ОД/ФТ. В России осуществляется постоянный и согласованный процесс выработки политики на основании результатов официальных оценок рисков и других материалов, касающихся рисков (таких как ежегодные отчёты об оценке угроз, составляемые Росфинмониторингом с 2013 года). Соответствующие национальные стратегии и планы действий, разработанные по результатам национальных оценок рисков отмывания денег и финансирования терроризма, проведённых в 2018 году, являются составными частями национальной политики на стратегическом и оперативном уровне, направленной на противодействие ОД/ФТ в стране.

5. В российском законодательстве отсутствуют положения, позволяющие не применять какие-либо Рекомендации ФАТФ, требующие от финансовых учреждений и УНФПП принятия определённых мер. Упрощённые меры были определены с учётом выводов и заключений по итогам оценок рисков в рамках консультаций со всеми участниками системы ПОД/ФТ из государственного и частного сектора. Результаты оценок рисков также используются для содействия применению усиленных мер в ситуациях, представляющих повышенный риск.

6. Результаты национальных оценок рисков внесли существенный вклад в работу по определению задач и принятию мер российскими государственными органами. Приведение задач, приоритетов и направлений деятельности в соответствие с национальной политикой в области ПОД/ФТ достигается в том числе путём

корректировки политики отдельных ведомств с учётом результатов оценок рисков и их включения в задачи и приоритетные направления деятельности компетентных органов.

7. Взаимодействие и сотрудничество на национальном уровне являются наиболее сильной стороной российской системы ПОД/ФТ. Росфинмониторинг отвечает за руководство и координацию законодательной и оперативной деятельности в области противодействия ОД/ФТ и получает поддержку на очень высоком уровне от руководства законодательной и исполнительной ветвей власти. В России также имеются различные межведомственные координационные механизмы.

8. Финансовые учреждения, УНФПП и представители других секторов, на которые распространяются требования ПОД/ФТ, принимали непосредственное участие в проведении национальных и секторальных оценок рисков. Результаты оценок рисков надлежащим образом доводятся до сведения финансовых учреждений, УНФПП и саморегулируемых организаций (СРО) с использованием институциональных и оперативных образований.

Рекомендуемые меры

1. Пониманию риска ОД будет способствовать более систематический и глубокий стратегический анализ финансовых потоков, которые могут быть связаны с организованной преступностью в целом и с её транснациональными аспектами в частности. Для получения всестороннего представления о соответствующих рисках ОД подобный анализ должен охватывать все соответствующие предикатные преступления. Результат такого анализа необходимо либо интегрировать в соответствующие разделы существующих национальных стратегических документов, либо оформить в виде отдельной стратегии борьбы с национальной и транснациональной организованной преступностью.

2. В процессе актуализации НОР ОД или других секторальных оценок рисков методологию можно улучшить за счёт более чёткого разделения различных типов факторов и субъектов риска – это позволит избежать возможной путаницы из-за смешанного использования определений областей риска по отдельным продуктам и видам деятельности. Также требуется внести улучшения в методологию секторальных оценок рисков, в том числе для более чёткого понимания разной степени подверженности секторов и организаций различным видам рисков ОД/ФТ. Это также необходимо для более чёткого разделения факторов риска, касающихся пруденциальных вопросов, и факторов риска, связанных с ОД/ФТ.

3. При проведении следующей оценки рисков использования сектора НКО в целях ФТ необходимо включить в отчёт об оценке определённые параметры (информацию о количестве и видах зарегистрированных субъектов, сведения об учредителях, членах и участниках (в том числе о бенефициарных собственниках), данные об объёмах и стоимости контролируемых активов, информацию о количестве и суммах существенных финансовых операций, сведения об источниках пожертвований и направлениях расходования средств), а также выводы надзорных органов в отношении различных видов некоммерческих организаций, подверженных повышенному риску ФТ. Это сделало бы отчёт более полезным для его практического применения представителями государственного и частного сектора.

93. В данной главе рассматривается и оценивается Непосредственный результат 1. Для оценки эффективности по этому разделу используются Рекомендации 1, 2, 33 и 34.

Непосредственный результат 1 (Риски, политика и взаимодействие)

Понимание существующих рисков ОД/ФТ

94. Российские власти имеют очень хорошее и глубокое понимание существующих в стране рисков ОД/ФТ. Этот вывод сделан на основании анализов об оценке рисков, представленных российскими властями, а также на основании собеседований, проведённых с представителями российских государственных органов. С 2013 года Росфинмониторинг осуществляет руководство и координацию процесса выявления и оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма. Это осуществляется в рамках всей системы, чему способствуют обязательства, принятые на высоком политическом уровне, а также участие в этом процессе всех основных заинтересованных сторон как из государственного, так и из частного сектора. Понимание рисков ОД/ФТ формировалось и развивалось на протяжении многих лет и было впервые систематизировано в двух отчётах о национальной оценке рисков (НОР) – первый отчёт был о национальной оценке рисков отмывания денег, а второй отчёт о национальной оценке рисков финансирования терроризма. Они были опубликованы в июне 2018 года. В России была разработана собственная методология для проведения этих оценок, а сам процесс оценки был чётко организован.

95. При проведении национальной оценки рисков отмывания денег использовался большой объём количественных данных из множества открытых и закрытых источников. Оперативная информация включает главным образом сведения о финансовых потоках и потоках наличных денег, поступающих от Банка России и Федеральной таможенной службы; статистику о преступлениях; сведения, содержащиеся в сообщениях о подозрительных операциях и сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю; данные и факты о соблюдении установленных требований, предоставляемых надзорными органами; а также данные, поступающие из Федеральной налоговой службы. Анализируемая качественная информация включает независимые отчёты и доклады Международного валютного фонда, Всемирного банка и других международных организаций; экспертные оценки надзорных и правоохранительных органов и других ключевых заинтересованных сторон; результаты анкетирования представителей частного сектора и саморегулируемых организаций (СРО).

96. После завершения национальных оценок рисков отмывания денег и финансирования терроризма надзорные органы провели секторальные оценки рисков. Такие секторальные оценки рисков проводились с учётом анализа и выводов по итогам национальных оценок рисков и обеспечили более подробное и глубокое понимание рисков, существующих в соответствующих поднадзорных секторах этих органов. Тем не менее, всё равно требуются определённые улучшения в этих секторальных оценках рисков (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 3). Это необходимо в том числе для более чёткого понимания различной степени подверженности секторов и субъектов разным видам рисков ОД/ФТ; для лучшего разделения пруденциальных факторов риска и факторов риска ОД/ФТ; а также для совершенствования и обеспечения цикличности процессов секторальных оценок рисков. Всё это необходимо в целях проверки, подтверждения выводов и совершенствования подхода к риск-ориентированному надзору с учётом выводов по итогам первых оценок.

97. Похоже, что выявленные риски отмывания денег являются в основном исчерпывающими и обоснованными. Риски подразделяются на четыре группы. К группе высокого риска относятся наиболее часто используемые инструменты и методы отмывания денег, такие как использование подставных/фиктивных компаний, использование юридических лиц и образований-нерезидентов, отмывание денег через торговлю путём осуществления фиктивной внешнеэкономической деятельности, использование посредников, связанных (аффилированных) с государственными чиновниками, неправомерное использование электронных платежей и виртуальных активов и осуществление операций с наличными деньгами. Группы повышенного, умеренного и низкого рисков отражают степень подверженности различных финансовых учреждений и УНФПП их возможному незаконному использованию в целях отмывания денег.

98. Методология, использованная при проведении национальной оценки рисков отмывания денег, является в целом качественной, хотя в неё можно было бы внести некоторые

улучшения. В частности, в этой методологии предусмотрено смешанное использование определений областей риска, связанных с продуктами и деятельностью, что может создать путаницу при рассмотрении степени подверженности отдельных секторов угрозам, исходящим от конкретных методов и инструментов отмывания денег. То же самое касается секторальных оценок рисков. Хотя выводы, касающиеся определённых рисков, являются не совсем правильными по причине использованной методологии, при проведении следующих (очередных) национальных и секторальных оценок рисков отмывания денег можно было бы усовершенствовать методологию путём более чёткого разграничения между различными видами факторов риска и субъектов риска.

99. Понимание рисков развивалось и углублялось со временем. Национальные оценки рисков в 2018 году проводились с учётом установленных фактов и выводов по итогам предыдущих оценок рисков, особенно ежегодных отчётов об оценке угроз, выпускаемых Росфинмониторингом с 2013 года. В перспективе регулярный контроль и получение обратной связи должны сыграть важную роль в совершенствовании процесса проведения национальных оценок рисков и осуществления анализа[17]. Актуализация (повторное проведение) национальных оценок рисков позволит российским властям выявлять тенденции для дополнения картины, полученной в конкретный момент времени. Вероятно, что понимание рисков будет развиваться в процессе актуализации национальных оценок рисков, наряду с совершенствованием процессов их проведения и углубления степени понимания.

100. В отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег угрозы определены в разрезе конкретных предикатных преступлений, совершаемых в России и за рубежом. В частности, хищение государственных средств, налоговые преступления, преступления, связанные с коррупцией / превышением полномочий, мошенничество в финансовом секторе (например, незаконная банковская деятельность, осуществляемая недобросовестными руководителями и владельцами финансовых учреждений) и незаконный оборот наркотиков определены в указанном отчёте в качестве наиболее распространённых видов преступлений, обладающих самым высоким потециалом для получения незаконных доходов. Уязвимости рассматриваются в контексте действующей законодательной базы, контекстуальных факторов (например, теневая экономика и обращение наличных денег), финансового и нефинансового сектора и т. д. Кроме того, киберпреступления[18] и организованная преступность[19] в целом, рассмотренные в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег, также определены в качестве угроз в различных других документах, касающихся государственной политики и имеющих отношение к пониманию рисков. Организованная преступность рассматривается в более широком контексте с учётом общих последствий в разрезе различных видов преступной деятельности (включая коррупцию, незаконный оборот наркотиков, мошенничество и т. д.), когда преступники пытаются объединить свои усилия и ресурсы для достижения максимального результата своей незаконной деятельности.

---

17 Это включает, например, отзывы оперативных и надзорных органов относительно приоритетных областей, в которых в отчёте о НОР могла бы содержаться более конкретная информация о рисках в качестве основы для планирования их деятельности; отзывы о влиянии опубликованного отчёта о НОР на качество и виды СПО; отзывы регулируемых субъектов относительно областей риска, в которых требуется проведение более глубокого анализа; и проверку того, отражены ли выводы по итогам оценки рисков в выявляемой деятельности, связанной с ОД/ФТ.

18 В частности, в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег рассмотрены угрозы, исходящие от использования кредитных карт / электронных средств платежей в целях получения доходов от киберпреступлений (т. е. от кибермошенничества и киберворовства). За киберпреступления установлена уголовная ответственность в главе 28 Уголовного кодекса и включает запреты на неправомерный доступ к компьютерным данным, а также создание и распространение вредоносных компьютерных программ.

19 В частности, в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег рассмотрены угрозы, исходящие от организованных преступных групп, занимающихся незаконным оборотом наркотиков, хищением государственных средств и мошенничеством в финансовом секторе. За организацию преступного сообщества / преступной организации и участие в нём/ней установлена уголовная ответственность в гтатье 210 Уголовного кодекса.

101. Представители российских государственных органов продемонстрировали глубокое понимание составных элементов риска и показали, что они знают о наиболее актуальных рисках, существующих в стране в целом, а также в отдельных секторах, включая соответствующие сценарии проявления этих рисков, методов и инструментов, используемых для отмывания денег и финансирования терроризма. Тем не менее не очевидно, что российские власти использовали весь потенциал национальной оценки рисков для того, чтобы сделать представляющие ценность выводы, касающиеся организованной и крупномасштабной преступной деятельности, в частности трансграничной деятельности, и внутренней структуры преступных группировок. Несмотря на хорошее знание оперативной ситуации в стране, уровень понимания рисков отмывания денег мог бы быть повышен за счёт более систематического и углублённого стратегического анализа финансовых потоков, потенциально связанных с организованной преступностью в целом и её транснациональной составляющей в частности. Это важно с учётом значительных угроз, исходящих от организованной преступности, и может позволить российским властям более эффективно пресекать международную деятельность организованных преступных группировок и привлекать к уголовной ответственности преступников, находящихся в России.

102. Риски финансирования терроризма также хорошо определены и понятны. В отчёте о национальной оценке рисков финансирования терроризма рассмотрены конкретные угрозы, исходящие от незаконных вооружённых формирований, действующих на Северном Кавказе, а также от ячеек международных террористических организаций, действующих на территории России. В нём также рассмотрены угрозы, исходящие от российских и иностранных боевиков-террористов, а также от преступников, занимающихся вербовкой российских граждан в ряды террористов с использованием социальных сетей или Интернета. Риски рассмотрены с точки зрения уязвимостей на трёх этапах финансирования терроризма, т. е. на этапах сбора, перемещения и использования средств. В рамках оценки рисков учтены имеющиеся меры по снижению этих рисков, а также действия, которые будут предприняты на законодательном, институциональном и оперативном уровне для дальнейшего противодействия рискам терроризма и финансирования терроризма. В отчёте о национальной оценке рисков ФТ отмечено, что все террористические группы и субъекты терроризма используют одинаковые методы и способы для сбора, перемещения и использования средств и обладают одинаковыми возможностями по их использованию. Таким образом, в отчёте о национальной оценке рисков ФТ не содержится информация о конкретных «финансовых профилях» различных групп, а также отсутствует анализ их внутренней финансовой деятельности.

103. Опубликованный отчёт о национальной оценке рисков ФТ представляет собой общий документ высокого уровня и не содержит подробной информации о конкретных угрозах. Тем не менее, понимание рисков ФТ эффективно дополняется конкретными знаниями сотрудников правоохранительных органов, участвующих в борьбе с терроризмом. Это включает в себя знания о финансовой деятельности конкретных организаций и ячеек, действующих в различных регионах страны и за рубежом, а также очевидные возможности Росфинмониторинга инициировать и при необходимости содействовать отслеживанию средств, связанных с финансированием терроризма, и оказывать содействие в проведении параллельных финансовых расследований в рамках дел, касающихся финансирования терроризма. Тем не менее было бы полезным использовать процесс очередной национальной оценки рисков ФТ (или аналогичный процесс) для сбора и обобщения имеющихся у ведомств знаний, касающихся финансирования терроризма. Также было бы целесообразно проанализировать и проверить эти знания и предоставить их в качестве полезного ресурса более широкому кругу компетентных органов. Хорошие результаты, касающиеся выявления и оценки рисков терроризма и финансирования терроризма, также подтверждаются примерами дел, приведённых в разделе, посвящённом Непосредственному результату 9. В рамках этих дел были вынесены обвинительные приговоры лицам за деятельность, связанную как с внутренним, так и с международным терроризмом.

104. В 2018 году российские власти также провели отдельную оценку рисков

финансирования терроризма в секторе некоммерческих организаций. В открытом отчёте по итогам этой оценки дано подробное описание действующей нормативно-правовой базы, и указаны уязвимости, касающиеся возможного незаконного использования НКО в целях финансирования терроризма. (К числу таких уязвимостей отнесена возможность получения наличных денег через электронные кошельки в обход банковских счетов; а также трудности в установлении чёткой связи между физическими лицами, электронными кошельками и конкретной некоммерческой организацией.) В этом отчёте содержится вывод о том, что в целом риск незаконного использования НКО является низким в масштабе всего сектора. В нём также рекомендован ряд мер, направленных на снижение выявленных рисков[20]. Несмотря на то, что риск ФТ в секторе некоммерческих организаций оценён как низкий, финансовые учреждения и УНФПП получили указание рассматривать НКО в качестве клиентов, представляющих высокий риск, и осуществлять мониторинг операций, связанных с благотворительной деятельностью (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4). Хотя эти меры предосторожности отражают намерение властей как можно раньше обеспечить выявление возможной отрицательной динамики, касающейся текущей подверженности НКО рискам, возможно, имеет смысл провести дополнительную информационно-разъяснительную работу в частном секторе. Это помогло бы финансовым учреждениям и УНФПП лучше понимать риски, оценить степень собственной подверженности этим рискам и соответствующим образом скорректировать свои меры контроля.

105. Хотя в отчёте об оценке рисков финансирования терроризма в секторе НКО содержится только общий анализ и не приведена конкретная оценка угроз, российские власти предоставили экспертам-оценщикам подробные анкеты-вопросники и другие инструменты, использовавшиеся для сбора и анализа сведений о некоммерческих организациях. В частности, были собраны и проанализированы данные о НКО, в том числе о количестве и видах зарегистрированных организаций, сведения об учредителях, членах и участниках (включая бенефициарных собственников), информация об объёме контролируемых активов, о количестве и суммах значительных финансовых операций, об источниках пожертвований и о направлениях расходов. Тем не менее, при проведении следующей оценки рисков финансирования терроризма в секторе НКО было бы полезно включить в отчёт об оценке указанные параметры, а также выводы надзорных органов в отношении различных видов некоммерческих организаций, подверженных повышенному риску ФТ. Это сделало бы отчёт более полезным для его практического применения пользователями из государственного и частного сектора.

Национальная политика, направленная на снижение выявленных рисков ОД/ФТ

106. Национальная политика в области ПОД/ФТ надлежащим образом направлена на снижение выявленных рисков ОД/ФТ. Этот вывод был сделан по итогам интервью с руководителями и сотрудниками ключевых органов, задействованных в системе ПОД/ФТ, таких как Росфинмониторинг, Банк России и правоохранительные органы. Указанный вывод также подкреплён результатами рассмотрения планов действий на национальном уровне и других документов политического характера.

107. В России осуществляется постоянный и согласованный процесс выработки политики на основании результатов официальных оценок рисков. Самый последний национальный документ политического характера под названием «Концепция развития национальной

[20] Например, принятие законодательных актов, запрещающих лицам, в отношении которых комиссия по противодействию финансированию терроризма приняла решение о заморозке их активов, выступать в качестве учредителей или участников/членов НКО; введение регулирования сбора средств благотворительными организациями посредством ящиков для пожертвований; применение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности; осуществление информационно-разъяснительной работы в секторе НКО.

системы ПОД/ФТ» был разработан и утверждён в 2018 году. В этом документе определены основные цели для предотвращения и снижения выявленных рисков. Эти цели включают: повышение эффективности национальной системы ПОД/ФТ; обеспечение выполнения подотчётными субъектами законодательства в сфере ПОД/ФТ; повышение уровня прозрачности экономики; недопущение нецелевого использования и повышение эффективности расходования государственных средств; противодействие угрозам терроризма/экстремизма; повышение прозрачности деятельности некоммерческих организаций.

108. Для достижения этих целей в концепции определены общие направления развития национальной системы ПОД/ФТ. Они включают дальнейшее развитие политики и законодательства в области ПОД/ФТ и совершенствование механизма задействования подотчётных субъектов в функционировании национальной системы ПОД/ФТ. Это также включает снижение уровня преступности, связанной с ОД/ФТ/ФРОМУ, и укрепление национальной системы ПОД/ФТ. В рамках каждого направления в концепции также определены основные задачи, которые должны быть выполнены для достижения общих целей высокого уровня[21]. Ожидается, что реализация этой концепции обеспечит большее соответствие национальной системы ПОД/ФТ международным стандартам, а также позволит создать оптимальную институциональную структуру с достаточным ресурсным и нормативным обеспечением.

109. Что касается организованной преступности, то подход, используемый российскими властями для выявления и снижения рисков, предусматривает борьбу и пресечение наиболее распространённых видов преступлений, определённых в отчётах о НОР и политических документах, путём реализации комплекса мер. Эти меры включают проведение оперативно-следственной работы и расследований в целях выявления преступных группировок, совершающих любые виды тяжких преступлений, с одной стороны, и по возможности предъявление им обвинений в совершении как предикатных, так и организованных преступлений, с другой стороны. В Стратегии национальной безопасности «деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговли людьми» определена в качестве одной из основных угроз для государственной и общественной безопасности. Аналогичные положения содержатся в Стратегии государственной антинаркотической политики, Концепции развития национальной системы ПОД/ФТ и других национальных стратегических документах политического характера.

110. Что касается киберпреступности, то в Стратегии национальной безопасности указано на угрозу, связанную с «появлением новых форм противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий». В двух указах Президента РФ[22] Федеральной службе безопасности поручено разработать национальную систему для выявления, предотвращения и нейтрализации киберугроз. Кроме того, в составе Министерства внутренних дел имеется специальное Управление по борьбе с киберпреступностью, в том числе с неправомерным доступом к компьютерной информации, созданием и распространением вредоносных компьютерных программ, а также с мошенничеством с использованием компьютерных технологий. Банк России учредил Центр мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере (ФинЦЕРТ), в задачи которого входит, помимо прочего, борьба с киберпреступностью и компьютерными преступлениями. Сейчас к ФинЦЕРТ подключены все кредитные

---

21 Например, в рамках направления, касающегося снижения преступности, связанной с ОД/ФТ/ФРОМУ, в концепции определены основные задачи по совершенствованию правоприменительной практики для выявления бенефициарных собственников хозяйствующих субъектов; введению для следователей, судей и прокуроров специализации по расследованию и рассмотрению дел, связанных с финансовыми преступлениями и т. д.

22 Указы Президента Российской Федерации № 31с от 15 января 2013 года и № 620 от 22 декабря 2017 года.

организации и страховые компании. По словам российских властей, за период с 2017 года сотрудничество этого Центра с кредитными организациями, провайдерами платёжных систем и правоохранительными органами позволило предотвратить хищение более 2,5 миллиарда рублей и заблокировать более 5000 мошеннических веб-сайтов.

111. «Концепция развития национальной системы ПОД/ФТ» и другие соответствующие национальные стратегии и планы действий, разработанные по результатам национальных оценок рисков отмывания денег и финансирования терроризма, проведённых в 2018 году, являются составными частями национальной политики на стратегическом и оперативном уровне, направленной на противодействие ОД/ФТ в стране. Этот подход был подтверждён и разъяснён в ходе встреч экспертной группы с высокопоставленными членами Государственной Думы (заместителем председателя Думы, главой Постоянного комитета по безопасности и противодействую коррупции и главой Комитета по бюджету и налогам) и Межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям (заместителем председателя, помощником Президента Российской Федерации). Указанные официальные лица предоставили обширную информацию о постепенном развитии и совершенствовании соответствующих мер, принятых законодательной и исполнительной ветвями власти за последние пять лет. На момент проведения выездной миссии реализация планов действий по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма находилась на продвинутой стадии.

Исключения и применение усиленных и упрощённых мер

112. В российском законодательстве отсутствуют положения, позволяющие не применять какие-либо Рекомендации ФАТФ, требующие от финансовых учреждений и УНФПП принятия определённых мер. Упрощённые меры могут применяться в отношении только одного элемента НПК, а именно: для идентификации клиентов – физических лиц при осуществлении ими определённых видов операций и деятельности в конкретных ограниченных условиях, которые эффективно снижают риски ОД/ФТ (см. Рекомендации 1 и 10). Эти условия были определены с учётом выводов и заключений по итогам предыдущих оценок рисков в рамках консультаций с соответствующими участниками системы ПОД/ФТ из государственного и частного сектора. Таким образом, они представляют собой объективные характеристики отношений, представляющих потенциально низкий риск, и соответствуют выводам по итогам НОР, проведённых в 2018 году.

113. Результаты оценок рисков используются для выработки двух категорий мер реагирования, требующих применения усиленных мер в ситуациях повышенного риска. К первой категории относятся подлежащие исполнению нормативные акты, в которых определены факторы, влияющие на оценку рисков клиентов, географических регионов и операций, а также признаки необычной или подозрительной деятельности. Они используются для определения рисков клиентов и деловых отношений и для последующего принятия решений о направлении сообщений в Росфинмониторинг. Чтобы обеспечить надлежащее реагирование на появляющиеся угрозы и методы ОД/ФТ, эти факторы и признаки периодически пересматриваются и актуализируются, в том числе на основе результатов оценки рисков. Ко второй категории относятся информационные письма, методологические рекомендации и другие руководства, выпускаемые Росфинмониторингом, Банком России и другими надзорными органами. В них подотчётным субъектам рекомендуется учитывать и использовать результаты национальных оценок рисков в целях выявления, оценки, управления и снижения рисков.

Задачи и деятельность компетентных органов

114. Результаты оценок рисков учитываются при определении задач и принятии мер российскими государственными органами. На оперативном уровне государственные органы привели свою политику, функции и приоритеты в соответствие с результатами оценки

рисков путём разработки планов действий с учётом выводов, содержащихся в самом свежем национальном документе политического характера – Концепции развития национальной системы ПОД/ФТ от 2018 года. Росфинмониторинг пересмотрел свой ежегодный рабочий план на 2018 год с учётом результатов национальных оценок рисков и скорректировал свою организационно-штатную структуру в соответствии с результатами НОР. Банк России также разработал программу по реализации мер с учётом выводов, содержащихся в отчётах о национальных оценках рисков отмывания денег и финансирования терроризма, проведённых в 2018 году, а также в отчёте о секторальной оценке рисков для финансового сектора. Другие надзорные и правоохранительные органы также скорректировали свою политику (например, путём внесения изменений в ежеквартальные рабочие планы) и направления деятельности (например, путём выпуска специальных указаний) в целях реализации мероприятий по итогам национальных оценок рисков. Во всех ведомствах проводится обучение, в том числе для лучшего понимания выявленных рисков и определения соответствующих направлений деятельности.

115. Среди мероприятий, осуществлённых компетентными органами на основании результатов более ранних оценок рисков, можно отметить нормативно-правовые меры, реализованные за последние пять лет. Эти меры были направлены, например, на совершенствование механизма отзыва лицензий у кредитных учреждений, а также на повышение качества информации о юридических лицах. Кроме того, указанные меры также позволили создать межведомственный механизм в целях снижения рисков хищения и отмывания бюджетных средств в рамках государственных оборонных заказов. Эти меры оказали значительное влияние на соответствующие области и сферы, вызывавшие обеспокоенность (см. ниже анализ в разделах, посвящённых соответствующим Непосредственным результатам).

116. Имеется много примеров мер, предусмотренных в планах действий и направленных на снижение повышенных рисков. Это включает, например, установление прокурорского контроля за расходами государственных служащих или создание моделей финансового поведения «коррумпированного чиновника», «наркоторговца» и «сообщника террористов» для более эффективного выявления клиентов и операций, которые, с большей долей вероятности, могут быть связаны с отмыванием денег и/или финансированием терроризма. Во всех правоохранительных органах, в том числе в Министерстве внутренних дел и Федеральной службе безопасности, имеются специализированные подразделения по борьбе с организованной преступностью. В результате работы, проводимой этими подразделениями, были возбуждены уголовные дела в отношении государственных служащих и чиновников, подозреваемых в участии в организованной преступной деятельности. Для более эффективного реагирования на риски, связанные с организованной преступностью, в настоящее время принимаются законодательные поправки, которые ужесточают уголовную ответственность за организацию преступного сообщества, а также за руководство таким сообществом и участие в нём. Также имеются примеры выявления и судебного преследования за совершение наиболее распространённых предикатных преступлений, указанных в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег от 2018 года, в которых фигурируют связи с организованной преступностью[23].

Взаимодействие и сотрудничество на национальном уровне

117. Взаимодействие и сотрудничество являются одной из сильных сторон российской системы ПОД/ФТ. Росфинмониторинг отвечает за руководство и координацию законодательной и оперативной деятельности в области противодействия ОД/ФТ и получает поддержку на

[23] Для более эффективного реагирования на риски, связанные с организованной преступностью, в настоящее время принимаются законодательные поправки, которые ужесточают уголовную ответственность за организацию преступного сообщества, а также за руководство таким сообществом и участие в нём.

очень высоком уровне от руководства законодательной и исполнительной ветвей власти. Межведомственная комиссия по противодействию незаконным финансовым операциям и Межведомственная комиссия по ПОД/ФТ/ФРОМУ являются ключевыми структурами, используемыми на федеральном и региональном уровне компетентными органами и саморегулируемыми организациями для сотрудничества и взаимодействия по вопросам выработки и реализации политики и деятельности в области ПОД/ФТ и, в соответствующих случаях, в области противодействия финансированию распространения ОМУ.

118. Межведомственная комиссия по противодействию незаконным финансовым операциям была создана в 2012 году, и её председателем является Руководитель Администрации Президента РФ. Он отвечает за выработку стратегии на национальном уровне и за содействие в сфере межведомственного сотрудничества и взаимодействия. На региональном уровне Межведомственная комиссия имеет свои структуры во всех федеральных округах, которые отвечают за организацию регионального сотрудничества, оценку и снижение местных рисков.

119. Межведомственная комиссия по ПОД/ФТ/ФРОМУ была создана в 2006 году, и её председателем является Директор Росфинмониторинга. Основными направлениями деятельности Комитета являются выработка предложений по совершенствованию национальной законодательной базы, обмен информацией о рисках, реализация пилотных проектов, рассмотрение новых тенденций, касающихся отмывания денег и финансирования терроризма, и аналогичных инициатив. Деятельность этой межведомственной координационной структуры осуществляется при поддержке Консультативного совета, который был создан в 2007 году и объединяет представителей крупнейших профессиональных объединений и ассоциаций частного сектора, а также Совета комплаенс, который был создан в 2016 году и состоит из представителей крупнейших финансовых учреждений и УНФПП (более 100 членов). Структуры, аналогичные Совету комплаенс, также созданы на региональном уровне.

120. Межведомственная комиссия по ПОД/ФТ/ФРОМУ играет особую роль в организации внутреннего сотрудничества и взаимодействия по вопросам выработки и реализации политики и деятельности в сфере ПОД/ФТ и, в соответствующих случаях, политики и деятельности в сфере ФРОМУ. В этих целях, в Совместном приказе № 207 содержатся указания относительно оперативного обмена информацией между Росфинмониторингом и ключевыми правоохранительными органами. Другие элементы координационного механизма предусмотрены в 25 межведомственных соглашениях о сотрудничестве между Росфинмониторингом и другими государственными ведомствами. Другие элементы и механизмы взаимодействия, связанного с ПОД/ФТ, представлены в рамках Национального антитеррористического комитета, Государственного антинаркотического комитета, Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма. Росфинмониторинг надлежащим образом представлен во всех вышеперечисленных структурах.

Осведомлённость представителей частного сектора о рисках

121. Финансовые учреждения, УНФПП и представители других секторов, на которые распространяются требования ПОД/ФТ, принимали непосредственное участие в проведении национальных и секторальных оценок рисков. В частности, в ходе подготовки к проведению национальных оценок рисков отмывания денег и финансирования терроризма в 2018 году был проведён (путём анкетирования) опрос большого сегмента представителей частного сектора, которых попросили указать основные угрозы и уязвимости национальной системы ПОД/ФТ. В ходе проведения национальных оценок рисков с представителями частного сектора проводились регулярные консультации в рамках заседаний Совета комплаенс и Консультативного совета при Межведомственной комиссии по ПОД/ФТ/ФРОМУ. Эти консультации проводились для обсуждения и выяснения их восприятия и оценки рисков и тенденций на рынке, а также их мнений относительно мер, необходимых для снижения

этих рисков. Такие опросы, консультации и другие мероприятия по выяснению фактов также проводились в рамках Советов комплаенс в федеральных округах.

122. Результаты оценок рисков надлежащим образом доводятся до сведения финансовых учреждений, УНФПП и саморегулируемых организаций (СРО) через личные кабинеты на сайте Росфинмониторинга, а также на двусторонних и многосторонних встречах, конференциях и аналогичных мероприятиях. Доведению результатов национальных оценок рисков до сведения соответствующих субъектов также способствуют институциональные структуры в виде Совета комплаенс и Консультативного совета при Межведомственной комиссии по ПОД/ФТ/ФРОМУ. По результатам национальных оценок рисков Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга (МУМЦФМ) были разработаны специализированные учебные курсы для представителей частного сектора.

123. Все компетентные органы и саморегулируемые организации разместили на своих сайтах открытую (несекретную) версию отчётов о национальных оценках рисков, а в соответствующих случаях также отчёты о секторальных оценках рисков. Надзорные органы рекомендуют представителям частного сектора учитывать и использовать результаты национальных и секторальных оценок рисков в целях выявления, оценки, управления и снижения рисков. Деятельность по информированию подотчётных субъектов о результатах оценок рисков проводится в том числе в рамках практических семинаров, в ходе которых моделируются ситуации, требующие применения мер по снижению рисков. Саморегулируемые организации советуют своим членам включать отчёты о национальных и секторальных оценках рисков в список рекомендуемых документов для программ сертификации и повышения квалификации.

124. Представители подотчётных субъектов свободно, без каких-либо затруднений обсуждали с экспертами-оценщиками результаты национальных и секторальных оценок рисков, а также соответствующие последствия в плане конкретных угроз, уязвимостей и рисков, связанных с их деятельностью.

Общие выводы по Непосредственному результату 1

125. Российские власти имеют очень хорошее и глубокое понимание существующих в стране рисков ОД/ФТ. Похоже, что выявленные риски отмывания денег являются довольно полными и обоснованными, а риски финансирования терроризма также хорошо определены и понятны. Национальная политика в области ПОД/ФТ, вырабатываемая на постоянной и устойчивой основе, надлежащим образом направлена на снижение выявленных рисков ОД/ФТ. Результаты оценок рисков способствовали процессу определения задач и принятия мер российскими государственными органами, и при этом взаимодействие и сотрудничество на национальном уровне являются сильной стороной российской системы ПОД/ФТ. Результаты оценок рисков доводятся до сведения финансовых учреждений, УНФПП и саморегулируемых организаций (СРО) с использованием институциональных и оперативных механизмов. При этом имеются возможности дальнейших улучшений и развития путём совершенствования методологии проведения национальной оценки рисков отмывания денег, систематизации понимания рисков, связанных с организованной преступностью, и повышения практического значения и возможности использования отчёта о национальной оценке рисков финансирования терроризма для представителей государственного и частного сектора.

126. Уровень эффективности России в рамках Непосредственного результата 1 является значительным.

ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И ВОПРОСЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Основные выводы и рекомендуемые меры

Непосредственный результат 6

1. Российские правоохранительные органы, включая Министерство внутренних дел, Федеральную службу безопасности и Следственный комитет, регулярно и эффективно получают и используют данные финансового расследования и другую соответствующую информацию в целях сбора доказательств для расследования случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений, а также для отслеживания преступных доходов. Генеральная прокуратура дополнительно обеспечивает использование финансовой информации в процессе производства по делам, поскольку она регулярно анализирует каждое расследование отмывания денег и предикатных преступлений с целью удостовериться в том, что правоохранительные органы отрабатывают все возможные финансовые элементы в ходе расследований.

2. Росфинмониторинг является основным элементом функционирования российского режима ПОД/ФТ. В распоряжении Росфинмониторинга имеется огромный объём данных, включая большое количество сообщений о подозрительных операциях (в среднем в год поступает порядка 20 миллионов СПО) и сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю. Росфинмониторинг использует современные технологии и высокий уровень автоматизации процессов для определения приоритетности, инициирования и содействия в расследованиях дел, осуществляемых правоохранительными органами. Росфинмониторинг является подразделением финансовой разведки, которая располагает прекрасным ресурсным и информационным обеспечением и компетентными аналитиками, которые обладают исключительно глубокими знаниями особенностей российской финансовой системы.

3. Информация, содержащаяся в базе данных Росфинмониторинга, используется для содействия проводимым расследованиям, а также для начала новых расследований предикатных преступлений и случаев отмывания денег и финансирования терроризма. Примеры дел и статистика показывают, что результаты стратегического и тактического анализа используются для разработки дел, передаваемых в инициативном порядке в правоохранительные органы, а также для оказания содействия ведущимся расследованиям.

4. Данные финансовых расследований также используются для разработки большого количества риск-ориентированных индикаторов (например, признаки иностранных боевиков-террористов), которые затем предоставляются подотчётным субъектам, а также для заблаговременного выявления фиктивных компаний (фирм-однодневок) и возможных случаев мошенничества с государственными контрактами.

5. Результаты финансового анализа и материалы, передаваемые Росфинмониторингом, в значительной степени удовлетворяют оперативные потребности соответствующих правоохранительных органов. Со своей стороны, правоохранительные органы также продемонстрировали, что данные финансовых расследований, передаваемые Росфинмониторингом в инициативном порядке или по запросам, отличаются высоким качеством и составляют неотъемлемую часть их работы.

6. Тесное сотрудничество и взаимодействие Росфинмониторинга со своими российскими партнёрами вносит значительный вклад в уровень эффективности России. Данные финансовых расследований играют важную роль в повышении действенности надзорных мер, применяемых Банком России, и помогают повысить уровень понимания подотчётных субъектов за счёт разработки типологий и индикаторов риска.

7. Росфинмониторинг получает от Федеральной таможенной службы декларации о трансграничной перевозке наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя (ввозе и вывозе), которые напрямую вносятся в базу данных Росфинмониторинга. Однако в этих декларациях указываются только наличные деньги и оборотные инструменты на предъявителя, которые перевозятся через границы Евразийского экономического союза (отсутствует обязательство о подаче деклараций внутри границ ЕАЭС).

Непосредственный результат 7

1. Случаи отмывания денег успешно выявляются за счёт проведения финансовых расследований. При выявлении такой деятельности компетентные органы начинают расследование отмывания денег в более чем 91% случаев, большинство из которых завершается предъявлением обвинений. Правоохранительные органы регулярно проводят финансовые расследования в ходе расследований предикатных преступлений, но, как правило, преследование за отмывание денег не осуществляется вне рамок расследований предикатных преступлений. В России часто расследуются случаи самоотмывания денег, в отличие от случаев отмывания денег через третьих лиц, которые выявляются и расследуются реже. Порядок проведения расследований достаточно строго определён, что обеспечивает эффективность и результативность расследований. Однако расследования случаев отмывания денег могут не начинаться или не завершаться в случае, если имеются доказательства по другому преступлению, которые легче доказать.

2. Большинство расследований случаев отмывания денег касается приобретения или сбыта имущества, добытого преступным путём, и поэтому большинство дел связано с менее тяжкими преступлениями, в которых фигурируют небольшие суммы денег. И лишь минимальное количество дел связано с использованием более сложных схем сокрытия или утаивания преступных доходов в целях их легализации. Имеют место случаи расследования сложных дел, и специальные межведомственные (следственные) группы добиваются хороших результатов. У правоохранительных органов могут существовать дополнительные возможности для выявления и расследования изощрённых и/или более масштабных схем отмывания денег, особенно в финансовом секторе, а также связанных с выводом средств за рубеж, в основном связанных с коррупцией.

3. В России расследования деятельности, связанной с отмыванием денег, частично соответствуют характеру существующих в стране рисков, поскольку примерно 85% выявляемых преступлений по легализации преступных доходов связаны с областями высокого риска, определёнными в отчёте о национальной оценке рисков, такими как наркопреступления и преступления в бюджетной сфере. Однако что касается взяточничества, то количество уголовных дел в данной сфере не совсем соответствует существующим рискам, даже несмотря на большое количество расследований предикатных преступлений, связанных с коррупцией, и тысячи обвинительных приговоров, вынесенных в последнее время за эти преступления. Российские власти осуществляют расследования и судебные преследования за отмывание денег через некоторые скандально известные международные «прачечные», в том числе в отношении профессиональных участников финансового сектора, являющихся соучастниками этой преступной деятельности. Однако российские власти недостаточно активно и целенаправленно выявляют и привлекают к ответственности банкиров, которые содействуют отмыванию денег, в дополнение к тем, кто осуществляет хищение средств у самих банковских учреждений.

4. Наблюдается постепенный рост количества судебных преследований по делам, связанным с основными видами преступлений ОД. Начиная с 2014 года в судах ежегодно рассматривается более 530 дел по статье 174.1 (самоотмывание) и статье 174 (отмывание денег через третьих лиц). В России ежегодно осуждается примерно 323 человека за эти преступления, что выглядит в целом приемлемым. Однако процент

лиц, которым выносятся обвинительные приговоры за отмывание денег, смотрится лучше на фоне большого количества судебных преследований за мелкое отмывание денег по статье 175 УК РФ.

5. Судебные преследования осуществляются главным образом за самоотмывание, но количество судебных преследований за ОД в качестве отдельного состава преступления, а также за ОД от предикатных преступлений, совершённых за рубежом, является небольшим. Уголовное преследование за отмывание денег через третьих лиц осуществляется недостаточно активно, хотя некоторым профессиональным «отмывателям» предъявляются обвинения за совершение других преступлений, таких как участие в организованном преступном сообществе или самоотмывание, если они играют заметную финансовую роль в более крупномасштабных преступных схемах.

6. Наказания, применяемые в отношении физических лиц, осуждённых за отмывание денег, нельзя считать достаточно эффективными, соразмерными и сдерживающими, поскольку, согласно статистике, касающейся обвинительных приговоров за ОД в качестве основного преступления, сроки лишения свободы за отмывание денег и суммы штрафов находятся в нижнем диапазоне предусмотренных наказаний. В предоставленных материалах дел невозможно разделить наказание за отмывание денег и наказания за предикатное преступление, однако в некоторых случаях назначались длительные сроки лишения свободы по совокупности вынесенных приговоров. Учитывая, что каждый год за все преступления, связанные с отмыванием денег, выносятся обвинительные приговоры в отношении более чем 2155 человек, наказания в виде лишения свободы назначаются нечасто, что может указывать на незначительный масштаб многих дел, касающихся отмывания денег. В соответствии с основополагающими принципами национального законодательства юридические лица не подлежат уголовному преследованию в России. Однако российские власти не продемонстрировали применение административных наказаний в отношении юридических лиц.

7. В России с успехом используются альтернативные меры для судебного преследования за финансовые преступления, которые могут указывать на отмывание денег или совершаться в связи с отмыванием денег. Состав таких преступлений необязательно включает преступные доходы, и не всегда понятно, почему в таких случаях одновременно не проводятся расследования или не предъявляются обвинения за отмывание денег. Наиболее эффективной альтернативной статьёй, используемой российскими властями, является статья, касающаяся незаконной банковской деятельности, после которой следуют статьи, связанные с незаконным выводом средств и использованием фиктивных компаний (фирм-однодневок). Эти меры способствуют ликвидации схем, которые могут представлять собой инфраструктуру для отмывания денег через третьих лиц. Однако они предусматривают меньший объём расследования преступной деятельности в её полном масштабе и могут вызывать затруднения при рассмотрении странами, у которых запрашивается помощь и содействие в рамках международного сотрудничества.

Непосредственный результат 8

1. Российские власти осуществляют конфискацию в качестве одной из целей политики и отслеживают доходы от преступной деятельности и средства и инструменты совершения преступлений. Российские власти довольно эффективно применяют обеспечительные меры, в том числе в отношении имущества эквивалентной стоимости. В период с 2014 по 2018 год в рамках всех имеющихся правовых механизмов у преступников было в общей сложности изъято 318 миллиардов рублей, или 4,9 миллиарда евро. Общая статистика, касающаяся многих аспектов конфискации в широком понимании этого термина, выглядит весьма основательной.

2. Российские власти уделяют повышенное внимание вопросам компенсации ущерба потерпевшим, и поэтому цифры, касающиеся возмещения причинённого

ущерба, превосходят цифры, касающиеся конфискации в уголовном порядке. Это вполне уместно применительно к России, поскольку в рамках многих дел, касающихся преступлений в представляющих высокий риск областях, таких как расходование бюджетных средств, а также преступлений в финансовом секторе, включая мошенничество, хищение и незаконное присвоение средств, имеется возможность установить потерпевших. Возмещение причинённого ущерба является приоритетом, а механизм конфискации в уголовном порядке используется в случае невозможности установить законных владельцев или применительно к корыстным преступлениям, которые не наносят материального (денежного) ущерба. Ежегодно сумма возмещаемого ущерба составляет порядка 52 миллиардов рублей, или 816 миллионов евро.

3. Суммы конфискуемых в уголовном порядке средств выглядят относительно небольшими по сравнению с суммами, взыскиваемыми в рамках иных правовых механизмов, особенно применительно к преступлениям, связанным с отмыванием денег. Ежегодно сумма конфискуемых средств и активов составляет в среднем примерно 3,2 миллиарда рублей, или 50 миллионов евро.

4. Сильной стороной режима конфискации, действующего в России, является конфискация неподтверждённых доходов чиновников, чьи расходы превышают их официальные доходы. В 2017 году было конфисковано примерно 133,7 миллиона евро, что свидетельствует о том, что Генеральная прокуратура стала более уверенно использовать этот антикоррупционный инструмент. Кроме того, лица, обвиняемые в коррупции, нередко возвращают крупные суммы в добровольном порядке, а прокуроры часто направляют гражданские иски в целях возмещения ущерба, причинённого государству.

5. Наблюдается относительный рост количества случаев отслеживания и установления преступных активов, выводимых за рубеж, в том числе в рамках сложных дел, в которых фигурируют сразу несколько стран. Однако так называемая «трансграничная конфискация» пока ещё не является устоявшейся практикой в правоохранительных органах.

6. Конфискация незадекларированных или недостоверно задекларированных наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя, перевозимых через границу, осуществляется в меньших масштабах. Частично это объясняется отсутствием обязательства о декларировании внутри Евразийского экономического союза. С учётом протяжённых сухопутных границ России и других соответствующих рисков и обстоятельств, процент конфискованных наличных денег от общего количества выявленных наличных денег, перевозимых контрабандным путём через границу, выглядит относительно небольшим. Однако, выявленные преступления, связанные с контрабандой, и накладываемые штрафы частично компенсируют недостаточные объёмы конфискации.

7. Результаты усилий, направленных на конфискацию преступных доходов, в целом соответствуют выявленным рискам ОД/ФТ и являются приоритетным направлением деятельности в сфере ПОД/ФТ. Однако количество случаев наложения ареста и конфискации доходов от незаконного оборота наркотиков является небольшим, несмотря на то, что преступления, связанные с наркотиками, являются одними из самых распространённых предикатных преступлений для отмывания денег. Как отмечено в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег, в последние годы значительное количество средств подозрительного происхождения было выведено из российских банков за рубеж с использованием фиктивных компаний (фирм-однодневок), фиктивных торговых операций и других схем. Хотя имели место случаи возврата активов, связанных с преступлениями в финансовом секторе, можно было бы ожидать более существенных результатов, связанных с конфискацией в этой области, особенно в отношении активов, находящихся за рубежом.

Рекомендуемые меры

Непосредственный результат 6

1. Информация, имеющаяся в распоряжении Росфинмониторинга, могла бы быть пополнена за счёт введения обязательства о декларировании наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя, перемещаемых через границы внутри Евразийского экономического союза, или путём подписания меморандумов о взаимопонимании в целях обмена такими декларациями.
2. Правоохранительным органам следует продолжать использовать данные финансового анализа и другую соответствующую информацию для более эффективного выявления случаев взяточничества и злоупотребления служебным положением в соответствии с рисками, указанными в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег.

Непосредственный результат 7

1. Правоохранительным органам и органам прокуратуры следует уделять приоритетное внимание расследованию и судебному преследованию преступлений, связанных со сложными схемами отмывания денег. Для этого следует уделять повышенное внимание или разрабатывать инициативные меры для выявления профессиональных «отмывателей» и сетей по отмыванию денег, которые содействуют выводу за рубеж доходов от преступлений, совершаемых в России. Хотя Россия и не является страной, в которую выводятся деньги, российским властям следует проявлять бдительность в отношении возможного отмывания в России доходов от преступлений, совершаемых в зарубежных странах, в том числе в соседних юрисдикциях. При этом отмывание денег должно преследоваться в уголовном и судебном порядке, независимо от предикатных преступлений.
2. При расследовании теневых финансовых схем правоохранительным органам следует обеспечить проведение полного анализа источников средств и их возможной связи с предикатными преступлениями. При расследовании альтернативных преступлений властям следует также оценивать, является ли предъявление обвинений в отмывании денег через третьих лиц более приемлемым и целесообразным, особенно в случаях, когда использование состава преступлений ОД может содействовать международному сотрудничеству.
3. Хотя в настоящее время в финансовом секторе введено более жёсткое регулирование, компетентным органам следует продолжать выявлять и преследовать остающихся недобросовестных субъектов. Это должно включать уголовное и судебное преследование профессиональных финансистов, которые позволяют клиентам отмывать деньги через финансовый сектор в добавление к тем лицам, которые занимаются хищением банковских активов.
4. Правоохранительным органам следует рассмотреть возможность более частого выявления, расследования и предъявления обвинений в отмывании коррупционных доходов, независимо от сумм и невзирая на положение, занимаемое публичными должностными лицами.
5. Российским властям следует проанализировать, являются ли наказания за легализацию преступных доходов, предусмотренные в отношении физических лиц, достаточно сдерживающими, поскольку назначаемые наказания за отмывание денег почти всегда являются дополнительными к наказаниям за совершение предикатных преступлений. Это необходимо как для обеспечения эффективного наказания нарушителей, так и для стимулирования выделения больших ресурсов в целях преследование за ОД. Прокурорам в соответствующих случаях следует добиваться через суд запрета на занятие определённых должностей в качестве наказания за отмывание денег. Это

должно повысить уровень добросовестности в финансовом секторе, государственном секторе и в сфере государственных заказов.

6. Учитывая, что юридические лица не подлежат уголовной ответственности, следует продолжать привлекать к ответственности лиц, стоящих за компаниями, замешанными в противоправной деятельности. Также следует рассмотреть возможность введения режима гражданско-правовых или административных санкций в отношении юридических лиц, поскольку правоприменительная практика с применением статей КоАП весьма ограниченна.

7. Прокурорам рекомендуется продолжать проверки того, что расследования случаев отмывания денег проводятся правоохранительными органами достаточно полно, и использовать другие уголовно-правовые меры в случаях, когда действительно отсутствует возможность добиться вынесения обвинительных приговоров за отмывание денег.

8. Следует принять закон о признании виртуальных активов в качестве имущества с тем, чтобы можно было гарантированно предъявлять обвинения в отмывании денег при осуществлении соответствующих операций с виртуальными активами.

9. Следует продолжать и развивать плодотворное сотрудничество между правоохранительными органами и Росфинмониторингом. В этих целях следует продолжить проведение обучения, в том числе в МУМЦФМ, как оперативных сотрудников, так и следователей с тем, чтобы они знали о современных методах отмывания денег, появляющихся угрозах и возможностях международного сотрудничества, при этом следует опираться на активное использование опыта и знаний ПФР. Вопросы профессиональной этики также должны быть включены в программы обучения сотрудников правоохранительных органов и органов прокуратуры.

10. Властям следует найти способы для усиления предусмотренных в законодательстве мер защиты сознательных граждан, сигнализирующих о нарушениях и сообщающих о возможных случаях отмывания денег или корыстных преступлениях. Российским властям следует продолжать и расширять практику использования лиц, стремящихся к сотрудничеству в целях ликвидации сложных схем отмывания денег.

Непосредственный результат 8

1. Российским властям следует сделать механизм конфискации, который в настоящее время разделен между двумя разными кодексами – Уголовным и Уголовно-процессуальным, более последовательным, и объединить в единый закон полномочия по конфискации доходов от всех предикатных преступлений.

2. Хотя имеют место случаи отслеживания и установления активов, выведенных за рубеж, правоохранительным органам необходимо изыскивать дополнительные возможности для возврата активов, выведенных из России. Также следует рассмотреть возможность использования режима конфискации в уголовном порядке в качестве основания для запросов о международной помощи. Это может принести лучшие результаты, нежели акцент на использование процессуальных норм по реституции или иных механизмов.

3. Следует продолжать обращать внимание на то, чтобы потерпевшим возмещался ущерб в полном объёме. В этой связи следует рассмотреть возможность создания фонда конфискованных активов, из которого могли бы выплачиваться компенсации потерпевшим, в том числе, в соответствующих случаях, непосредственно государству или государственным предприятиям в случае хищения государственных средств.

4. Следует принять закон о признании виртуальных активов в качестве имущества с тем, чтобы можно было налагать арест, управлять, осуществлять конфискацию и ликвидировать виртуальные активы.

5. Следует исследовать и, возможно, расширить виды активов и категории лиц, у которых

неподтверждённые доходы могут быть конфискованы без вынесения обвинительных приговоров.

6. Что касается рекомендованного повышенного внимания к случаям отмывания денег через третьих лиц и профессиональными финансистами, то следует обеспечить рассмотрение возможности блокировки средств, прежде чем они могут быть переведены за рубеж. Следует продолжать использовать механизмы для отказа в осуществлении подозрительных операций и оперативно блокировать средства при попытке их отправки в зарубежные банки со слабыми мерами контроля.

7. Следует принять меры, такие как проведение наднациональной оценки рисков, включая исследование основных способов перемещения незаконных наличных денег и географические уязвимые места на территории Евразийского экономического союза, для более эффективного обнаружения наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя, которые могут быть связаны с отмыванием денег, финансированием терроризма или предикатными преступлениями. Помимо наложения штрафов, также следует принять меры для более активной конфискации незадекларированных или недостоверно задекларированных сумм, что служило бы предсказуемым последствием попыток контрабанды наличных денег через внешние границы Евразийского экономического союза. Также следует принять меры для устранения технического недостатка по Рекомендации 32 с тем, чтобы перевозка наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя внутри Евразийского экономического союза считалась бы «трансграничным» перемещением.

127. В данной Главе рассматривается и оценивается достижение Непосредственных результатов 6–8. Для оценки эффективности по этому Разделу используются Рекомендации 1, 3, 4 и 29–32.

Непосредственный результат 6 (Финансовая разведка в отношении ОД/ФТ)

Использование оперативных (разведывательных) финансовых данных и другой информации

128. Российские правоохранительные органы, включая Министерство внутренних дел, Федеральную службу безопасности и Следственный комитет, регулярно и эффективно используют данные финансового расследования и другую соответствующую информацию в целях сбора доказательств для расследования случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений, а также для отслеживания преступных доходов. Как отмечено в разделах, посвящённых Непосредственным результатам 7 и 9, правоохранительные органы полагаются на данные финансового расследования при расследовании предикатных преступлений и случаев ОД/ФТ. Генеральная прокуратура также систематически анализирует каждое расследование предикатных преступлений для проверки того, что правоохранительные органы отрабатывают все возможные финансовые элементы в ходе расследований (например, проверяет, направляют ли правоохранительные органы запросы в Росфинмониторинг).

129. Эксперты-оценщики пришли к этому заключению на основании большого количества источников финансовой информации, доступных для Росфинмониторинга и правоохранительных органов, статистических данных, касающихся эффективности, и материалов дел (включая многочисленные примеры дел, представленные центральным аппаратом Росфинмониторинга и его региональными управлениями). В основе этого заключения также лежат обсуждения, проведённые с представителями правоохранительных органов (например, Министерства внутренних дел, Федеральной таможенной службы, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы безопасности, Министерства юстиции) и Генеральной прокуратуры.

130. Правоохранительные органы используют различные источники информации для выявления случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений. Во Вставке 3.1 перечислены наиболее распространённые и часто используемые источники.

Вставка 3.1. Ресурсы и методы, используемые правоохранительными органами для начала и продолжения проведения финансовых расследований

- Уголовная информация (сведения о судимостях).
- Запросы, направляемые правоохранительными органами в Росфинмониторинг. В период с 2015 по 2017 год ежегодно направлялось более 40 000 запросов.
- Информация из-за рубежа.
- Финансовая информация, поступающая от зарубежных партнёров.
- Финансовая информация, получаемая от финансовых учреждений и УНФПП. На этапе доследственной проверки финансовые документы могут быть получены с разрешения суда, и судьи рассматривают такие обращения в течение 24 часов. На этапе расследования судебные постановления требуются только для получения сведений и документов, касающихся физических лиц. В среднем каждый год суды получают от следователей 72 490 заявлений и обращений для получения доступа к финансовой информации.
- Информация, поступающая от Банка России. Если в ходе своей обычной деятельности Банк России выявляет возможную связь финансовых операций с любой незаконной деятельностью, он направляет соответствующую информацию в Росфинмониторинг или напрямую в правоохранительные органы.
- Сведения из средств массовой информации. Представители правоохранительных органов сообщили, что на центральном и местном уровне у них имеются подразделения, отвечающие за мониторинг новостей и предлагающие осуществлять следственные действия для проверки возможных случаев отмывания денег и финансирования терроризма. (Были приведены соответствующие примеры.)
- Информация о декларировании наличных денег, перевозимых через границу Евразийского экономического союза, и информация таможенных органов, включая таможенные декларации импортируемых/экспортируемых товаров или транзитные декларации, декларации автотранспортных средств и т. д.
- Другие источники информации (такие как базы данных, содержащие сведения о самодельных взрывных устройствах, базы данных, содержащие сведения о тяжких преступлениях, базы данных Следственного комитета с отпечатками пальцев и т. д.).

131. Правоохранительные органы проводят анализ финансовой информации, такой как выписки со счетов, документы и записи об операциях, которые они получают непосредственно у финансовых учреждений. Однако все правоохранительные органы в значительной степени полагаются на Росфинмониторинг, который оказывает им содействие в проведении финансовых расследований, предоставляя информацию и аналитические материалы. Кроме того, в некоторых случаях сотрудники Росфинмониторинга непосредственно участвуют в финансовых расследованиях в составе специальных межведомственных групп.

132. Непосредственный результат 6 касается использования оперативных финансовых данных, а не просто оценки подразделения финансовой разведки страны. Тем не менее очевидно, что Росфинмониторинг является основным элементом функционирования российского режима ПОД/ФТ. В распоряжении Росфинмониторинга имеется огромный объём данных, включая большое количество сообщений о подозрительных операциях и сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю. Росфинмониторинг использует современные технологии и высокий уровень автоматизации процессов для определения

приоритетности, инициирования и содействия в расследованиях дел, осуществляемых правоохранительными органами. Более того, в распоряжении Росфинмониторинга находится более широкой спектр ресурсов, к которым он имеет прямой и опосредованный доступ по сравнению с правоохранительными органами. В результате этого оценка использования российскими компетентными органами оперативных финансовых данных непосредственно связана с оперативной и стратегической работой, проводимой Росфинмониторингом. В целом можно сказать, что Росфинмониторинг является подразделением финансовой разведки, обладающим прекрасным ресурсным обеспечением, автоматизированными процессами и компетентными аналитиками, которые, как никто другой, досконально знают российскую финансовую систему.

133. Помимо более 20 миллионов сообщений о подозрительных операциях и 10 миллионов сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, направляемых подотчётными субъектами каждый год (см. подробную информацию ниже), Росфинмониторинг также имеет прямой и опосредованный доступ к базам данных и информации, имеющейся в распоряжении Федеральной налоговой службы, Банка России, Федерального казначейства, Федеральной таможенной службы, Министерства юстиции, Верховного суда, Министерства внутренних дел и других ведомств. В отношении многих из этих источников полный набор содержащихся в них сведений также имеется в активной базе данных Росфинмониторинга – Единой информационной системе (ЕИС). Это означает, что Единая информационная система может использоваться для обработки информации с помощью автоматизированных средств анализа, а также может быть интегрирована с другими источниками данных с целью обработки больших массивов информации (см. ниже). В случае необходимости Росфинмониторинг также может обращаться к некоторым дополнительным источникам информации, необходимой для проведения расследований. Информация, содержащаяся в базах данных Росфинмониторинга, используется для содействия ведущимся расследованиям, а также для начала новых расследований предикатных преступлений и случаев отмывания денег и финансирования терроризма. Ниже приведён не исчерпывающий список информации, имеющейся в базе данных Росфинмониторинга:

- Данные о судимостях, уголовных преследованиях, обысках, проводимых в рамках совместных финансовых расследований, материалы по таким финансовым расследованиям и все связанные с этим документы;
- Декларации о доходах публичных должностных лиц, руководителей Банка России и государственных корпораций;
- Информация о взаимной правовой помощи, предоставленной в рамках финансовых расследований дел, связанных с отмыванием денег, финансированием терроризма и предикатными преступлениями. Расследования проводятся совместно с правоохранительными органами;
- Информация из реестров (Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, Единого государственного реестра недвижимости, информация, получаемая от Федерального казначейства об операциях с государственными средствами (тендеры по госзаказу), информация о регистрации и владельцах автотранспортных средств, речных и морских транспортных средств, воздушных судов, паспортные данные, реестр некоммерческих организаций);
- Информация надзорных органов, касающаяся финансовых учреждений и УНФПП, включая образцы подписей и копии договоров/контрактов;
- Информация, имеющаяся в распоряжении налоговых органов и касающаяся нахождения и количества банковских счетов, открытых физическими и юридическими лицами в России;
- Информация об иностранных налогоплательщиках и о налоговых обязательствах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- Страховые номера индивидуальных лицевых счетов;
- Информация, получаемая от третьих лиц в рамках определённых соглашений (например, данные о ненадёжных застройщиках, данные о нарушителях на электроэнергетическом рынке, сведения о заказанных авиабилетах и т. д.);
- Сообщения о замороженных счетах или приостановленных операциях, связанных с включёнными в списки лицами и организациями;
- Сведения из открытых (общедоступных) реестров и баз данных.

134. Росфинмониторинг использует очень современную и передовую ИТ-систему с базой данных, в которой накоплены данные финансовых расследований за 17 лет (включая сведения о более чем 12 миллионах юридических лиц и 50 миллионах физических лиц). Правоохранительные органы пользуются информацией, имеющейся в распоряжении Росфинмониторинга, активно запрашивая её в ходе проводимых ими расследований. В течение последних пяти лет прослеживается тенденция значительного увеличения количества запросов оперативных финансовых данных у Росфинмониторинга, как видно из приведённой ниже таблицы. Большинство таких запросов касается возможных преступлений, связанных с растратой бюджетных средств (включая налоговые преступления), преступлений в финансовом секторе, коррупции и незаконного оборота наркотиков, что соответствует выводам, содержащимся в отчёте о национальной оценке рисков (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 1). Запросы, связанные с финансированием терроризма, в основном касаются неуказанных рисков или подозрений в том, что средства, связанные с ФТ, переводятся с использованием банковских счетов и карт, что также согласуется с выводами, содержащимися в отчёте о национальной оценке рисков финансирования терроризма.

Таблица 3.1. Запросы на получение оперативной финансовой информации, направленные правоохранительными органами в Росфинмониторинг

Год	ОД	ФТ	Всего
2014	30 546	5103	**35 649**
2015	36 607	4250	**40 857**
2016	34 771	5847	**40 618**
2017	35 612	7121	**42 733**
2018	34 447	7916	**42 363**

135. Росфинмониторинг направляет материалы по запросам правоохранительных органов, а также в инициативном порядке. Такие направляемые материалы можно разбить на три категории: (1) ответы на запросы правоохранительных органов, не содержащие сведения, составляющие банковскую тайну (в соответствии со статьёй 9 Закона № 115)[24]; (2) ответы на запросы правоохранительных органов, содержащие сведения, составляющие банковскую тайну, что не является нарушением (в соответствии со статьёй 8 Закона № 115)[25];

24 Материалы в рамках статьи 9 могут предоставляться по запросам правоохранительных органов. В них не разглашаются сведения, составляющие банковскую, служебную, налоговую или коммерческую тайну, но в них содержится достаточная информация для того, чтобы правоохранительный орган мог продолжить финансовое расследование или запросить финансовую информацию по другим каналам. Например, операции могут быть сгруппированы по датам, и указаны конкретные финансовые учреждения, что позволяет наводить дополнительные справки.

25 «Аналитические материалы» в рамках статьи 8 направляются, невзирая на положения о банковской и другой тайне, и содержат результаты масштабной аналитической работы, проведённой сотрудниками. Направляются основные (первичные) и дополнительные материалы, которые составляются с учётом новых выявленных подозреваемых или операций. Правовым основанием для направления материалов в рамках статьи 8 является наличие достаточных оснований считать, что операция связана с предикатным преступлением, отмыванием денег или финансированием терроризма.

и (3) материалы, направляемые в инициативном порядке (содержащие или не содержащие сведения, составляющие банковскую тайну) [26].

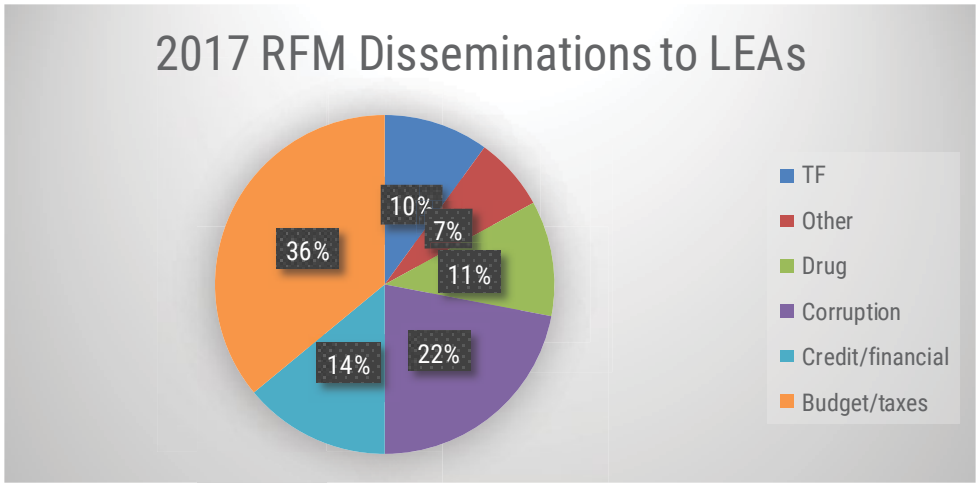
Таблица 3.2. Материалы, направленные Росфинмониторингом правоохранительным органам

Виды материалов	2014	2015	2016	2017	2018
Ст. 9. Не содержащие банковскую тайну (по запросам)	31 770	35 516	35 200	37 286	36 763
Ст. 8. Содержащие банковскую тайну (по запросам)	943	1144	1332	1078	1232
ФТ	*126*	*179*	*194*	*102*	*91*
Инициативные	3538	4253	4559	4123	4282
Всего	**36 251**	**40 913**	**41 091**	**42 487**	**42 277**

136. Как видно из приведённой выше таблицы, Росфинмониторинг активно отвечает на запросы правоохранительных органов, касающихся расследуемых дел, а также направляет правоохранительным органам большое количество информации в инициативном порядке (примерно 4000 материалов в год).

137. На диаграмме ниже приведены виды материалов, направленных Росфинмониторингом правоохранительным органам в 2017 году, в разбивке по степени риска. Эти материалы соответствуют представляющим самый высокий риск предикатным преступлениям для отмывания денег, указанным в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег. Как отмечено в разделе, посвящённом Непосредственному результату 1, наибольший риск с точки зрения отмывания денег представляют преступления в финансовом секторе; коррупция/взяточничество; незаконный оборот наркотиков; преступления в бюджетной сфере; налоговые преступления.

Рис. 3.1



[26] «Инициативные материалы» могут передаваться правоохранительным органам в рамках статьи 8 или статьи 9. Росфинмониторинг также направляет в упредительном порядке «предупреждения о рисках» органам федеральной исполнительной власти, не входящим в правоохранительный блок. Такие предупреждения о рисках не содержат сведения, составляющие банковскую тайну, и направляются в случае выявления Росфинмониторингом фактов, относящихся к компетенции соответствующего органа (например, операции, указывающие на мошенничество в сфере госзаказов).

Рисунок 3.1. Материалы, направленные Росфинмониторингом в правоохранительные органы в 2017 году

Финансирование терроризма
Другие преступления
Незаконный оборот наркотиков
Коррупция
Преступления в кредитной/финансовой сфере
Преступления в бюджетной сфере / налоговые преступления

138. Представители Росфинмониторинга также продемонстрировали, что правоохранительные органы возбуждали уголовные дела на основании материалов, переданных Росфинмониторингом в инициативном порядке. Как видно из приведённой ниже таблицы, за последние пять лет правоохранительными органами было возбуждено 1307 уголовных дел на основании материалов, направленных в инициативном порядке, большинство из которых касалось предикатных преступлений. Предикатные преступления, вошедшие в первую пятёрку по количеству уголовных дел, возбуждённых в течение пяти лет, были связаны с незаконным оборотом наркотиков, хищением государственных средств, уклонением от уплаты налогов, превышением служебных полномочий (коррупцией) и преступлениями в финансовом секторе (включая незаконную банковскую деятельность). Это соответствует результатам оценки существующих рисков ОД, проведённой российскими властями.

Таблица 3.3. Расследования, начатые правоохранительными органами на основании материалов, переданных Росфинмониторингом в инициативном порядке

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Начатые уголовные расследования	160	249	199	253	446	**1307**

139. Представители российских властей привели большое число примеров, подтверждающих, что возбуждённые дела соответствуют указанным в отчёте о национальной оценке рисков предикатным преступлениям, представляющим высокий риск. Два таких примера приведены ниже.

Вставка 3.2. Дела, касающиеся представляющих высокий риск преступлений, возбуждённые на основании материалов, переданных Росфинмониторингом

Использование подставных лиц. В 2017 году Росфинмониторинг провел анализ СПО и выявил ряд операций, связанных с исполнением судебных постановлений, на общую сумму 64,5 млн рублей (880 880 евро). Было установлено, что та же самая компания «М» в течение короткого периода времени получила средства от ряда других компаний на основании судебных постановлений, вынесенных тем же самым судом. В результате дальнейшего анализа Росфинмониторинг выяснил, что компания «М» принадлежала так называемому «массовому владельцу» (человеку, зарегистрированному в качестве владельца большого количества компаний), что указывало на то, что этот человек, скорее всего, является подставным лицом. Кроме того, почти все полученные средства были обналичены в течение короткого периода времени после совершения указанных операций. Эта информация была передана в МВД Пензенской области, и в дальнейшем правоохранительные органы установили, что задолженность, урегулированная в судебном порядке, возникла на основании фиктивных договоров между компаниями. По этой причине, несмотря на возникшие подозрения, банки не могли отказать в проведении операций, поскольку переводы средств осуществлялись на основании судебных постановлений. В результате в 2018 году правоохранительные органы возбудили уголовное дело (за фальсификацию доказательств) в отношении бенефициарного собственника компании «М», личность которого была установлена банком.

Эта схема была обсуждена на заседании Межведомственной рабочей группы, членами которой являются представители судебных органов, Росфинмониторинга, правоохранительных органов и Генеральной прокуратуры. Судам были даны специальные рекомендации по выявлению таких схем. Расследование этого дела продолжается.

Использование наличных денежных средств в схемах отмывания денег: Росфинмониторинг выявил 216 операций, осуществлённых четырьмя компаниями. По результатам анализа было установлено, что эти операции не имели экономического смысла (деньги просто переводились между фирмами-однодневками). Эти четыре компании были зарегистрированы в 2017 году, и на их счета поступило около 71,1 миллиона рублей (971 069 евро). Вскоре после поступления этих средств указанные компании перевели их на счета в банке для последующего обналичивания. Росфинмониторинг передал эту информацию в МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В 2018 году следственные органы начали расследование в связи с отмыванием денег.

140. Для недопущения хищения государственных средств (т. е. коррупции) и последующего отмывания денег Росфинмониторинг предоставляет правоохранительным органам доступ к готовым к использованию оперативным финансовым данным. Федеральная антимонопольная служба использует эту информацию при проведении расследований по антимонопольным делам, а также в целях выявления возможных незаконных соглашений между конкурентами для возбуждения антимонопольных дел (см. Вставку 3.11 в разделе, посвящённом Непосредственному результату 7). При этом, как отмечено в разделе, посвящённом НР7, возбуждаемые правоохранительными органами коррупционные дела в целом согласуются с выявленным риском, однако заводится достаточно мало дел по фактам отмывания доходов от взяточничества.

141. Правоохранительные органы регулярно обращаются к оперативным финансовым данным и используют их для начала расследований и сбора доказательств по делам, касающимся предикатных преступлений, отмывания денег и финансирования терроризма. При этом данные финансового расследования также используются надзорными органами для планирования своей деятельности. Во всех девяти управлениях Росфинмониторинга существуют специальные отделы, которые взаимодействуют с органами надзора в сфере ПОД/ФТ для профилактики нарушений законодательства в области ПОД/ФТ и планируют правоприменительные меры по обеспечению выполнения установленных требований.

142. В частности, данные финансового расследования играют важную роль в определении необходимых надзорных мер со стороны Банка России и помогают повысить уровень понимания подотчетных организаций за счёт разработки типологий и индикаторов риска. Росфинмониторинг использует сообщения о подозрительных операциях, сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю, и другую имеющуюся информацию для присвоения финансовым учреждениям рейтингов риска. Затем эти рейтинги риска предоставляются Банку России для планирования надзорной деятельности. В случае необходимости информация также передаётся правоохранительным органам для начала уголовных расследований в отношении учреждений.

143. Кроме того, Росфинмониторинг использует имеющиеся в его распоряжении данные финансового расследования для разработки и предоставления крупнейшим российским финансовым учреждениям признаков иностранных боевиков-террористов (ИБТ), а также для определения других индикаторов, которые предоставляются частному сектору для более эффективного выявления представляющих высокий риск преступлений, таких как незаконный экспорт древесины в Сибири. Это привело к росту числа сообщений о подозрительных операциях в этих представляющих высокий риск областях, результатом чего стало увеличение количества расследований, судебных преследований и обвинительных приговоров. Кроме того, это также привело к увеличению количества лиц, включаемых в национальный список, в рамках пилотного проекта, касающегося иностранных боевиков-террористов.

Вставка 3.3. Пилотный проект по составлению признаков иностранных боевиков-террористов

В 2015 году Росфинмониторинг начал реализацию пилотного проекта по анализу всех иностранных боевиков-террористов (ИБТ), выезжающих из страны в зоны конфликтов, и составил «финансовые профили» для выявления этих лиц. В этом проекте приняли участие 10 банков (на долю которых приходится около 85% банковского сектора и которые оснащены достаточно современными системами мониторинга операций). В течение более 10 месяцев они совместно с Росфинмониторингом разрабатывали и уточняли соответствующие индикаторы. Во время проведения выездной миссии этот проект продолжал находиться на пилотной стадии – разработанные индикаторы использовались не повсеместно, а только десятью банками, участвующими в проекте.

Всего таких индикаторов 24, включая следующие: клиент совершает не менее 15 операций по банковской карте (только онлайн) в течение 30 дней; клиент осуществляет операции онлайн по бронированию авиабилетов в зону с повышенной террористической активностью; клиент регистрируется в системе дистанционных банковских операций (в зоне с повышенной террористической активностью), но не совершает никакие операции.

Этот проект направлен не на создание простого «финансового профиля». В его рамках был разработан алгоритм, согласно которому финансовые учреждения должны вначале выявить индикаторы возможной подозрительной деятельности своих клиентов, а затем осуществлять усиленный мониторинг таких клиентов по расширенному набору подтверждающих индикаторов. О клиентах, которые вызвали подозрения на обоих этапах мониторинга, финансовые учреждения сообщают Росфинмониторингу, используя специальный код.

В рамках этого проекта Росфинмониторинг получил информацию о 160 000 физических лиц и направил в инициативном порядке в правоохранительные органы 54 запроса, 39 из которых привели к началу расследований и последующему включению лиц в национальный список.

Сообщения о подозрительных операциях, получаемые и запрашиваемые компетентными органами

144. Как отмечено выше, Росфинмониторинг получает от финансовых учреждений и УНФПП большое количество сообщений о подозрительных операциях и сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, причём большинство из них (более 90%) поступает от кредитных учреждений. Обязательному контролю подлежат операции, превышающие установленные пороговые значения, включая операции с наличными на сумму свыше 8300 евро, операции с недвижимостью (передача права собственности) на сумму более 41 000 евро, операции на сумму свыше 138 000 евро, связанные с оборонным комплексом / безопасностью России. Операции, подлежащие обязательному контролю, и подозрительные операции выявляются по большей части автоматизированными системами, используемыми финансовыми учреждениями и УНФПП, а сообщения о таких операциях также составляются в основном с помощью этих автоматизированных систем, причём перед отправкой их обычно проверяют вручную. Представители банков, с которыми встретились эксперты-оценщики в ходе проведения выездной миссии, указали, что в СПО могут добавляться небольшие текстовые пояснения. Учитывая исключительно большой объём сообщений, предусмотренный российской системой, и тот факт, что форма СПО содержит 274 поля для заполнения, такая автоматизация крайне необходима для анализа данных, на котором построена аналитическая работа Росфинмониторинга. Тем не менее ручной анализ по-прежнему необходим для уточнения, толкования и повышения практической значимости необработанной информации, формируемой системами Росфинмониторинга.

145. В настоящее время Росфинмониторинг также запускает пилотный проект, в рамках которого, наряду с действующей системой направления СПО, подотчётные субъекты будут

также направлять сообщения о подозрительной деятельности (СПД). Введение режима направления СПД позволит учреждениям выявлять подозрительную деятельность клиентов для направления сообщений, в которых одновременно будут содержаться сводные данные сразу о нескольких подозрительных операциях. Например, один проект, который называется «Финансовый профиль наркоторговцев», в рамках которого финансовые учреждения направляют СПД в соответствии с разработанной поведенческой моделью, касающейся преступной деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков. Помимо финансовой информации, в СПД также содержатся данные геолокации, что значительно упрощает использование этих сведений оперативными сотрудниками правоохранительных органов, поскольку это является особенно актуальным при проведении такого рода расследований. Этот проект реализуется с 2018 года, и в нём участвуют три крупных финансовых учреждения. По состоянию на март 2019 года Росфинмониторинг получил 140 сообщений о подозрительной деятельности.

146. Росфинмониторинг также получает от Федеральной таможенной службы декларации о международной перевозке наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя (ввозе и вывозе), которые напрямую вносятся в базу данных Росфинмониторинга. Однако в этих декларациях указываются только наличные деньги и оборотные документы на предъявителя, которые перевозятся через границы Евразийского экономического союза (поскольку отсутствует обязательство о подаче деклараций внутри границ ЕАЭС).

147. В Таблице 3.4 ниже приведены сведения о сообщениях, полученных Росфинмониторингом за последние пять лет, в разбивке по видам поступивших сообщений. Эти сообщения направляются в основном в электронном виде через Личный кабинет на сайте Росфинмониторинга, которым пользуются все финансовые учреждения. После создания в 2016 году этой запатентованной системы, получившей название «Личный кабинет», резко возросло количество сообщений о подозрительных операциях, направляемых в Росфинмониторинг, как видно из приведённой ниже таблицы. Подробная информация, касающаяся сообщений о подозрительных операциях и сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, в разбивке по видам подотчётных субъектов приведена в разделе, посвящённом Непосредственному результату 4.

Таблица 3.4. Количество сообщений, полученных Росфинмониторингом

Виды сообщений	2014	2015	2016	2017	2018
Сообщения о подозрительных операциях	4 634 648	11 977 483	19 018 594	21 611 388	17 700 000
Сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю	8 000 136	10 176 104	11 004 867	12 160 104	11 550 000
Таможенные декларации	31 746	25 571	22 381	25 506	26 018

148. Как видно из приведённой выше таблицы, начиная с 2016 года Росфинмониторинг ежегодно получает более 30 миллионов сообщений о подозрительных операциях и об операциях, подлежащих обязательному контролю. Такой огромный объём информации требует от Росфинмониторинга и позволяет ему использовать необычный высокоавтоматизированный подход аналитической работы ПФР, отличающийся от подходов большинства ПФР. У этого подхода есть ряд важных отличительных характеристик:

- Сообщения о подозрительных операциях автоматически загружаются в активную базу данных Росфинмониторинга (определённые виды СПО, требующие принятия срочных мер, анализируются соответствующими отделами сразу же после их загрузки в базу данных).
- В отношении новых субъектов или информации, содержащейся в СПО, создаются досье, но если сведения о фигуранте СПО совпадают с информацией, уже имеющейся у Росфинмониторинга, такое СПО автоматически привязывается к существующему досье.

- В автоматизированных системах используются методы обработки больших массивов данных, позволяющие определять, какие дела или случаи требуют рассмотрения аналитиками. Эти системы выдают каждому аналитику список субъектов для проведения дальнейшего анализа (вручную), ранжированный по установленному системой уровню риска (конкретной деятельности).
- За аналитиками ПФР закреплены определённые субъекты или преступления (например, преступления, связанные с наркотиками, или незаконная банковская деятельность) в соответствии с результатами национальной оценки рисков. В Росфинмониторинге нет специального отдела, который бы выявлял определённые дела из огромного количества СПО и направлял их на анализ в наиболее подходящий департамент. Это делается автоматически. Аналитики могут настраивать автоматизированные системы на выделение определенных видов деятельности. Кроме того, они могут программировать оповещения о поступлении определённых видов сообщений в режиме реального времени (например, о любых СПО, связанных с финансированием терроризма).
- Аналитики ПФР вручную анализируют дела и случаи, отобранные и определённые в качестве приоритетных автоматизированными системами. В процессе такого ручного анализа используется целый ряд инструментов для аналитики и визуализации.
- Высокая степень автоматизации аналитических процессов в Росфинмониторинге требует подробных СПО, которые подотчётные субъекты обязаны правильно кодировать и форматировать. При поступлении в базу данных информация, содержащаяся в СПО, проверяется с помощью специальных автоматизированных алгоритмов форматно-логического контроля. Информация о возможных предикатных преступлениях, содержащаяся в СПО, структурирована с помощью системы цифровой классификации, в соответствии с которой подотчётные субъекты присваивают каждому СПО один или несколько кодов и соотносят их с определённым предикатным преступлением или описанием деятельности. В таблице ниже приведены пять основных кодов СПО, поступивших за последние пять лет. В некоторых случаях подотчетные субъекты соотносят СПО с кодами СПО, направленных раннее, либо с какой-либо известной типологией или тенденцией. Затем сообщения вводятся в базу данных Росфинмониторинга на основе информации, содержащейся в полях формы СПО, обязательных для заполнения. Многие из этих полей, наряду с другими сведениями, содержащимися в базе данных, рассматриваются в качестве индикаторов, которые автоматизированные системы учитывают и оценивают при расчете совокупного уровня риска. Различные индикаторы используются для составления типологий и профилей и для разработки новых индикаторов.

149. В таблице ниже приведены наиболее часто встречающиеся коды, присвоенные подотчётными организациями сообщениям о подозрительных операциях, направленным за последние пять лет. Некоторым СПО могут присваиваться сразу несколько кодов. По этой причине общее количество присвоенных кодов может превышать общее число СПО, полученных Росфинмониторингом.

Таблица 3.5. Основные коды СПО, направляемых в Росфинмониторинг

Описание групповых кодов СПО	2014	2015	2016	2017	2018
14 (СПО, касающиеся схем обналичивания и использования фиктивных компаний)	3 612 748	11 704 709	21 590 711	26 432 139	21 311 522
11 (СПО, касающиеся использования фиктивных компаний)	1 683 824	3 682 838	8 343 442	7 959 941	7 858 205
18 (СПО, касающиеся переводов средств за рубеж)	155 331	155 403	117 235	137 485	118 858
21 (СПО, касающиеся использования услуг электронных денежных переводов и банковских карт)	148 135	189 205	187 210	294 859	237 754
22 (СПО, касающиеся финансирования терроризма)	120 023	176 288	34 953	108 945	155 677

150. После поступления СПО в Росфинмониторинг проводится серия автоматических сверок с обширной информацией, содержащейся в активной базе данных Росфинмониторинга. Устанавливаются связи, и после этого сообщениям присваиваются визуальная характеристика и уровень риска. Затем аналитик изучает приоритетные дела, относящиеся к его сфере ответственности, для более глубокого анализа (например, незаконный оборот наркотиков, коррупция, хищение бюджетных средств, отмывание денег и т. д.). После этого аналитик может запросить у подотчётных субъектов и других федеральных органов власти дополнительную информацию, к которой у него нет прямого доступа, такую как видеозаписи и фотографии из систем видеонаблюдения, установленных в банкоматах, IP-адреса и адреса авторизации банковских карт.

151. Росфинмониторинг может также запрашивать информацию у финансовых учреждений и УНФПП, в том числе в случаях, когда они не направляли СПО. Подотчётные субъекты обязаны отвечать на запросы Росфинмониторинга в течение пяти дней (этот срок может быть продлен на три рабочих дня, если для ответа на запрос требуется проведение значительной технической/аналитической работы). Такие запросы могут касаться конкретных счетов, физических или юридических лиц, финансовых инструментов либо более стратегических вопросов (например, описания типологии). В таблице ниже указана частота таких запросов, направляемых, в частности, финансовым учреждениям. В 2017 году после создания Личного кабинета, обеспечивающего защищённое прямое взаимодействие между Росфинмониторингом и подотчётными субъектами, количество запросов значительно возросло. Большинство запросов, направленных финансовым учреждениям, касалось получения выписок из банковских счетов, информации о бенефициарных собственниках клиентов, клиентских анкет и копий договоров.

Таблица 3.6. Запросы, направленные Росфинмониторингом финансовым учреждениям

Виды финансовых учреждений	2014	2015	2016	2017	2018
Инвестиционные компании	4	1	4	4	0
Кредитные учреждения	14 919	16 155	21 570	45 862	36 445
Финансовые лизинговые компании	-	4	-	-	2
Небанковские кредитные учреждения	1511	1860	879	65	33
Некредитные учреждения	87	21	4	1	0
Операторы связи	191	423	299	80	63

152. В связи с большим количеством получаемой и запрашиваемой информации Росфинмониторинг выделил значительные ресурсы на разработку усовершенствованной ИТ-системы для оценки эффективности этой информации, проведения предварительного анализа, определения тенденций и типологий, а также сортировки и сопоставления данных. Как указано выше, с помощью встроенных индикаторов база данных автоматически выявляет случаи, которые требуют первоочередного рассмотрения аналитиками. Затем аналитики могут приступить к работе в рамках наборов своих ситуационных моделей, что позволяет им получить доступ к совокупной информации об операциях и другим сведениям, содержащимся в базе данных. Аналитики могут просматривать информацию в базе данных через панель инструментов, используя для этого любые индикаторы или содержание СПО, включая тип лица (ПДЛ, юридическое лицо и т. д.), географическое местонахождение, основание для направления СПО, сумму операции, учреждение, направившее СПО и т. д. Примечательно, что эта система обладает способностями машинного обучения, что позволяет корректировать её работу и повышать вероятность успешного автоматического выявления случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений. Группа экспертов-оценщиков выяснила, что автоматизация этой базы данных обеспечивает тщательную проверку всех СПО и более эффективное выявление многообещающих дел для передачи правоохранительным органам. Это, в частности, касается выявления фирм-однодневок. Даже если СПО или другое

сообщение не даёт оснований для каких-либо действий, вводимые в систему данные образуют нормы и базисы, обучающие и развивающие программное обеспечение.

153. Например, у Росфинмониторинга есть технологическая возможность заблаговременного обнаружения фиктивных компаний, которые часто используются в схемах ОД, исходя из характерных и общих признаков фиктивных компаний, включая количество СПО, направленных подотчётными субъектами в отношении той или иной компании (на основе предоставленных Росфинмониторингом индикаторов). Если получено много СПО и имеется подозрение в том, что компания является фиктивной, дело передаётся аналитику для ручной проверки сделанных машиной выводов. Представители правоохранительных органов сообщили, что коэффициент успешного выявления Росфинмониторингом фиктивных компаний составляет 100%. Ниже приведён пример выявления фиктивной компании.

Вставка 3.4. Выявление фиктивной компании

Росфинмониторинг выявил финансовые операции компании «Е», получившей в 2017 году около 22 миллионов рублей (301 521 евро) от нескольких юридических лиц, в частности от компании «Н» и сельскохозяйственного потребительского кооператива «П», в качестве оплаты за работу по повышению качества дёрна.

Большая часть полученных средств была позднее переведена на счета компании «Б» (Казахстан) – 16,4 миллиона рублей (224 770 евро) и компании «П» – 4,3 миллиона рублей (59 000 евро).

Информационная система Росфинмониторинга классифицировала компанию «П» как фиктивную компанию, поскольку она подозревалась в том, что не осуществляет никакой законной экономической деятельности. Это дело было отнесено к числу приоритетных, после чего аналитик Росфинмониторинга провёл более глубокий анализ. Банк России сообщил, что компания «Е» не подавала таможенные декларации, подтверждающие фактическое движение товаров, и есть основания подозревать, что предоставленные в банк документы могут быть подложными.

Росфинмониторинг пришёл к выводу, что компания «Е» может быть участником теневой схемы и что она оказывала содействие в транзитном перемещении денежных средств. Более того, были обнаружены признаки уголовного преступления, связанного с проведением валютных операций по переводу иностранной или внутренней валюты на счета нерезидентов по фальшивым документам (в крупном размере) (Статья 193.1 УК РФ). На основании этих выводов информация была передана в МВД по Республике Татарстан и стала основанием для возбуждения уголовного дела.

Анализ и предоставление материалов подразделением финансовой разведки в целях оперативной деятельности

154. Результаты финансового анализа и материалы, передаваемые Росфинмониторингом, в значительной мере удовлетворяют оперативные потребности правоохранительных органов, в сферу обязанностей которых входит расследование и преследование за отмывание денег, финансирование терроризма и предикатные преступления, а также конфискация доходов от преступной деятельности.

155. Росфинмониторинг является автономным федеральным ведомством, отвечающим за противодействие ОД, ФТ и ФРОМУ и участвующим в работе по борьбе с коррупцией. В его состав входят управления в восьми федеральных округах Российской Федерации и центральный аппарат в Москве. В штат Росфинмониторинга входят больше 800 сотрудников, примерно 400 из которых работают в центральном аппарате в Москве. Более 50% штатных сотрудников Росфинмониторинга в центральном аппарате и около 70% сотрудников региональных управлений трудятся в аналитических отделах. Управления во всех федеральных округах напрямую подключены к основной базе данных Росфинмониторинга. Сотрудники центрального аппарата Росфинмониторинга имеют прямой доступ ко всем данным, содержащимся в единой информационной системе.

156. Все управления Росфинмониторинга имеют одинаковую организационную структуру и включают специальные аналитические отделы по борьбе с ОД (включая коррупцию и незаконный оборот наркотиков), ФТ и ФРОМУ, хищением и незаконным присвоением государственных средств, кредитным и финансовым мошенничеством. Основные направления деятельности этих отделов связаны с противодействием основным преступлениям, являющимся источником незаконных доходов, указанным в отчёте о национальной оценке рисков. В каждом территориальном управлении также имеются координационные структуры, целью которых является выявление возможного дублирования работы, в то время как центральный аппарат разрешает конфликты и распределяет основные обязанности. В центральном аппарате также есть специальные управления по развитию новых информационных технологий, по связям с надзорными органами и по международному сотрудничеству.

157. Росфинмониторинг проводит как тактический, так и стратегический анализ. И тактический, и стратегический анализ проводятся в центральном аппарате и в межрегиональных управлениях Росфинмониторинга, а также в управлениях, отвечающих за макроанализ и типологии, анализ государственного сектора и противодействие ОД/ФТ. Тактический анализ является анализом сообщений, связанных с финансовыми расследованиями ОД/ФТ и предикатных преступлений, который проводится в инициативном порядке или по запросам правоохранительных органов, и результаты этого анализа передаются правоохранительным органам для использования их в работе. Все межрегиональные управления Росфинмониторинга занимаются тактическим анализом. Около 76% поступающих сообщений (сообщений о подозрительных операциях, сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, сообщений об операциях, заблокированных в связи с включением лиц в списки, и т. д.) служат для формирования тактической разведывательной информации, которая может использоваться только в качестве оперативных данных (для определения круга подозреваемых и направлений расследований), но не может быть предъявлена в суде в качестве доказательства. Правоохранительные органы используют эти данные в качестве источника для сбора улик, доказательств и отслеживания активов на этапе оперативно-розыскной деятельности и в ходе уголовных расследований.

158. С другой стороны, стратегический анализ осуществляется в целях выявления уязвимостей, рисков и угроз для финансовой системы России. Все сообщения о подозрительных операциях и сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю, служат источниками для составления стратегических аналитических материалов и отчётов, включая выявление новых областей риска, типологий и настораживающих признаков. Стратегический анализ проводится центральным аппаратом Росфинмониторинга и специализированными отделами межрегиональных управлений. Неожиданной положительной особенностью российской системы является то, что в некоторых случаях стратегический анализ, осуществляемый Росфинмониторингом, приводит к проведению тактического анализа, результаты которого передаются правоохранительным органам и используются для начала расследований.

Вставка 3.5. Стратегический анализ, приведший к передаче тактических материалов

В 2013 году в ходе проведения стратегического анализа сообщений о подозрительных операциях Росфинмониторинг выявил более 2300 сообщений об операциях на сумму порядка 42 миллиардов рублей. Эти операции были связаны со страховыми компаниями и договорами перестрахования. По результатам анализа, проведённого Росфинмониторингом, возникло подозрение, что это являлось организованным каналом для вывода средств за рубеж. В этой схеме фигурировали выплаты ссуд на счета компаний, находящихся под контролем организатора схемы (гражданина «Т»), с последующим переводом этих средств страховым компаниям и их выводом за рубеж в рамках договоров перестрахования.

Одновременно с этим правоохранительные органы занимались расследованием уголовного дела, связанного с уклонением от уплаты налогов компанией «Е». Во взаимодействии с Росфинмониторингом было установлено, что компания «Е» использовала услуги по

обналичиванию средств, предоставляемые гражданином «Т». Гражданин «Т» занимался незаконной коммерческой деятельностью, в том числе обналичивал деньги за процент, и его преступный доход составил в общей сложности свыше 450 миллионов рублей.

В результате расследования гражданину «Т» были предъявлены обвинения за осуществление незаконной предпринимательской деятельности (по части 2 статьи 171 УК РФ) и за соучастие в уклонении от уплаты налогов (по части 5 статьи 33 и части 2 статьи 199 УК РФ).

159. Росфинмониторинг оперативно реагирует на потребности и запросы правоохранительных органов, и передаваемые им материалы соответствуют рискам ОД и ФТ, указанным в отчёте о национальной оценке рисков (см. рис. 3.1). В ходе проведения выездной миссии правоохранительные органы продемонстрировали, что данные финансового расследования, передаваемые Росфинмониторингом в инициативном порядке или по запросам, отличаются высоким качеством и составляют неотъемлемую часть их работы. Приведённые примеры дел также показывают ценность и практическую значимость информации и аналитических материалов Росфинмониторинга для начала и проведения финансовых расследований в отношении ОД (включая сложные схемы ОД), ФТ и предикатных преступлений, которые приводят к судебному преследованию и осуждению виновных, а также к обнаружению, аресту и конфискации доходов от преступной деятельности. Правоохранительные органы полагаются на оперативные данные Росфинмониторинга и доверяют его подробному анализу. Правоохранительные органы используют свои комплексные следственные методы для проверки этих оперативных данных и преобразования их в доказательства, которые могут быть использованы в суде. Правоохранительные органы высоко оценивают материалы Росфинмониторинга и придают большое значение роли ПФР в координации, а нередко и в организации специальных совместных групп для проведения сложных финансовых расследований.

160. Если Росфинмониторинг обнаруживает признаки возможной преступной деятельности в ходе анализа СПО или других сообщений, при осуществлении надзора или из информации, полученной от других государственных органов, частного сектора или зарубежных ПФР, он незамедлительно в упреждающем порядке передаёт эти сведения правоохранительным органам для использования их в оперативной работе. В период с 2013 по 2017 год материалы, переданные Росфинмониторингом в инициативном порядке, использовались в рамках 194 уголовных дел, которые были направлены в суды. За тот же период времени аналитические материалы Росфинмониторинга, переданные как в инициативном порядке, так и по запросам, были использованы для начала 1406 расследований по основным статьям, касающимся отмывания денег (Ст. 174 и 174.1 УК РФ). В таблице ниже приведено сравнение общего количества возбуждённых, переданных в суд и успешно завершённых дел, касающихся отмывания денег, с количеством дел, в рамках которых использовалась информация, предоставленная Росфинмониторингом. Статистика показывает, что количество дел, касающихся отмывания денег, возбужденных на основании информации, полученной от Росфинмониторинга, росло в период с 2014 по 2018 год, но своего пика оно достигло в 2016-м (59% в 2014 году; 61% в 2015 году; 84% в 2016 году; и 64% в 2017 году).

Таблица 3.7. Использование аналитических материалов Росфинмониторинга, касающихся отмывания денег (только по основным статьям)

Дела, связанные с ОД	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Расследования ОД на основании информации Росфинмониторинга	274	312	405	272	348	**1611**
Расследования ОД по основным статьям	618	734	679	609	712	**3352**
Судебные преследования за ОД на основании информации Росфинмониторинга	85	105	141	119	191	**641**
Судебные преследования за ОД по основным статьям	531	627	621	533	613	**2925**
Обвинительные приговоры за ОД на основании информации Росфинмониторинга	53	66	96	78	100	**333**
Обвинительные приговоры за ОД по основным статьям	248	311	412	379	426	**1776**

161. Аналогичным образом в следующей таблице приведено сравнение общего количества дел, касающихся терроризма и ФТ, с количеством дел, в рамках которых использовалась информация, предоставленная Росфинмониторингом. За последние 5 лет информация, полученная от Росфинмониторинга, использовалась для возбуждения примерно 19% дел, связанных с терроризмом и финансированием терроризма.

Таблица 3.8. Использование аналитических материалов Росфинмониторинга, касающихся терроризма и финансирования терроризма

Дела, связанные с ФТ	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Дела, касающиеся терроризма, расследованные на основании информации Росфинмониторинга	55	61	145	137	179	577
Дела, касающиеся терроризма, возбуждённые на основании информации Росфинмониторинга	4	10	34	63	73	184
Общее количество возбуждённых дел, касающихся ФТ	124	127	109	236	364	960
Дела, касающиеся терроризма и ФТ, переданные в суды на основании информации Росфинмониторинга	29	13	19	17	37	115
Дела, касающиеся терроризма и ФТ, по которым были вынесены обвинительные приговоры на основании информации Росфинмониторинга	12	15	29	26	43	125
Общее количество дел, касающихся терроризма и ФТ, по которым были вынесены обвинительные приговоры	342	360	556	647	574	2479

162. Кроме того предоставляемые Росфинмониторингом материалы также используются для возбуждения уголовных дел, касающихся возможных предикатных преступлений. Анализ ряда примеров дел показывает, что возбужденные дела, касающиеся предикатных преступлений, соответствуют рискам, указанным в отчёте о НОР. Например, в 2017 году на основании информации, переданной Росфинмониторингом, было возбуждено 60 уголовных дел о незаконной банковской деятельности.

Таблица 3.9. Использование аналитических материалов Росфинмониторинга, касающихся предикатных преступлений

Дела, связанные с предикатными преступлениями	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество дел, касающихся предикатных преступлений, возбуждённых на основании информации Росфинмониторинга	829	999	1328	1412	1528	6096

163. Ниже приведены примеры возбуждения уголовных дел, касающихся предикатных преступлений, на основании информации, полученной от Росфинмониторинга:

Вставка 3.6. Дела, касающиеся предикатных преступлений, возбуждённые на основании информации, поступившей от Росфинмониторинга

Хищение средств: Финансовое расследование деятельности директора компании «С», подозреваемого в хищении денежных средств, выделенных на строительство перинатального центра в Сочи, в сумме более 200 миллионов рублей (2 745 700 евро). Росфинмониторинг проанализировал 1162 СПО и передал результаты анализа в органы государственной безопасности по Краснодарскому краю. На основании информации, предоставленной Росфинмониторингом, было возбуждено несколько уголовных дел в связи с хищением бюджетных средств.

Преступления в финансовом секторе: Финансовое расследование деятельности руководства кредитного учреждения («Д», г. Ростов) и третьих лиц, организовавших

преступную схему незаконного предоставления займов аффилированным компаниям на общую сумму более 725 миллионов рублей (9 953 163 евро). Росфинмониторинг проанализировал 60 СПО и передал результаты анализа в Министерство внутренних дел. На основании информации, предоставленной Росфинмониторингом, было возбуждено несколько уголовных дел о мошенничестве и организованной преступной деятельности, по которым в 2017 году были вынесены обвинительные приговоры.

Незаконный оборот наркотиков: Финансовое расследование деятельности группы лиц, подозреваемых в незаконной продаже наркотиков через Интернет. Росфинмониторинг проанализировал 886 СПО и дополнительную информацию, полученную от подотчётных субъектов по запросам. На основании информации, предоставленной Росфинмониторингом, МВД по Республике Ингушетия возбудило несколько уголовных дел о незаконном обороте наркотиков.

164. Как отмечено в разделе, посвящённом Непосредственному результату 8, информация, предоставляемая Росфинмониторингом, также используется для выявления активов, на которые можно наложить арест с целью их последующей конфискации или возврата. Об этом также свидетельствуют примеры дел.

Сотрудничество и обмен информацией / оперативными (разведывательными) финансовыми данными

165. Как отмечено в разделе, посвящённом Непосредственному результату 1, сотрудничество на национальном уровне составляет основу российского режима ПОД/ФТ. Росфинмониторинг играет ключевую роль в поддержании такого сотрудничества и координации работы компетентных органов, а также собственных территориальных управлений.

166. Росфинмониторинг активно обменивается информацией со своими территориальными управлениями, что включает разработку региональных индикаторов (признаков) рисков. Ежегодно Росфинмониторинг выпускает порядка 20 методологических рекомендаций, содержащих признаки рисков, а также способы и методы для использования аналитиками. Обмен информацией осуществляется через защищённую систему Росфинмониторинга (ЕИС). Более того, центральный аппарат и межрегиональные управления Росфинмониторинга располагаются в защищённых зданиях с круглосуточной охраной.

167. Ряд российских государственных органов взаимодействуют на федеральном и региональном уровнях, в том числе в рамках следующих рабочих групп, в целях обмена оперативными финансовыми данными и другой информацией:

- Специальные межведомственные группы (при проведении определённых финансовых расследований);
- Рабочая группа по расследованию экономических преступлений при Генеральной прокуратуре (а также при региональных управлениях);
- Экспертно-консультативная группа при Национальном антитеррористическом комитете по вопросам противодействия финансированию терроризма;
- Межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям (МРГ) – координационная структура, учреждённая для содействия эффективному сотрудничеству надзорных органов, правоохранительных органов и Банка России в целях предотвращения, выявления и пресечения незаконной деятельности по получению и отмыванию доходов от преступлений.

168. Финансовые учреждения, надзорные органы и правоохранительные органы также входят в Совет комплаенс, который служит активным каналом для обмена информацией о новых тенденциях и типологиях ОД/ФТ между государственным и частным сектором. Примером эффективного сотрудничества между Росфинмониторингом и участниками Совета комплаенс является разработка списка особых индикаторов (признаков),

предназначенных для выявления операций, связанных с незаконным оборотом наркотиков, с использованием банковских карт и электронных кошельков. Эти индикаторы (признаки) дают правоохранительным органам представление о типовых схемах подозрительной деятельности, которые используются подотчётными субъектами для выявления подозрительных операций, возможно, связанных с курьерами по перевозке наркотиков, «закладчиками» и сотрудниками подпольных лабораторий. Помимо этого, члены Совета помогли выявить незаконную схему обналичивания денежных средств с применением расчётов с сотрудниками и использованием поддельных временных удостоверений личности российского гражданина и поддельных воинских удостоверений личности для получения банковских карт.

169. Помимо общего сотрудничества, правоохранительные и другие соответствующие органы, включая Росфинмониторинг, создают специальные группы при расследовании сложных дел, касающихся предикатных преступлений, отмывания денег и финансирования терроризма. И в каждой из этих групп Росфинмониторинг играет заметную роль. Он может приглашать представителей правоохранительных органов на ежемесячные совещания для обсуждения крупных дел, причем правоохранительные органы и Росфинмониторинг постоянно поддерживают диалог как в плане официального обмена информацией (в инициативном порядке и по запросам), так и в рамках повседневного неформального общения. Создание таких специальных групп является обычным явлением на уровне руководства компетентных органов в Москве, однако эта модель также используется и в федеральных округах. Такие многопрофильные специальные группы успешно расследовали десятки дел.

170. Росфинмониторинг также тесно сотрудничает и взаимодействует с другими органами, осуществляющими надзор в сфере ПОД/ФТ, помогая им регулировать, контролировать и проверять поднадзорные подотчётные организации и повышать общее качество СПО. Об этом свидетельствует упомянутый выше пилотный проект по определению признаков ИБТ. Обмен неконфиденциальной информацией с надзорными органами и финансовыми учреждениями / УНФПП осуществляется через защищённый Личный кабинет с использованием пароля. Обмен конфиденциальной информацией осуществляется путём доставки материалов курьерами Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации для обеспечения безопасности и сохранности информации.

171. Обеспечена надёжная защита всей финансовой информации и оперативных данных, которыми обмениваются Росфинмониторинг с правоохранительными органами, а также правоохранительные органы между собой. Запросы Группы «Эгмонт» обрабатываются в центральном аппарате, что обеспечивает их конфиденциальность и своевременное направление ответов. В центральном аппарате, а также в каждом территориальном управлении Росфинмониторинга имеется специальный отдел, отвечающий за информационную безопасность и защиту секретной и конфиденциальной информации. Предоставляемая секретная и конфиденциальная информация строго охраняется в соответствии с законом (см. критерий 29.6).

172. Защита базы данных Росфинмониторинга обеспечивается с помощью целого ряда мер безопасности, а доступ к ней могут получить только сотрудники Росфинмониторинга, имеющие на это одобрение. Для контроля доступа применяется система аутентификации (проверки подлинности личности), включающая три элемента, а именно: биометрические данные, смарт-карту и пароль.

173. Для реализации дифференцированного доступа к конфиденциальной информации, содержащейся в базе данных, также служит система персонифицированного права доступа, позволяющая сотрудникам использовать только те компоненты и элементы системы, которые имеют отношение к их официальным обязанностям. Установлены требования к техническим устройствам, программным компонентам, а также используется унифицированная ключ-карта для доступа в офисные помещения и к компьютерам. Для защиты баз данных от несанкционированного доступа используется различное программное обеспечение, предоставляются права доступа к различным компонентам базы данных и создаются внутренние сети для аналитиков с персональным доступом к компьютерам.

Общие выводы по Непосредственному результату 6

174. Российские правоохранительные органы регулярно и эффективно запрашивают, получают (в том числе в инициативном порядке) и используют данные финансовых расследований и другую соответствующую информацию в целях сбора доказательств для расследования случаев отмывания денег, финансирования терроризма и предикатных преступлений, а также для отслеживания преступных доходов. Росфинмониторинг является основным элементом функционирования российского режима ПОД/ФТ, так как в распоряжении Росфинмониторинга имеется огромный объём данных, в том числе большое количество сообщений о подозрительных операциях и сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю. Росфинмониторинг также использует современные технологии и высокий уровень автоматизации процессов для определения приоритетности, инициирования и содействия в расследованиях дел, осуществляемых правоохранительными органами. Правоохранительные органы запрашивают и получают данные финансовых расследований в соответствии с выявленными рисками, существующими в России. Обеспечена защита информации и оперативных данных, которыми обмениваются компетентные органы.

175. Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 6 является высоким.

Непосредственный результат 7 (Расследование и уголовное преследование за ОД)

Выявление и расследование случаев ОД

Организация расследований случаев отмывания денег

176. Основными правоохранительными органами, занимающимися выявлением случаев отмывания денег, являются Министерство внутренних дел и Федеральная служба безопасности. Помимо МВД и ФСБ, Следственный комитет также расследует большое количество случаев отмывания денег после их выявления. В этих правоохранительных органах есть отделы по борьбе с отмыванием денег или эксперты по вопросам противодействия легализации преступных доходов в центральных аппаратах, в региональных или территориальных отделениях либо в специализированных управлениях.

177. В МВД, ФСБ, СК и ФТС имеются сотрудники, которые специализируются на выявлении и/или расследовании финансовых преступлений, в том числе случаев отмывания денег. Следственный комитет, помимо всего прочего, занимается делами, связанными с отмыванием коррупционных доходов. В МВД имеются пять отделов, которые непосредственно занимаются делами, касающимися отмывания денег, в том числе один отдел, отвечающий за борьбу с отмыванием наркодоходов. В составе Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД имеются подразделения по борьбе с ОД/ФТ, и аналогичные подразделения по борьбе с ОД и/или ФТ существуют в региональных управлениях МВД. В составе Федеральной таможенной службы имеется Главное управление по борьбе с контрабандой и региональные управления, которые проводят финансовые расследования. Финансовые следователи проходят углублённое обучение на постоянной основе, в том числе в МУМЦФМ.

178. Расследованием сложных случаев, связанных с отмыванием денег, или серьёзных экономических преступлений занимаются только опытные следователи. Как отмечено в Приложении по оценке технического соответствия, ожидается, что все следователи должны быть способны проводить финансовые расследования. Похоже, что обучение новых или молодых сотрудников, как правило, позволяет им как минимум определять потенциальные случаи отмывания денег и решать, нужно ли передавать дело в вышестоящие инстанции, если они не в состоянии сами его расследовать. При необходимости правоохранительные органы могут передавать расследования в другие регионы или в центральный аппарат, либо прикомандировывать следователей к другим отделам в своих ведомствах или к ПФР. Если между правоохранительными органами возникает конфликт на предмет юрисдикции или выполнения задач, такие спорные вопросы разрешает прокурор.

179. Правоохранительный орган, выявивший деятельность, связанную с отмыванием денег, необязательно является органом, который будет проводить официальное расследование в отношении этой деятельности. Ведомство, выявившее случай отмывания денег, может передать расследование другому ведомству в зависимости от характера предикатного преступления. Однако что касается практики, то представители российских властей привели множество примеров, когда для расследования случаев отмывания денег создавались специальные межведомственные группы. В рамках таких специальных групп расследованием руководят, как правило, следователи из одного правоохранительного органа, но нередко в работе над определёнными аспектами расследования могут принимать участие представители МВД, ФСБ или Следственного комитета, в зависимости от их ресурсов, опыта и преимущественной юрисдикции. Представители Росфинмониторинга участвуют в работе всех специальных групп, занимающихся расследованием сложных дел, связанных с отмыванием денег. Росфинмониторинг может, например, приглашать представителей правоохранительных органов на ежемесячные совещания для обсуждения крупных дел, причём правоохранительные органы и Росфинмониторинг постоянно поддерживают диалог как в плане официального обмена информацией (в инициативном порядке и по запросам), так и в рамках повседневного неформального общения. Создание таких специальных групп является обычным явлением на уровне руководства компетентных органов в Москве, однако эта модель также используется и в федеральных округах. Такие многопрофильные специальные группы успешно расследовали несколько дел.

Порядок проведения расследований

180. В России предусмотрено два отдельных этапа уголовного расследования, что важно для оценки эффективности достижения Непосредственных результатов 7, 8 и 9. На обоих этапах могут проводиться финансовые расследования. Первый этап называется «предварительное расследование или оперативно-розыскные мероприятия». Второй этап представляет собой само следствие или официальное расследование.

181. Этап предварительного расследования (оперативно-розыскных мероприятий) длится два месяца (с возможностью продления этого срока), в течение которых правоохранительные органы взаимодействуют с Росфинмониторингом для установления подозреваемых, выявления финансовых операций и отслеживания денег. На этапе предварительного расследования оперативные сотрудники с использованием оперативной информации о преступлении осуществляют оперативно-розыскные мероприятия для выявления данного преступления, а также проводят негласную следственную работу, что включает наблюдение за подозреваемыми и сбор финансовых данных.

182. Если преступление выявлено на этапе предварительного расследования, то соответствующие материалы направляются следователю, который должен в течение трёх дней принять решение о начале официального расследования. Группа экспертов-оценщиков проверила, не представляет ли такой короткий трёхдневный срок проблему, но выяснила, что этот срок может быть продлён до тридцати дней. Кроме того, если однозначное решение о необходимости начала расследования в отношении ОД принять невозможно, следователь может поручить оперативникам собрать дополнительную информацию. Следователи подтвердили, что если информация является неубедительной, они предпочитают начинать, а не бросать расследования случаев отмывания денег. Тем не менее эксперты-оценщики считают, что в некоторых обстоятельствах двухмесячный (или немного больший) срок, отводимый на проведение негласного расследования, может оказаться недостаточным для полного вскрытия сложных сетей отмывания денег.

183. На втором этапе (т. е. на этапе официального следствия) правоохранительные органы действуют открыто, а подозреваемые пользуются определёнными конституционными правами. На этом этапе применяются такие методы, как обыск, наложение ареста, задержание и «односторонние» (т. е. без предварительного уведомления подозреваемых) обращения в суд для применения обеспечительных мер.

184. Прокуратура осуществляет надзор на обоих этапах, и российские власти продемонстрировали, что между оперативниками, следователями и прокурорами поддерживается достаточная связь и взаимодействие. Если прокурор считает, что решение следователя не начинать уголовное расследование является ошибочным, он может отклонить это решение и дать указание о начале расследования. Расследование в отношении отмывания денег может быть начато в любое время на основании новой информации, выявленной в ходе расследования предикатного преступления. Расследования также начинаются в отношении неизвестных преступников. Не реже одного раза в полугодие прокуроры обязаны анализировать материалы дел на предмет выявления возможно пропущенных эпизодов отмывания денег. В 2017 году было заново открыто 88 дел, касающихся отмывания денег. Это является очевидным преимуществом прокурорского надзора, но также указывает на наличие дополнительных возможностей по обучению следователей, занимающихся расследованием случаев отмывания денег. По словам представителей российских властей, в Генеральной прокуратуре имеются специальные прокуроры, которым поручено осуществлять надзор, а не заниматься ведением дел и передачей их в суд. При этом ничто не указывает на нехватку прокуроров или на несвоевременность судебных процессов.

185. После завершения расследования отмывания денег (или если подозреваемый арестован и ему должны быть предъявлены обвинения) следователь передаёт дело в прокуратуру. Несмотря на то, что прокуроры вправе по своему усмотрению принимать решения относительно конкретных предъявленных обвинений, количество отклонённых дел оценивается на уровне менее 1%. Поскольку прокурор осуществляет надзор на предварительных этапах расследования, предполагается, что он обеспечивает рассмотрение финансовых аспектов дела и применение всех соответствующих следственных методов. Генеральная прокуратура считает серьёзным упущением, если следователь передаёт дело, в котором не содержится достаточных доказательств, и представители правоохранительных органов подтвердили, что в этом случае следователь может понести дисциплинарное наказание. На этом этапе дело может быть закрыто, или определённые обвинения могут быть сняты только с разрешения прокурора. Судьи могут иногда переквалифицировать преступление, если считают, что другое обвинение позволит лучше доказать факт совершения преступного деяния или назначить наказание.

186. Эксперты-оценщики убедились в том, что расследование случаев отмывания денег является методичным и чётко определённым процессом. Преимуществами этой системы являются эффективность и результативность расследований по делам: высока вероятность того, что расследования закончатся предъявлением обвинений и «не зависнут» без принятия соответствующего решения. Почти 94% расследований предикатных преступлений в основных областях высокого риска ОД завершаются предъявлением обвинений в совершении уголовно наказуемых деяний, а большинство расследований случаев отмывания денег завершаются судебными преследованиями. К недостаткам этой системы относится то, что особо сложные дела, в которых имеется множество следственных линий или потенциальные связи с другими схемами, могут быть не до конца отработаны в случае невозможности продления срока предварительного расследования. Это может являться одной из причин того, что обвинения в отмывании денег через третьих лиц или в отмывании денег без связи с предикатными преступлениями не предъявляются, если легче доказать факт совершения другого преступления, о чём идёт речь ниже.

Выявление и расследование возможных случаев отмывания денег

187. Ежегодно в России совершаются больше 2 млн преступлений, около трети из которых приносят незаконные доходы и которые могут являться источником отмывания денег в рамках действующего в России подхода, согласно которому все преступления являются предикатными для ОД. Случаи отмывания денег достаточно успешно выявляются в процессе финансовых расследований, и при обнаружении признаков легализации преступных доходов компетентные органы начинают расследования в более чем 91% случаев, которые, как правило, приводят к предъявлению обвинений в отмывании денег или в совершении других

преступлений. Это указывает на то, что российские власти серьёзно относятся к возможной деятельности, связанной с легализаций преступных доходов. Для сравнения, только 54% выявленных предикатных преступлений приводят к началу уголовных расследований, поскольку в 46% остальных случаев невозможно доказать факт совершения преступления. Ниже проанализированы обстоятельства, в которых осуществляется выявление, расследование и судебное преследование за отмывание денег.

188. Российские компетентные органы, как правило, рассматривают возможное отмывание денег в ходе расследований предикатных преступлений, и улики, указывающие на потенциальную легализацию преступных доходов, часто выявляются и анализируются ПФР и дополнительно расследуются правоохранительными органами. Однако преступления, которые могут представлять собой отмывание денег, как правило, вообще не расследуются, если ранее не начато расследование предикатных преступлений. Это обусловливает использование других альтернативных составов преступлений, поэтому осуществляется недостаточное количество судебных преследований по ОД как отдельному составу преступления.

Таблица 3.10. Количество выявленных преступлений ОД

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ст. 174.1 (самоотмывание)	372	695	802	794	674	968
Ст. 174 (отмывание через третьих лиц)	210	79	61	24	37	25
Ст. 175 (приобретение/сбыт имущества, добытого преступным путём)	3438	2916	2590	2410	2464	2143
Общее количество выявленных преступлений	**4020**	**3690**	**3453**	**3228**	**3175**	**3136**
Процент преступлений, подпадающих под нарушение статьи 175	85%	79%	75%	74%	77%	68%

189. Из приведённых ниже данных следует, что в среднем в России ежегодно возбуждается 652 расследования случаев отмывания денег по основным статьям 174.1 (самоотмывание) и 174 (отмывание денег через третьих лиц) УК РФ и ещё 2484 расследования по статье 175 УК РФ (приобретение/сбыт имущества, добытого преступным путём).

Таблица 3.11. Количество расследованных преступлений ОД

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ст. 174.1 (самоотмывание)	358	533	688	655	584	696
Ст. 174 (отмывание через третьих лиц)	198	85	46	24	25	16
Ст. 175 (приобретение/сбыт имущества, добытого преступным путём)	3257	2728	2413	2193	2260	2052
Общее количество расследованных преступлений	**3813**	**3346**	**3147**	**2872**	**2869**	**2764**
Процент расследований преступлений ОД по основным статьям	14%	18%	23%	24%	21%	25%

190. В России расследуются главным образом случаи приобретения, владения или использования преступных доходов, а не сокрытие или утаивание (т. е. отмывание) доходов от преступной деятельности. Ежегодно в России проводятся около 3135 расследований случаев отмывания денег. В подавляющем большинстве случаев это касается преступлений, подпадающих под статью 175 УК РФ, в которой установлена уголовная ответственность за приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путём. Представители российских властей указали, что данное преступление в большинстве случаев связано с небольшими

денежными суммами, источником которых часто служат кражи и преступления, связанные с наркотиками. На основные преступления ОД (Статьи 174 и 174.1 УК РФ), которые, как правило, связаны с более масштабной легализацией преступных доходов, приходится меньшая часть расследований. Из 25% дел об отмывании денег, которые были возбуждены по основным статьям УК РФ, большинство выявленных дел были связаны с самоотмыванием. При этом количество выявленных случаев отмывания денег через третьих лиц оказалось на удивление небольшим, учитывая существующие в России угрозы (24 случая в 2016 году; 37 случаев в 2017 году; и 25 случаев в 2018 году).

191. Кроме того, более низкий процент выявляемых случаев отмывания денег через третьих лиц приводит к началу расследований, по сравнению с другими видами отмывания денег (в 2017–2018 годах только в 66% выявленных случаев отмывания денег через третьих лиц были начаты расследования). Учитывая, что большинство выявляемых случаев отмывания денег расследуется (в 91% случаев), такая разница бросается в глаза. Российские власти настаивают на том, что такое соотношение между различными видами выявленных случаев отмывания денег точно отражает спектр деятельности по отмыванию денег, осуществляемой в России. По словам представителей российских властей, ситуация с отмыванием денег характеризуется большим количеством преступлений, в которых фигурируют мелкие суммы, а случаи приобретения, владения или использования доходов от преступной деятельности более распространены, нежели сложные схемы легализации преступных доходов. В свете небольшого и еще более снижающегося количества расследований случаев отмывания денег через третьих лиц (например, в 2018 году было начато/проведено только 16 таких расследований), российские власти заявили, что исходные факты, устанавливаемые правоохранительными органами в ходе предварительных расследований, с большей вероятностью указывают на состав альтернативных преступлений. Тем не менее сравнительно небольшой процент выявляемых случаев отмывания денег через третьих лиц указывает на то, что у правоохранительных органов могут иметься дополнительные возможности для выявления и расследования более сложных и более масштабных схем отмывания денег, особенно в финансовом секторе, связанных с выводом средств за рубеж, в частности похищенных бюджетных средств и коррупционных доходов. Решения не начинать или не продолжать расследование отмывания денег одновременно с расследованием альтернативных преступлений может также являться потенциально упущенной возможностью.

192. В России используются различные составы преступлений, включая альтернативные меры уголовного правосудия, для предъявления в конечном итоге обвинений в преступной деятельности, которая может быть квалифицирована как отмывание денег через третьих лиц (например, обвинений в незаконной банковской деятельности, как указано ниже). Однако это не полностью объясняет факт небольшого количества изначально выявляемых случаев отмывания денег через третьих лиц или решений, принимаемых примерно в одной трети случаев, не проводить официальные расследования случаев отмывания денег через третьих лиц. В отношении преступников, оказывающих «теневые финансовые услуги» (что является серьёзной проблемой, указанной в отчёте о национальной оценке рисков ОД), должны проводиться расследования как в отношении потенциальных «отмывателей» в случае выявления их незаконной деятельности, даже если характер денег, с которыми они совершают операции, изначально неизвестен органам или если выявленные «грязные» деньги смешаны с «чистыми» деньгами[27]. В случае выявления компетентными

[27] Определение теневой экономики приведено в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег: «Теневая экономика – хозяйственная деятельность, скрываемая от общества и государства, находящаяся вне государственного контроля и учёта. Является ненаблюдаемой, неформальной частью экономики. По сути, любое предпринимательство, результатом которого является сокрытие доходов от государственных органов или уклонение от уплаты налогов, может считаться теневой экономической деятельностью». Также включает в себя нелегальные, криминальные виды экономики, но не ограничивается ими. Под провайдерами «теневых финансовых услуг» понимаются физические и юридические лица, оказывающие услуги на основании лицензий, которые вступают в сговор с преступниками в целях отмывания их доходов, а также операторы, занимающиеся деятельностью без лицензии, такие как незаконные (подпольные) банки.

органами провайдеров «теневых финансовых услуг» факт того, что часть коммерческой деятельности таких подозреваемых может оказаться законной, не означает того, что они также не занимаются отмыванием денег. В реальности осуществление операций с деньгами, имеющими законное происхождение, наряду с незаконно полученными деньгами, может служить в целях дополнительного сокрытия преступных доходов.

Вставка 3.7. Финансовые расследования, которые привели к выявлению исходной преступной деятельности

- Было проведено расследование по статье 172 УК РФ в отношении организованной преступной группировки, которая использовала 150 фиктивных компаний для перевода средств через незаконный (подпольный) банк. В ходе расследования было установлено, что среди клиентов этой группировки были управляющие трёх российских банков, которые занимались хищением активов, используя схемы с невозвратными кредитами. Позднее этим управляющим были предъявлены обвинения в мошенничестве и хищении средств.
- В ходе другого расследования в отношении нескольких лиц за осуществление незаконной банковской деятельности по статье 172 УК РФ правоохранительные органы выявили схему хищения государственных средств, реализованную подрядчиком по государственному заказу в Оренбурге. Прокуратура предъявила руководителю этой подрядной организации обвинения в мошенничестве и самоотмывании (через подпольный банк).

193. Похоже, что обвинения в отмывании денег не всегда предъявляются в случаях, когда легче доказать факт совершения другого преступления, например незаконной банковской деятельности. По словам представителей правоохранительных органов, в таких случаях они устанавливают клиентов незаконного (подпольного) банка, проводят в их отношении расследования и исследуют источники их средств. Во Вставке 3.7 выше приведены некоторые примеры того, как правоохранительные органы расследовали прошлые обстоятельства для выявления предикатных преступлений, совершённых клиентами незаконных (подпольных) банков. Это показывает, что российские правоохранительные органы, особенно при работе в составе совместных специальных групп, могут начинать расследования в отношении преступных финансовых предприятий, а также выявлять их «клиентов» и источники их незаконных доходов. Однако неочевидно, что такая работа по выявлению исходных преступлений проводится в каждом случае, или что лицам, занимающимся перемещением средств, будут предъявлены обвинения в отмывании денег. Эти и другие примеры показывают, что определённые теневые схемы могут быть на полном основании квалифицированы как схемы отмывания денег через третьих лиц. Это также указывает на то, что расследования отмывания денег не должны преждевременно прекращаться, поскольку характер доходов может быть выяснен впоследствии. Похоже, что правоохранительные органы не предпринимают достаточных усилий в каждом случае для расследования фактов, которые могут указывать даже косвенно на то, что виновные лица знали или сознательно закрыли глаза на преступный источник средств, с которыми они совершали операции, что могло бы послужить основанием для предъявления обвинений в отмывании денег через третьих лиц. Хотя незаконная деятельность может быть пресечена на более раннем этапе, степень вины обвиняемых, участвующих в деятельности сложных сетей, осуществляющих операции с незаконными доходами, может быть не до конца установлена. Кроме того, когда используются альтернативные статьи для ускорения процесса расследования и судебного преследования, расследования отмывания денег могут быть прекращены, что, в свою очередь, может затруднить международное сотрудничество в случае использования менее распространённых составов преступлений, которые с меньшей вероятностью могут удовлетворить требование об обоюдном признании деяния уголовным преступлением.

194. В некоторых случаях компетентные органы осуществляют уголовное преследование за

отмывание денег через третьих лиц как за самоотмывание или предъявляют обвинения по альтернативным статьям, что не требует полного понимания совершённых соответствующих предикатных преступлений. В первом случае отсутствуют какие-либо стратегические преимущества. Во втором случае это может негативно сказаться на выявлении предикатных преступлений (и следовательно, на шансах их расследования и предъявления обвинений) или привести к вынесению наказаний за отмывание денег по альтернативным статьям. А такие альтернативные составы преступлений, учитывая состав тяжких преступлений в России, могут быть не признаны другими странами в случае обращения России за международной помощью, в том числе в целях конфискации. Кроме того, хотя за незаконную банковскую деятельность (Статья 172 УК РФ) и за «незаконный вывод средств за рубеж» (Статья 193.1) предусмотрены наказания, соразмерные наказаниям за отмывание денег, за альтернативное преступление по статье 173.2, по которой вынесено большинство обвинительных приговоров, предусмотрено более мягкое наказание. Российским компетентным органам следует проводить больше расследований случаев отмывания денег через третьих лиц наряду с расследованиями по альтернативным статьям с тем, чтобы было легче получить содействие в рамках международного сотрудничества и таким образом привлекать к ответственности лиц, занимающихся отмыванием денег. Это особенно актуально для России, учитывая, что незаконные доходы, полученные от преступлений, совершённых в России, направляются для последующей легализации за рубеж в крупных масштабах.

Роль ПФР в расследовании случаев отмывания денег

195. Как указано во Вставке 3.1 в разделе, посвящённом Непосредственному результату 6, правоохранительные органы используют различные источники информации для выявления случав отмывания денег в процессе финансовых расследований. Однако чаще всего случаи легализации преступных доходов выявляются в ходе расследования предикатных преступлений или на основании информации, предоставляемой Росфинмониторингом. Эксперты-оценщики выяснили, что многие материалы, предоставляемые Росфинмониторингом в упреждающем порядке или по факту уже совершённых противоправных деяний, в конечном итоге приводят к предъявлению обвинений в отмывании денег. Правоохранительные органы регулярно направляют запросы в Росфинмониторинг в процессе всех крупных расследований, связанных с отмыванием денег, и Росфинмониторинг часто предоставляет «готовые к использованию» материалы, в которых указаны связи между подозреваемыми лицами и операциями, а также представлены схемы движения средств, полученных преступным путём.

196. Хотя российские власти подчеркнули, что Росфинмониторинг является надежным источником, правоохранительные органы регулярно принимают меры для проверки и подтверждения предоставляемой Росфинмониторингом информации. После получения материалов из ПФР следователи, например, проводят обыски помещений, получают налоговую информацию из ФНС или информацию о владельцах компаний из ЕГРЮЛ. Ответы и информация, полученная Росфинмониторингом у финансовых учреждений, помогают правоохранительным органам выявлять сведения о бенефициарных собственниках или разрабатывать следственные версии. Правоохранительные органы осуществляют сбор доказательств, которые можно использовать в суде для обоснования оперативных данных, предоставленных Росфинмониторингом, и в равной степени используют традиционные и специальные методы для расследования случаев отмывания денег. Кроме того, правоохранительные органы начали использовать лиц, согласившихся на сотрудничество со следствием, для содействия в ликвидации сетей, занимающихся отмыванием денег, что отчасти обусловлено более активным использованием механизма сделок о признании вины. Например, в деле, приведённом во Вставке 3.15, рядовые участники ОПГ использовались в качестве свидетелей или обвиняемых, согласившихся сотрудничать со следствием, в отношении которых использовалась упрощённая судебная процедура, и которые получили меньшие сроки в обмен на сотрудничество. Однако, как указано в Главе 1, усиление законодательной защиты информаторов в рамках дел, связанных с финансовыми

преступлениями, будет содействовать выявлению, расследованию и судебному преследованию за незаконную деятельность, позволив лицам конфиденциально сообщать о совершённых преступных деяниях в крупных и/или государственных финансовых учреждениях или в других коммерческих организациях.

197. Ответы на запросы и материалы, предоставляемые Росфинмониторингом в инициативном порядке, служат важным источником информации для правоохранительных органов в целях начала и продолжения расследований случаев отмывания денег. По оценкам, из 3196 расследований случаев отмывания денег по основным статьям в 2013–2017 годах почти половина (1406 расследований) была начата на основании информации, предоставленной Росфинмониторингом. Эксперты-оценщики проверили вероятность того, что правоохранительные органы слишком сильно зависят от Росфинмониторинга. Однако российская модель ПФР отличается уникальными ресурсами и активным вовлечением подразделения финансовой разведки в процесс расследований. В этой связи эксперты-оценщики не считают это элементом, компенсирующим какие-либо слабости или недостатки правоохранительных органов. Наоборот, представители правоохранительных органов и прокуратуры, опрошенные в трёх регионах и в Москве, продемонстрировали свои знания и опыт в руководстве расследования случаев отмывания денег.

Соответствие расследований и судебных преследований за ОД имеющимся угрозам, рискам и национальной политике в области противодействия отмыванию денег

198. Россия является большой страной, сталкивающейся с целым спектром рисков, которые различаются в разных регионах. Группа экспертов-оценщиков попыталась выяснить, уделяется ли приоритетное внимание расследованиям случаев отмывания денег только в Москве или случаи отмывания денег в равной степени расследуются и преследуются опытными следователями и прокурорами в регионах. Статистика показывает, что случаи отмывания денег выявляются во всех федеральных округах, причём в период с 2013 по 2018 год большинство преступлений ОД было выявлено в Сибирском, Приволжском и Центральном федеральных округах. Отобранные примеры дел (см. Вставки 3.9–3.10) показывают, что судебные преследования за отмывание денег осуществляются в разной степени в различных российских регионах. В ходе проведения выездной миссии эксперты-оценщики встретились с представителями правоохранительных органов и прокуратуры из Нижнего Новгорода (Приволжский федеральный округ), Санкт-Петербурга (Северо-Западный федеральный округ) и Сибири, чтобы убедиться в том, что качество расследований, проводимых на региональном уровне, соответствует как местным рискам, так и национальным приоритетам.

Вставка 3.8. Случай ОД в Сибири, основанный на региональном риске

В Сибирском регионе преступления в лесной отрасли являются основным местным риском. В 2015 г. информация, полученная от Росфинмониторинга, вынудила представителей органов власти начать расследование в отношении компаний, которые, по всей видимости, экспортировали древесину в Китай и представляли фальсифицированные данные, касающиеся возврата НДС. Финансовые сведения позволили правоохранительным органам связать компании, контролируемые теми же лицами, которые участвовали в махинациях с НДС, с подозрительной торговой деятельностью. Была сформирована оперативная группа, в состав которой входили сотрудники ФТС, МВД, ФСБ и ПФР, контроль за её деятельностью осуществлялся сотрудниками ГП. Эта ОПГ имела примерно дюжину сообщников в двух городах: одна группа фальсифицировала документы, касающиеся возврата НДС, а другая фальсифицировала доходы от торговой деятельности. Эта преступная схема принесла злоумышленникам 250 млн рублей (3,4 млн евро). Доходы от преступной деятельности использовались для приобретения зданий с помощью цепочки фиктивных компаний, которые являлись частью этой преступной схемы, например, для использования в качестве офисов и для приобретения дорогих машин для «Д», основного обвиняемого по этому

делу, который организовал подписание подложных договоров аренды с юридическими лицами, которые он контролировал. «Д» были предъявлены обвинения в самоотмывании (статья 174.1), участии в ОПГ (статья 210), нецелевом использовании денежных средств (статья 160) и мошенничестве с НДС. На сегодняшний день арестовано восемь человек, им предъявлены обвинения; два человека, в т. ч. «Д», находятся в бегах. Один человек признал себя виновным и начал сотрудничать со следствием для того, чтобы идентифицировать активы, многие из которых были конфискованы.

Вставка 3.9. Дела в Санкт-Петербурге в разрезе региональных рисков

Санкт-Петербург находится рядом с балтийскими странами, обладает статусом транспортного и логистического узла, расположенного близко к Европе, и в нём функционирует множество региональных и национальных банков. В этой связи группа экспертов-оценщиков обсудила с представителями правоохранительных органов Санкт-Петербурга дела, касающиеся отмывания денег и связанные с основными местными угрозами, такими как организованная преступность, переводы денежных средств через банковскую систему на основании фиктивной коммерческой деятельности и коррупция.

- Недавно была ликвидирована петербургская организация, занимавшаяся незаконным оборотом и распространением наркотиков, которая имела собственную лабораторию и отмывала деньги за рубежом. Правоохранительные органы направили в Болгарию запрос, содержащий информацию об одном электронном переводе, полученном российским гражданином, который находился в Болгарии и был связан с этой организацией. В течение нескольких дней этот человек был опознан в качестве главаря этой преступной схемы, который являлся участником сразу нескольких организованных преступных группировок. Российские власти тесно сотрудничали с правоохранительными органами Болгарии. МВД арестовало более тонны метамфитамина. Отмывание денег осуществлялось путём снятия наличных денег через банкоматы, а также путём перевода денег через компании, созданные в Болгарии. Главаря выслали в Россию. Также были установлены дополнительные подозреваемые, являвшиеся гражданами Болгарии и Литвы. Производство по этому делу продолжается.
- Российская финансовая разведка выявила компанию, которая финансировала строительство в странах Балтии. В результате финансового расследования и сотрудничества ПФР с латвийскими властями было установлено, что заявленные земельные участки не существовали, контракты были фиктивными, а переводы денежных средств в Латвию, Эстонию, Польшу и Литву на сумму свыше 300 млн рублей или 4 млн евро не были обоснованы никакой экономической деятельностью. Ведётся расследование для установления источника денежных средств, перемещаемых за рубеж, но есть подозрения, что это доходы, полученные в результате уклонения от уплаты налогов и коррупции. Организатор схемы – российский гражданин, проживающий в Эстонии. Он имеет судимость и раньше являлся президентом банка, лишившегося лицензии. В начале 2019 года ему было предъявлено обвинение в самоотмывании (по статье 174.1) и переводе денежных средств в иностранной или российской валюте на счета нерезидентов с использованием подложных документов (по статье 193.1 «незаконный вывод средств за рубеж»).
- Местные власти уже пытались привлечь российского гражданина «С» к ответственности за отмывание денег путём покупки частных самолетов, но без доказательств из-за рубежа возбудить против него дело не удалось. Федеральная служба безопасности (ФСБ) начала расследование в отношении гражданина «С» в связи с хищением бюджетных средств, предназначенных для региональных транспортных проектов, когда обнаружила улику в обнародованных материалах по скандальному делу, получившему название «Панамские документы». Гражданин «С», будучи руководителем крупного строительного проекта, незаконно присваивал государственные средства и отмывал

их через офшорные компании. В финансовом расследовании приняли участие 17 подразделений финансовой разведки, включая греческое ПФР, которое задержало яхту, принадлежавшую подозреваемому лицу. Гражданин «С» отмывал похищенные средства с помощью юридической фирмы с офисами в двух офшорных зонах (в основном путём покупки предметов роскоши) и скрывал их, используя зарубежные фонды и подставные компании. Шести подозреваемым лицам были предъявлены обвинения, и пятеро были осуждены. Гражданин «С» всё еще находится в розыске. Ему предъявлены обвинения в самоотмывании (по статье 174.1) и переводе денежных средств в иностранной или российской валюте на счета нерезидентов с использованием подложных документов (по статье 193.1). Параллельно был подан гражданский иск о возврате уже арестованных 300 млн рублей.

199. В России выявление и расследование деятельности, связанной с отмыванием денег, частично соответствуют характеру существующих в стране рисков и национальной политике, однако имеются области, в которых соответствие деятельности правоохранительных органов выявленным рискам могло бы быть повышено. Согласно отчёту о национальной оценке рисков отмывания денег, наибольшие риски ОД представляют преступления, связанные с бюджетными расходами и налогами (государственными средствами), коррупцией, финансовым сектором и незаконным оборотом наркотиков. В период с 2013 по 2018 год примерно 85% выявленных преступлений ОД относились к этим областям высокого риска. Подавляющее большинство расследуемых случаев отмывания денег относятся к незаконному обороту наркотиков, хотя их количество снижается, и в то же время увеличивается количество преступлений, являющихся предикатными для ОД, в финансовом секторе. Похоже, что эти тенденции согласуются со сложившейся картиной рисков. Представители МВД пояснили, что относительный спад объёмов отмывания доходов от незаконного оборота наркотиков может быть связан с задержанием крупных партий наркотиков в 2015–2016 годах и с превентивным подходом, направленным на пресечение оптового ввоза наркотиков в Россию, особенно со стороны центральноазиатских организаций, занимающихся незаконным оборотом наркотиков. При этом представители МВД и ФСБ подтвердили, что по указанию высшего руководства в настоящее время основное внимание в своей работе они уделяют преступлениям в финансовом секторе, а представители Следственного комитета рассказали о тактической рабочей группе, созданной при ЦБ РФ для противодействия отмыванию денег в банковском секторе.

Вставка 3.10. Дело о незаконном обороте наркотиков

Международная организованная преступная группировка под руководством гражданина «Г» занималась перевозкой крупных партий героина по так называемому «северному маршруту». Десять отделений этой группировки действовали в России, Таджикистане, Афганистане, ОАЭ и других странах. Росфинмониторингом было начато расследование. Сообщениям о подозрительных операциях, связанных с незаконным оборотом наркотиков и отмыванием наркодоходов, были присвоены соответствующие коды и рейтинги риска после объединения их с информацией из других источников, например, со сведениями о перемещении лиц по известным маршрутам транспортировки опиатов. На основании полученной от Росфинмониторинга информации правоохранительные органы выявили финансовую сеть, которая оказывала содействие этой группировке, включая финансиста, отвечавшего только за отмывание доходов. Доходы сбыта наркотиков шли на покупку престижной недвижимости и открытие банковских счетов в Дубае, которые были арестованы при содействии властей ОАЭ (впоследствии это сотрудничество привело к подписанию постоянного действующего меморандума о взаимопонимании). В результате этой деятельности были легализованы незаконные доходы на сумму, эквивалентную 37,7 миллиона долларов США. Гражданин «Г» был выслан из страны и осуждён в России за самоотмывание (по статье 174.1) и участие в организованном преступном сообществе (по Статье 210), а ещё 35 лицам были вынесены обвинительные приговоры в России, Казахстане и Таджикистане.

Доходы от коррупции

200. Область высокого риска, обозначенная в отчёте о национальной оценке рисков ОД как бюджетные расходы и налоги, названа не совсем точно, поскольку она фактически охватывает множество преступлений, квалифицируемых как коррупция, таких как растрата, незаконное присвоение и хищение средств государственными служащими, в том числе руководителями государственных предприятий и государственными подрядчиками. По оценкам Следственного комитета, ущерб от коррупции в России за последние семь лет превысил 123 млрд рублей или 1,69 млрд евро. Представители частного сектора также расценивают взяточничество в качестве источника незаконных доходов наравне с преступлениями, связанными с хищением государственных средств.

201. Используя современные технологии и анализ поведения субъектов, Росфинмониторинг выявляет возможное нецелевое использование государственных средств и отмечает подозрительные государственные контракты и возможные сговоры с целью мошенничества против государства. Результаты этого анализа передаются правоохранительным органам, которые расследуют как предикатные преступления, так и случаи отмывания денег на основании информации, поступающей от Росфинмониторинга и из других источников, включая жалобы и обращения граждан.

202. Преступления, касающиеся хищения государственных средств, стоят на втором месте (после предикатных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков) по количеству расследований и судебных преследований за отмывание денег, что согласуется с существующими рисками. Количество судебных преследований по статье 175 УК РФ (сбыт или приобретение имущества, добытого преступным путём) превосходит число обвинений, предъявляемых по основным статьям, касающимся отмывания денег, в этой и других областях, представляющих высокий риск. Количество судебных преследований за хищение государственных средств достигло своего пика в 2013–2014 годах и с тех пор снижается. В ходе проведения выездной миссии эксперты-оценщики обсудили несколько примеров дел в этой области, один из которых приведен во Вставке 3.11. Несмотря на то, что количество этих преступлений снизилось вдвое за последние годы, в 2018 году было зарегистрировано около 10 тыс. преступлений, связанных с государственными средствами и налогами. В этой связи российским властям необходимо продолжать уделять пристальное внимание случаям отмывания денег, связанным с этой основной угрозой.

Вставка 3.11. Дело об отмывании денег, связанное с хищением государственных средств

В 2018 году межрегиональное управление Росфинмониторинга по Сибирскому федеральному округу выявило подозрительные контракты, размещённые крупной государственной больницей. После расследования и консультаций с Федеральной антимонопольной службой подразделение финансовой разведки установило, что владельцами компаний – претендентов на получение контрактов являлись одни и те же лица, что тщательно скрывалось. После этого ПФР направило в ФСБ и МВД материалы о возможном крупном незаконном присвоении и хищении средств. Заместитель директора больницы, предположительно, совершил злоупотребление своим служебным положением, создав группу сообщников для подачи заявок на получение выгодных договоров, за которые он был ответственным, и эта группа выиграла тендеры по завышенным ценам. В результате было незаконно присвоено почти 1,35 миллиарда рублей, или 18,4 миллиона евро, которые затем были отмыты через счета фиктивных компаний. Заместителю директора и трём другим сообщникам были предъявлены обвинения в самоотмывании (по статье 174.1) и мошенничестве (по статье 159). Также были проведены многочисленные обыски и аресты активов. Из банковской ячейки заместителя директора были изъяты документы и наличные деньги. Там же был обнаружен документ о праве собственности на незадекларированную квартиру, в связи с чем Генеральная прокуратура рассматривает возможность её конфискации в соответствии с Федеральным законом № 230 [состояние (богатство) необъяснимого происхождения].

203. В то же время, если говорить о коррупции, связанной прежде всего со взяточничеством и злоупотреблением служебным положением, то в этой области риска количество расследований случаев отмывания денег невелико и не полностью согласуется с уровнем риска. За период с 2007 по 2016 год число коррупционных преступлений выросло втрое, а за последние три с половиной года 7400 сотрудников правоохранительных органов и государственных чиновников различного уровня были осуждены за коррупцию, примерно 2000 человек каждый год. В 2018 году было выявлено 2612 случаев предложения взяток и 3499 случаев получения взяток. Однако за период с 2013 по 2017 год количество расследований случаев отмывания коррупционных доходов ни разу не превысило 40 в год, а в 2017 году и вовсе едва превысило десяток. Хотя это произошло совсем недавно, положительным знаком является тот факт, что количество выявленных коррупционных преступлений выросло в двенадцать раз (до 162) в 2018 году, что более соответствует существующим рискам.

204. Представители российских властей отметили, что большинство взяток являются небольшими, а доходы от взяточничества мгновенно тратятся или просто хранятся, а не отмываются: по данным Генеральной прокуратуры, средняя сумма взятки в 2018 году составила около 609 000 рублей (8062 евро)[28]. Российские власти также заявили, что в некоторых делах, связанных с хищением государственных средств, также фигурирует взяточничество в качестве второстепенного преступления, и поэтому национальная статистика может не полностью отражать количество дел о взяточничестве. Однако эксперты-оценщики не считают эти аргументы убедительными. Каждый год выявляются сотни взяток в крупных размерах, и даже небольшие или «средние» суммы взяток можно отмывать, что позволяет коррумпированным чиновникам пользоваться плодами своих преступлений. В России установлена уголовная ответственность за приобретение, владение или использование имущества, полученного преступным путём (т. е. за расходование преступных доходов), а закон от 2013 года отменил пороговую сумму в случае отмывания денег. Преступления, связанные с получением небольших взяток, могут служить основанием для предъявления обвинений в отмывании денег по статье 175, однако не имело место ни одно судебное преследование за эти преступления, а взяточничество в качестве основного предикатного преступления было введено с 2015 года. Представители правоохранительных органов указали, что взяточников часто ловят в момент получения взятки, и таким образом у них нет возможности отмыть доходы. Хотя это может иметь место в некоторых случаях, без сомнения, имеют место случаи сложных и хорошо скрытых схем получения взяток, о которых правоохранительным органам неизвестно заранее и которые могут быть выявлены в ходе финансовых расследований[29].

205. Учитывая широкое распространение случаев взяточничества и злоупотребления служебным положением в России, можно было бы ожидать, что российские власти будут в большей степени осуществлять уголовные и судебные преследования за отмывание денег с тем, чтобы ограничить возможность публичных должностных лиц использовать полученные в качестве взяток деньги на приобретение предметов роскоши и других активов. Российские чиновники[30], берущие взятки в крупном размере, которые труднее скрыть, с большей вероятностью отмывают свои коррупционные доходы за рубежом, например, путём приобретения дорогостоящих объектов недвижимости. В этой связи не менее важно проводить расследования в отношении посредников, участвующих в легализации доходов от взяточничества. Технические недостатки по Рекомендации 12 и менее надёжная идентификация ПДЛ и лиц из ближнего окружения ПДЛ со стороны УНФПП,

---

28 Генеральная прокуратура расчитала средний размер взятки в России в 2018 году, 18 декабря 2018 года, https//www.rbc.ru/society/18/12/2018/5c18cf2e9a7947a4d084c63. Общая сумма взяток была оценена на уровне 1,8 миллиарда рублей (23,8 миллиона евро) в 2018 году, 6,7 миллиарда рублей (97 миллионов евро) в 2017 году и 2,3 миллиарда рублей (33 миллиона евро) в 2016 году.

29 Эксперты-оценщики не считают, что судебные преследования за предикатные преступления коррупционной направленности оказывают сдерживающее воздействие в плане снижения количества выявляемых коррупционных преступлений. Количество таких преступлений остаётся на уровне примерно 30 000 каждый год начиная с 2014 года.

30 Что касается иностранных должностных лиц, то после ратификации Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом в России было начато одно расследование в связи с подкупом иностранных должностных лиц.

а также вопросы, касающиеся полноты мер, применяемых финансовыми учреждениями для проверки бенефициарных собственников, повышают важность расследований и судебных преследований в целях противодействия отмыванию коррупционных доходов, которые не просто «хранятся», но проникают в законную экономику через финансовый сектор и сектор УНФПП. Имеются возможности для усиления борьбы с отмыванием денег, связанным с этим элементом коррупционной деятельности, особенно учитывая то, что в отчёте о национальной оценке рисков ОД отмечен высокий риск, касающийся участия лиц (посредников), связанных с чиновниками, в схемах легализации преступных доходов.

Вставка 3.12. Дело о коррупции в Республике Коми

Следственный комитет возглавил специальную группу по расследованию схемы коррупции и отмывания денег, в состав которой вошли представители ФСБ, МВД и Росфинмониторинга. Участники схемы – гражданин «Г», являвшийся губернатором Республики Коми, его заместитель, несколько ПДЛ, включая депутатов местного законодательного собрания, и ряд бизнесменов – использовали фонд государственных инвестиций под управлением губернатора «Г» для приобретения государственных активов и предприятий и их последующей продажи по крайне заниженным ценам компаниям, конечным владельцем которых являлся губернатор «Г», через цепочку юридических лиц. Кроме того, эта группа лиц также занималась взяточничеством и хищением средств. Правоохранительные органы начали изучать жалобы граждан и направили запросы в Росфинмониторинг, как раз в тот момент, когда ПФР расследовало СПО, поступившие от банков в связи с невозвратом займов, которые были выданы под поручительство Республики Коми, и беспроцентных ссуд, выданных государственным предприятиям. Правоохранительные органы провели операции под прикрытием и 80 обысков в трёх городах, а также воспользовались информацией, полученной от Росфинмониторинга. Указанная группа действовала в период с 2006 по 2015 год. За это время было похищено более 47 миллионов евро, почти 3 миллиона евро было получено в виде взяток, и более 13 миллионов евро были отмыты. Проживавший в Москве финансист, гражданин «Н», который являлся членом организованной преступной группы и содействовал отмыванию её незаконных доходов, был осуждён за самоотмывание (по статье 174.1) и участие в организованном преступном сообществе (по статье 210) и приговорён к шести годам лишения свободы. Другим членам этой организованной преступной группы, включая заместителя губернатора, были вынесены обвинительные приговоры за отмывание денег. Сам губернатор был осуждён за мошенничество, взяточничество и самоотмывание и приговорён к одиннадцати годам лишения свободы. Кроме того, на него был наложен штраф в размере, эквивалентном 2,2 миллиона евро, и ему было запрещено занимать государственные должности в течение пяти лет.

Отмывание денег через финансовый сектор и «прачечные»

206. В отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег отмечено, что в последние годы значительные объёмы законных и незаконных средств выводятся за рубеж через российские финансовые учреждения, в частности через юридических лиц и структуры-нерезиденты[31]. Российские власти пришли к выводу о том, что банковский сектор в высокой степени подвержен угрозам, исходящим от преступных элементов, вследствие его доминирующей роли в финансовом секторе и широкой доступности финансовых услуг. С точки зрения эффективности достижения Непосредственного результата 3, эксперты-оценщики считают, что риск-ориентированный надзор в целях ПОД, осуществляемый в секторе, является умеренным, что означает повышение относительной важности использования уголовных правоприменительных мер в этом секторе. Российские власти понимают, что финансовые учреждения используются для осуществления операций, сопряжённых с высоким уровнем риска, в том числе операций с наличными деньгами и трансграничных финансовых операций. Они также признают наличие «отмывочных» схем и площадок, связанных с Россией и другими

[31] См. также Непосредственный результат 8.

странами. Это подтверждается сведениями в средствах массовой информации и сообщениях, а также в отчётах о взаимной оценке стран, являющихся транзитными пунктами и пунктами назначения для незаконных доходов из России.

207. Что касается указанной в отчёте о НОР угрозы для финансового сектора, то очевидно, что случаи отмывания денег, связанные с кражами, мошенничеством, хищениями и схемами принудительного банкротства, как источники существенных доходов, преследуются надлежащим образом. За отмывание денег, связанное с недобросовестностью управляющих и владельцев банков, предъявляются обвинения в соответствии с существующими в России рисками, особенно если потерпевшими являются финансовые учреждения или их акционеры. Многие банки лишились лицензии. Кроме того, продолжается чистка этого сектора от представляющих высокий риск учреждений. Хотя меры, принимаемые надзорными органами, привели к консолидации и предположительно повысили уровень стабильности и соблюдения установленных требований, работа ещё не закончена: правоохранительные органы до сих пор выявляют банки, контролируемые преступными сообществами через холдинговые компании или посредством сокрытия бенефициарных собственников. Например, в начале 2019 года Следственный комитет провел расследование в отношении организованного преступного сообщества, которое незаконно использовало несколько средних кредитных учреждений в Москве путём предоставления кредитов своим аффилированным компаниям, а затем ликвидировало эти компании. Таким образом, оно, по существу, приводило банки к банкротству и отмывало свои доходы.

Вставка 3.13. Примеры дел, связанных с преступлениями в финансовом секторе

Президент банка: Материалы, переданные подразделением финансовой разведки Гибралтара в инициативном порядке в 2015 году, а также анализ, проведённый Росфинмониторингом, помогли выявить новый эпизод отмывания денег в ходе проводимого расследования в отношении банка. Межведомственную специальную группу, проводившую расследование, возглавлял Следственный комитет. Была получена информация о том, что УНФПП в Гибралтаре отказался создать траст для человека, который заявил, что заработал деньги на фондовом рынке. УНФПП не смог проверить документы, предоставленные этим человеком. Подозреваемый являлся президентом банка, в отношении которого в России уже осуществлялось расследование Агентством по страхованию вкладов и правоохранительными органами по результатам проверки. Этот человек и председатель банка предположительно похитили 27 миллиардов рублей, предоставив кредиты фиктивным компаниям под поручительство банка без расчёта на их погашение. Деньги отмывались через трасты на Островах Кука, Сент-Китс и Невис и на Каймановых островах, а также в Лихтенштейне. Расследование продолжается: два руководителя банка находятся в бегах, несколько человек арестованы, а двоим были вынесены обвинительные приговоры. Обвинения против банкиров включают хищение (по статье 160) и отмывание денег (по статьям 174.1 и 174). Россия сотрудничала и взаимодействовала с 28 подразделениями финансовой разведки, и было заморожено 116 миллионов долларов США в Лихтенштейне и 4 миллиона долларов США на Островах Кука.

Руководители банка: На основании жалобы, поступившей в Агентство по страхованию вкладов, было созвано совещание на высоком уровне с участием МВД, Росфинмониторинга, Банка России и Агентства по страхованию вкладов в связи с хищением средств в одном из крупнейших банков в Тульской области, среди клиентов которого было много государственных предприятий. Четыре старших управляющих банка предоставили невозвратные ссуды и перевели прибыль на банковские счета 33 подконтрольных им юридических лиц. Похищенные средства они использовали для покупки векселей одного коммерческого банка, а часть доходов вложили в собственные компании. Правоохранительные органы заморозили активы, принадлежащие этим управляющим, включая недвижимость, земельные участки, транспортные средства и горнолыжный курорт, оценённый в 81,7 миллиона евро. В июне 2018 года этим банкирам были вынесены обвинительные приговоры за участие в организованном преступном сообществе (по

статье 210) и самоотмывании (по Статье 174.1). Члены совета директоров и правления получили 19 лет лишения свободы, заместитель исполнительного директора – 17,5 года, а руководитель отдела ценных бумаги – 16 лет.

208. В случае хищения средств в финансовом учреждении российские власти проводят следственные мероприятия в отношении руководителей такого учреждения. Однако неочевидно, что банкиры-соучастники и другие субъекты финансового сектора привлекаются к ответственности за помощь и содействие клиентам в отмывании денег через их учреждения. Подробное изучение приведённых примеров, касающихся известных схем отмывания денег, подтвердило, что российские власти предпринимают некоторые шаги для противодействия этой угрозе. Тем не менее необходимы дополнительные меры для того, чтобы обеспечить уголовное и судебное преследование лиц, оказывающих профессиональные услуги отмывания денег, и их международных сетей (в той степени, в которой они подпадают под юрисдикцию России) за содействие отмыванию крупных денежных сумм.

209. Многие из выявляемых журналистами за последние годы крупномасштабных схем отмывания денег нередко бывают уже известны российским властям, и во многих случаях в отношении некоторых участников этих отмывочных площадок уже ведутся уголовные расследования, а некоторые из них предстали перед судом. Если в средствах массовой информации появляются сведения о неизвестных ранее схемах или субъектах (например, в результате журналистских расследований или утечки документов), начинаются дополнительные расследования[32]. Росфинмониторинг и другие органы считают, что внимание, уделяемое СМИ «прачечным», полезно, поскольку оно является дополнительным стимулом для оказания содействия в рамках международного сотрудничества, которого, по их признанию, бывает нелегко добиться. В связи с описанными ниже делами в России были начаты десятки уголовных расследований, которые привели к арестам и вынесению обвинительных приговоров. В результате были обнаружены миллиарды евро, закрыты десятки замешанных в отмывании денег российских банков, что, по имеющимся сведениям, привело к сокращению объёмов подозрительных денежных средств, выводимых из России в Эстонию и Латвию. Однако несколько связанных с этим судебных преследований за отмывание денег пока ещё не завершены.

Таблица 3.12. Меры, принятые российскими властями против «прачечных»[33]

Постановления и решения молдавских судов	• Схема действовала в 2011–2014 годах; через неё было переведено порядка 696 миллиардов рублей (18 миллиардов долларов США) • Схема выявлена в России с помощью молдавского ПФР; было начато 45 финансовых расследований • На основании фиктивных ссуд кредиторы подавали против должников иски в молдавские суды, а замешанные в этой схеме судьи предписывали офшорным фиктивным компаниям, находящимся под контролем российских граждан, «выплачивать» долги на счета, контролируемые судебным приставом; через Moldindconbank (Молдавия) и Trasta Komercbanka (Латвия) средства переправлялись в адрес новой группы фиктивных компаний, контролируемых российскими гражданами • Фигурирующие в деле средства были получены в результате хищений из российских банков

32 По имеющимся сведениям, так называемая «азербайджанская прачечная» является системой отмывания доходов от коррупции в высших эшелонах власти, и появилась информация о её финансовых связях с Россией. Представители гражданского общества сообщили экспертам-оценщикам, что они потребовали от Росфинмониторинга провести расследование, но его результаты пока неизвестны.

33 Российские власти считают, что расследования в отношении эстонско-датской и литовской схем завершены, расследования в отношении этих схем всё ещё продолжаются во многих юрисдикциях. В этой связи очень важно, чтобы российские власти продолжали изучать появляющуюся дополнительную информацию и реагировать на неё, а также принимать меры в случае получения запросов или сведений из-за рубежа. В рамках другого дела, касающегося схемы отмывания денег, Росфинмониторинг недавно присоединился к специальной группе ПФР для расследования связей с расформированным латвийским банком ABLV, что указывает на то, что определённое сотрудничество продолжается.

	• Все документы основного российского банка, замешанного в этой схеме, были уничтожены его владельцем – гражданином «Г», который также контролировал другие российские банки, участвовавшие в схеме; но следователям удалось восстановить операции и отследить их до Латвии • Гражданину «Г» были предъявлены обвинения в участии в организованном преступном сообществе и отмывании денег; ожидается, что суд вынесет решение летом 2019 года • Другие участники схемы были осуждены в рамках 16 уголовных процессов; было заморожено 840 миллионов рублей • Банк России направил материалы правоохранительным органам и предоставил финансовую информацию, на основании которой были возбуждены уголовные дела • Было отозвано 9 банковских лицензий; надзорные меры, принятые Банком России, помогли не допустить вовлечение других российских банков в эту схему • Молдавская схема была полностью ликвидирована к середине 2014 года
Схема с участием литовского банка и банка «Тройка»	• Схема действовала в 2005–2012 годах; через неё было переведено порядка 72 миллиардов рублей (0,99 миллиарда евро) • Схема была выявлена по результатам стратегического анализа, проведённого Росфинмониторингом • Подставные компании использовали фиктивные торговые операции для перевода средств через банк Ukio Bankas (Литва) бенефициарам, находящимся в других странах; были выявлены связи с известными преступными схемами • Банк России направил в Росфинмониторинг материалы о выявленной подозрительной деятельности и предупредил Генеральную прокуратуру • Гражданин «Т», бывший банкир и организатор одной из подсхем, переводил средства через страховые и перестраховочные компании, а впоследствии и через банк Ukio Bankas • В схеме было замешано около 19 российских банков; было отозвано 12 лицензий • Было проведено 3 финансовых расследования; начато 17 уголовных процессов; заморожено 1,23 миллиарда рублей • Участникам пяти из шести подсхем были вынесены обвинительные приговоры • Гражданину «Т» были предъявлены обвинения в незаконном предпринимательстве, уклонении от уплаты налогов и отмывании денег; он находится в бегах
Схема с участием эстонского/ датского банков	• Схема действовала в 2007–2014 годах; через неё было переведено порядка 417 миллиардов рублей (5,7 миллиарда евро) • Схема была выявлена по результатам стратегического анализа, проведённого Росфинмониторингом • Одновременно с этим Банк России проинформировал зарубежный надзорный орган о выявленных подозрительных трансграничных потоках денежных средств • Было начато 117 финансовых расследований; по делу проходило более 7000 российских граждан в качестве подозреваемых • Состоялось 3 уголовных судопроизводства, и были вынесены обвинительные приговоры за мошенничество и незаконный перевод средств за рубеж • В схеме было замешано около 15 российских банков, было отозвано 9 лицензий

210. В России под «прачечной» понимается стабильная незаконная финансовая сеть, созданная в целях получения прибыли, которая оказывает надёжные быстрые и дешёвые услуги по обналичиванию и переводу средств за рубеж – это полностью или частично услуга по отмыванию денег. Независимо от того, представляет ли «прачечная» одну большую организованную преступную группу или состоит из нескольких групп, она не проводит различие между своими клиентами. По словам представителей российских властей, «прачечные» используют различные финансовые учреждения и организации из других секторов (таких как сектор ценных бумаг и страховой сектор), которые находятся под управлением или под контролем преступников или где можно использовать имеющиеся уязвимости. Со временем одна и та же «прачечная» может использовать разные способы, а также может исключить фиктивные компании и подключить учреждения по мере развития новых методов. По мнению экспертов-оценщиков, подход российских властей, в рамках которого в отношении прачечных проводится несколько отдельных расследований, приносит некоторые результаты, однако пока ещё не вынесено ни одного обвинительного приговора в отношении участников этих схем. Нацеленность на отдельные мелкие схемы может привести к тому, что будет упущена из вида более общая картина профессионального ОД, которое осуществляется в настоящее время.

Другие способы отмывания денег

211. В целом российские власти осуществляют уголовное преследование по делам, в которых фигурируют методы отмывания денег, оценённые как представляющие высокий риск в отчёте о национальной оценке рисков. Рассмотренные экспертами примеры дел включали незаконное использование российских и зарубежных фиктивных компаний, использование наличных денежных средств, использование электронных средств платежей и (отчасти) виртуальных активов. В ходе проведения выездной миссии Верховный суд выпустил постановление, в котором указано, что «предметом преступлений ОД, предусмотренных в УК РФ, могут выступать в том числе денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретённых в результате совершения преступления». Это, безусловно, является положительным моментом. Однако это толкование, похоже, не подтверждает того, что сами виртуальные активы могут отмываться. Тем не менее уже осуществляются уголовные и судебные преследования по делам, в которых фигурируют виртуальные активы, хотя акцент и не сделан на операции с виртуальными активами. Один обвинительный приговор был вынесен за отмывание доходов от онлайн-продажи наркотиков через биткоины, которые затем обналичивались. Ещё одному провайдеру услуг обмена виртуальных активов, который обслуживал более 300 клиентов в России и оборот которого составлял 7,3 млн евро, было предъявлено обвинение в незаконной банковской деятельности. Однако, по мнению Банка России, сотни миллиардов наличных рублей, которые, по имеющимся сведениям, обмениваются трейдерами на нелицензированных внебиржевых площадках по обмену виртуальных активов, расположенных в московских торговых центрах, заслуживают повышенного внимания со стороны правоохранительных органов как потенциальные каналы отмывания денег[34]. Что касается отмывания денег через торговлю, то понимание рисков и расследуемые властями дела указывают на большое количество схем, предусматривающих выставление подложных счетов-фактур и поддельных торговых документов для обоснования денежных потоков. Однако в материалах дел, как правило, не фигурирует покупка законных или контрафактных товаров за счёт доходов от преступной деятельности в целях их импорта в Россию / экспорта из России, или использование торговых каналов либо каналов поставок в целях отмывания денег.

Виды преступлений, связанных с ОД, по которым проводятся судебные преследования

212. Россия сталкивается со значительными угрозами, связанными с отмыванием денег: в 2017 году Генеральной прокуратурой было зарегистрировано 105 087 экономических преступлений, и в том же самом году было проведено 587 971 расследование предикатных преступлений, подпадающих под 21 категорию, определённую ФАТФ. По оценкам, ежегодный внутренний ущерб от преступлений (т. е., не включая все виды доходов от преступлений без потерпевших) составляет порядка 210–230 миллиардов рублей, или 3,3–3,6 миллиарда евро. Помимо серьёзной угрозы, которую представляет отмывание денег внутри страны, должностные лица, опрошенные экспертами-оценщиками в ходе выездной миссии, пояснили, что незаконные средства из стран СНГ и бывших советских республик нередко переводятся транзитом через российскую финансовую систему, хотя Россия считается источником преступных доходов и обычно не является местом, куда выводятся доходы, полученные преступным путём.

213. Наблюдается неуклонный рост количества судебных преследований по делам, связанным с основными видами преступлений ОД, начиная с 2014 года, число таких дел постоянно составляет более 530 в год. В среднем обвинения в отмывании денег по двум основным статьям УК предъявляются ежегодно 557 лицам. В течение шести лет,

[34] «По оценкам Центрального банка, теневой оборот на московских рынках составляет 600 миллиардов рублей», 12 апреля 2018 года, https://www.rbc.ru/finances/12/04/2018/5acf26f59a79471ae6bfbc9; «Находящиеся в Москве китайские торговцы используют внебиржевую криптовалюту для осуществления денежных переводов без участия банков», 18 апреля 2018 года, https://www.ethnews.com/moscows-chinese-merchants-using-otc-cryptocurrency-for-bank-free-money-transfers.

за которые были предоставлены данные, в России ежегодно осуждались 323 человека по статьям 174.1 и 174 УК РФ. Это выглядит вполне приемлемым, особенно в сочетании с активным преследованием за мелкое отмывание денег по статье 175 УК РФ (в среднем обвинительные приговоры по этой статье выносятся 1832 лицам в год). По сравнению с другими юрисдикциями отношение количества вынесенных обвинительных приговоров к числу рассмотренных дел, составляющее 63%, является приемлемым и свидетельствует о том, что Генеральная прокуратура активно и надлежащим образом предъявляет обвинения.

Таблица 3.13. Судебные преследования за основные виды преступлений ОД (по статьям 174 и 174.1 УК РФ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количество лиц, которым предъявлено обвинение	271	448	592	596	530	619
Количество осуждённых лиц	164	248	311	412	379	426
Соотношение количества приговоров к числу рассмотренных дел	61%	55%	52%	69%	72%	69%

Общая сложность дел, связанных с отмыванием денег

214. За период с 2013 по 2018 год в судах было рассмотрено в общей сложности 15 729 дел, касающихся отмывания денег. Большинство обвинений предъявляются по статье 175 УК РФ (приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путём). Статья 175 не требует наличия доказательства того, что было намерение скрыть характер или источник средств либо придать им правомерный вид. Прокурорам необходимо лишь доказать, что преступник приобрёл или сбыл имущество, добытое преступным путём. По сути, статья 175 используется для преследования за менее серьёзные преступления, в которых фигурируют более мелкие суммы, и 78% всех обвинений в отмывании денег предъявляются за совершение этого вида преступлений.

215. Эксперты-оценщики признают пользу судебных преследований по статье 175 УК, но по-прежнему обеспокоены тем, что такой большой процент судебных преследований приходится на простую трату доходов, полученных незаконным путем, а не на более сложные схемы отмывания денег. Мнение экспертов о том, что в статье 175 предусмотрен менее тяжкий состав преступлений, опирается на статистику, согласно которой подавляющее большинство преступников были осуждены по части 1 статьи 175, в которой определён наименее тяжкий состав этого (менее тяжкого) преступления. Это означает, что такие деяния не были связаны со значительными денежными суммами (т. е. менее чем примерно 19 960 евро), сговором, участием в организованном преступном сообществе или злоупотреблением служебным положением. Эксперты-оценщики признают, что это объясняется тем, что просто совершается большее количество преступлений, связанных с отмыванием мелких сумм денег. При этом эксперты-оценщики никоим образом не осуждают решение об осуществлении уголовного и судебного преследования за отмывание денег, независимо от сумм легализованных преступных доходов. Также похоже, что усилиям правоохранительных органов, сосредоточенным на ликвидации крупномасштабных схем отмывания денег, не мешает внимание, уделяемое случаям мелкого отмывания денег. Однако фактом остаётся то, что большинство дел не связано с видами отмывания денег, которые считаются более опасными, т. е. не связаны с сокрытием или утаиванием преступных доходов.

Отмывание денег через третьих лиц

216. Количество судебных преследований за отмывание денег через третьих лиц является небольшим в абсолютном выражении, особенно для страны с высоким уровнем экономической преступности и развитым финансовым сектором. Похоже, что российские власти не используют все возможности для выявления и уголовного преследования

сторонних провайдеров услуг отмывания денег, способствующих перемещению незаконных активов через Россию и за её пределы. Это вытекает, по крайней мере частично, из небольшого количества выявляемых и расследуемых случаев отмывания денег через третьих лиц, как указано выше.

217. В большинстве дел, которые эксперты изучили и обсудили во время выездной миссии, были предъявлены обвинения в самоотмывании. Лишь несколько сложных дел об отмывании денег через третьих лиц были связаны с организованной преступной группировкой, осуществлявшей трансграничную деятельность действительно профессиональным провайдером услуг отмывания денег с опытом работы в финансовой сфере и схемой хищения средств в компании. При этом примеры дел об отмывании денег через третьих лиц не отличаются особой сложностью или крупными суммами[35].

218. Статистика показывает, что в делах об отмывании денег через третьих лиц в основном фигурирует базовое отмывание денег (часть 1), поскольку фигурирующие в них суммы не дотягивают до крупного масштаба, а составляют лишь 1,5 миллиона рублей, или 19 960 евро.

Таблица 3.14. Дела, связанные с отмыванием денег через третьих лиц (Статья 174 УК РФ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Судебные преследования	93	49	26	16	20	5
Обвинительные приговоры	67	51	20	9	11	22

219. Относительно небольшое количество дел, связанных с отмыванием денег через третьих лиц, было особенно заметно до 2015 года, т. е. до того, как значительное количество банков было «оздоровлено» или закрыто и в финансовом секторе существовали более благоприятные условия для отмывания денег. Однако за последние три года количество судебных преследований за отмывание денег через третьих лиц продолжало снижаться – в 2018 году в судах было рассмотрено только 5 таких дел. Такое чрезвычайно малое количество судебных преследований также не соответствует основным уязвимостям, отмеченным в отчёте о национальной оценке рисков ОД, таким как предоставление рисковых финансовых услуг некоторыми финансовыми учреждениями и участие в схемах отмывания денег лиц, связанных с государственными служащими. Судебное преследование за отмывание денег через третьих лиц также может оказаться полезным правовым инструментом в делах, связанных с «прачечными», в которых перемещаемые (переводимые) доходы часто принадлежат другим лицам.

220. Имеются некоторые факторы, которые могут частично обусловливать небольшое количество дел, связанных с отмыванием денег через третьих лиц.

- Во-первых, определённым сторонним и даже профессиональным провайдерам услуг отмывания денег могут предъявить обвинения в совершении других преступлений, например по статье 210 УК РФ, в которой установлена уголовная ответственность за участие в преступном сообществе, созданном с целью совместного совершения преступлений. Представители российских властей пояснили, что крупные преступные группировки предпочитают самостоятельно отмывать свои доходы, не прибегая к услугам третьих лиц (хотя это понимание не отмечено в отчёте о национальной оценке рисков). Опрошенные в ходе выездной миссии представители правоохранительных органов предположили, что реализуемые правоприменительные меры привели к

35 За исключением упомянутых сложных дел, выборку дел об отмывании денег через третьих лиц можно кратко описать следующим образом: два дела касались операций с угнанными автомобилями; одно дело было связано с покупкой автомобиля для перевозки наркотиков; в одном деле фигурировало отмывание денег с помощью фиктивного договора (контракта) на небольшую сумму; и ещё одно дело было связано с предоставлением ссуды за счёт доходов от преступной деятельности, которая (ссуда) была погашена за счёт торговли икрой.

повышению расценок на услуги отмывания денег через третьих лиц. Однако эту гипотезу трудно проверить, и поэтому сложно принять в расчёт. Эксперты-оценщики рассмотрели примеры дел, когда лицам, играющим важную финансовую роль в группировке, были предъявлены обвинения в участии в преступном сообществе, однако отсутствуют данные о том, насколько часто положения этой статьи используются для наказания лиц, занимающихся отмыванием денег.

- Во-вторых, квазисторонним и даже профессиональным провайдерам услуг отмывания денег могут быть предъявлены обвинения в самоотмывании, поскольку они являются участниками большей группы, совершающей предикатные преступления. Обвиняемый может знать о совершённом предикатном преступлении (преступлениях), но в основном он занимается финансовыми операциями в поддержку группы. Это объяснение может иметь под собой некоторое количественное обоснование, поскольку как минимум в период с 2014 по 2018 год большинство обвинений в самоотмывании были предъявлены по части 4 статьи 174.1, которая касается ОД, совершённом организованной группой или в особо крупном размере (более 81 932 евро). В 2016–2018 годах более 100 судебных преследований в год осуществлялись по обвинениям по части указанной статьи, касающейся совершения деяния организованной группой, что может быть, но не всегда является аналогом отмывания денег через третьих лиц. Кроме того, факт участия обвиняемого в организованном сообществе не означает, что он лично совершил предикатные преступления, принесшие доходы, и поэтому единственной возможностью остаётся предъявление обвинения в самоотмывании.
- И, наконец, как указано в подразделе 3.3.5, статьи, касающиеся преступлений, не связанных с отмыванием денег, включая незаконную банковскую деятельность и незаконный перевод денег на счета нерезидентов, используются для предъявления обвинений и судебного преследования за некоторые виды деятельности, схожие с отмыванием денег через третьих лиц. Однако такие дела не являются убедительными для целей Основного вопроса 7.3[36].

Другие виды отмывания денег

221. Кроме того, с учётом статистики и примеров дел о самоотмывании, предоставленных экспертам-оценщикам, очевидно, что в России не осуществляется судебное преследование некоторых или многих дел об отмывании денег как отдельного состава преступления без связи с предикатными преступлениями. Статистика по делам, касающимся отдельного отмывания денег без связи с предикатными преступлениями, предоставлена не была. Представители правоохранительных органов заявили, что, поскольку методы ОД легкодоступны (например, использование наличных денег или электронных кошельков), большинство преступников

[36] В России судебное преследование лиц, содействующих выводу денежных средств из России, осуществляется по статье 193.1 УК. Состав преступления «по выводу средств» включает только один элемент незаконной финансовой схемы: перевод средств на счета нерезидентов с предоставлением недостоверных сведений. Хотя правоохранительные органы рассматривают эту деятельность в качестве конкретного вида незаконных финансовых услуг, это не равнозначно преследованию за отмывание денег, поскольку в такой деятельности необязательно замешаны доходы от преступлений. Преступление может включать перевод преступных доходов, но также может, помимо всего прочего, быть связано с бегством капитала, простым уклонением от уплаты налогов или «чистыми» деньгами. Кроме того, преступная деятельность может включать трансграничное перемещение средств, но в законодательстве это чётко не предусмотрено (существенным элементом является перевод средств на счета нерезидентов, но не на счета в зарубежном банке). Таким образом, преступление по «выводу средств» не всегда может рассматриваться в качестве эквивалента международному отмыванию денег. Для целей оценки Основного вопроса 7.3 судебное преследование за преступление, связанное с «выводом средств», не является однозначно «видом отмывания денег». Тоже самое касается состава преступления, предусмотренного в статье 172 УК. Незаконная банковская деятельность доказывается отсутствием лицензии плюс (1) причинение ущерба гражданам, организациям или государству и (2) извлечение доходов в крупном размере. Невозможно знать всегда, часто или редко перемещение (перевод) преступных доходов фигурирует в рассматриваемых судами делах, связанных с незаконной банковской деятельностью, если только правоохранительные органы не установят прошлые обстоятельства для выявления исходного предикатного преступления.

сами отмывают свои преступные доходы в связи с недоверием к третьим лицам (например, из-за страха того, что их доходы будут украдены другими преступниками), а также по причине недостаточных специальных знаний, требуемых для отмывания денег. Однако неясно, почему это присуще только России, и неочевидно, что инструменты для отмывания денег более доступны в России, нежели в других юрисдикциях, в которых регулярно осуществляются судебные преследования за отмывание денег в качестве отдельного состава преступления.

222. Российские правоохранительные органы имеют возможность осуществлять уголовное преследование по делам об отмывании доходов от предикатных преступлений, совершённых за рубежом, но редко делают это на практике. В примерах дел об отмывании доходов от предикатных преступлений, совершаемых за рубежом, чаще всего в соседних странах, как правило, также фигурируют предикатные преступления, совершённые в России. Приведённые примеры включали одно дело, связанное с международной организацией, занимавшейся наркоторговлей, главарь которой был экстрадирован и осуждён в России по обвинениям в торговле наркотиками и отмывании денег. Несмотря на то, что в этом деле имелось несколько международных аспектов и активно использовалось международное сотрудничество, в нём явно фигурировали предикатные преступления, совершённые в России, в дополнение к совершённым за рубежом. Это вполне соответствует ожиданиям, поскольку Россия обычно является страной – источником незаконных доходов. Тем не менее существует некоторый риск того, что преступные доходы из стран СНГ могут поступать в российские банки и отмываться в России. Российские правоохранительные органы начинают расследования случаев отмывания денег и накладывают аресты в России на доходы от предикатных преступлений, совершённых за рубежом. Российские власти могут самостоятельно осуществлять судебные преследования по делам об отмывании доходов от предикатных преступлений за рубежом, но пока ещё не делали этого.

223. Эксперты-оценщики подробно обсудили несколько примеров дел, касающихся крупномасштабного отмывания денег, в том числе связанных с российскими и международными организованными преступными группами. В результате деятельности специальных следственных групп на центральном и региональном уровнях осуществляются качественные судебные преследования за отмывание денег, один из примеров которых приведен ниже. Примеры этих дел заслуживают высокой оценки. Эксперты-оценщики не отдают предпочтение количеству в ущерб качеству. Тем не менее соотношение между этими видами обвинительных приговоров и тот факт, что 78% обвинений предъявляется за базовое (т.е. без использования сложных схем) отмывание денег, даёт возможность для совершенствования.

Вставка 3.14. Дело о крупномасштабном отмывании денег на Сахалине

Росфинмониторинг в инициативном порядке передал материалы о подозрительной деятельности определенных государственных подрядчиков в Сахалинской области. В то же самое время на основании жалоб, поступивших от граждан, правоохранительные органы проводили расследования в отношении ряда должностных лиц, включая губернатора «X», который создал организованную преступную группу совместно с министром сельского хозяйства и его советником. Губернатор «X» получил в общей сложности 500 млн рублей, или 6,8 млн евро в виде взяток от строительных, авиационных, образовательных и энергетических компаний и учреждений в обмен на выполнение своих официальных обязанностей. Взятки переводились на офшорные счета, а советник помогал губернатору «X» переводить эти средства обратно в Россию, где губернатор мог использовать их в виде наличных денег. Взятки также выплачивались в рублях на банковские карты, оформленные на имя номинальных владельцев, и конвертировались в иностранную валюту. Расследование вела специальная межведомственная группа под руководством Следственного комитета. Указанным лицам предъявили обвинения во взяточничестве (по статье 290) и отмывании денег через третьих лиц (по статье 174), а обвинительные приговоры, вынесенные государственным чиновникам, были оставлены без изменений Верховным судом. Губернатор «X» был приговорён к 13 годам лишения свободы и

штрафу в размере 500 млн рублей, а советник был приговорён к лишению свободы на 9,5 года и штрафу в размере 171 млн рублей. Независимо от вынесенного губернатору обвинительного приговора Генеральная прокуратура подала иск в связи с состоянием (богатством) необъяснимого происхождения в соответствии с Федеральным законом № 230 и конфисковала различные активы на сумму более 10,4 млн евро.

Эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие санкций (наказаний)

224. Исходя из статистики, санкции (наказания), применяемые к физическим лицам, осуждённым за отмывание денег, выглядят лишь частично эффективными, соразмерными и сдерживающими, поскольку назначаются минимально возможные сроки лишения свободы и накладываются минимально возможные штрафы. Статистика по наказаниям, представленная российскими властями, касается только дел, в которых отмывание денег является основным преступлением, т. е. наиболее тяжким преступлением. Однако, поскольку почти всегда судебные преследования за отмывание денег осуществляются совместно с преследованием за предикатные преступления, которые могут быть квалифицированы в качестве основного преступления, предоставленная статистика малополезна для оценки эффективности наказаний. Данные о проценте случаев совершения повторных преступлений ОД лицами, осуждёнными за отмывание денег, отсутствуют.

225. *Исходя их приведённых примеров дел,* часто бывает невозможно отделить наказание за отмывание денег от наказания за предикатное преступление вследствие практики назначения наказаний по совокупности преступлений, а также в связи с тем, что значительная часть обвинительных приговоров за ОД выносится в России не за отмывание денег в качестве отдельного состава преступления. В некоторых примерах дел фигурируют длительные сроки лишения свободы и крупные штрафы. Однако для экспертов-оценщиков оказалось затруднительно определить, как ужесточается наказание, когда обвиняемому выносится приговор одновременно за отмывание денег и за совершение предикатного преступления. Кроме того, в рамках нескольких резонансных дел, представленных экспертам-оценщикам в качестве примера в ходе выездной миссии, были предъявлены обвинения лицам, местонахождение которых не было установлено, некоторым из которых были также вынесены обвинительные приговоры заочно. Отсутствуют данные о количестве судебных процессов по делам об отмывании денег, проведённых заочно (т. е. без присутствия обвиняемых) за последние годы. Однако приговоры, вынесенные таким лицам, не могут (если вообще когда-либо могут) быть исполнены и не являются эффективными в плане лишения конкретных преступников возможности совершать преступления[37].

226. Принимая во внимание статистику, касающуюся ОД (когда отмывание денег является основным преступлением), а также с учётом трудностей, связанных с экстраполяцией данных, опираясь лишь на примеры дел, эксперты-оценщики пришли к выводу, что назначаемые наказания представляют собой смешанную картину и оказывают умеренное воздействие в плане наказания преступников и профилактики корыстных преступлений и отмывания денег.

227. За последние шесть лет, с 2013 по 2018 год чаще всего за отмывание денег назначались наказания в виде штрафов. Чаще всего за отмывание денег на физических лиц накладывался минимальный штраф в размере от 5000 до 25 000 рублей (до 340 евро). В серьёзных случаях, таких как дело о коррупции, описанное выше во Вставке 3.12, штрафы могут быть

[37] Представители российских властей указали, что порядок проведения заочных судебных процессов аналогичен порядку проведения обычных процессов в том плане, что обвиняемого представляет адвокат и обвиняемый имеет право обжаловать решение суда. В случае запроса об экстрадиции обвиняемого российские власти дают заверения запрашивающему государству, что обвиняемый может добиваться повторного рассмотрения своего дела по возвращении. Это является преимуществом, так как судебные процессы, на которых отсутствуют обвиняемые, могут вызвать процедурные вопросы у зарубежных партнёров.

пропорциональны доходам, как было в ситуации с взятками, которые вымогал губернатор. В случае самых мелких дел, связанных с отмыванием денег, накладываются исключительно штрафы без предъявления уголовных обвинений. Эта тактика использовалась только шесть раз в 2018 году, что рассматривается экспертами-оценщиками в качестве рационального распределения и использования ресурсов.

228. В период с 2013 по 2018 год, в среднем ежегодно наказания в виде лишения свободы назначались 392 обвиняемым, осуждённым за совершение любого из трёх видов преступлений, касающихся отмывания денег. Однако учитывая, что каждый год 2155 человек признаются виновными в совершении этих преступлений, наказание в виде лишения свободы применяется не так уж часто. Похоже, что эта тенденция подтверждает мелкий характер многих дел, связанных с отмыванием денег, особенно подпадающих под статью 175, необязательно требующих наказаний в виде лишения свободы. За тот же самый период в общей сложности 1940 человек были осуждены за самоотмывание и отмывание денег через третьих лиц (два вида более тяжких преступлений ОД), а ещё 970 человек были приговорены к лишению свободы за совершение любых видов преступлений, связанных с отмыванием денег (включая третий, менее тяжкий вид преступления ОД). Таким образом, за соответствующий период времени шансы любого обвиняемого получить реальный срок лишения свободы за отмывание денег составляют пятьдесят на пятьдесят. Хотя обстоятельства каждого обвиняемого различаются и наказание должно соответствовать тяжести совершённого преступления, эксперты-оценщики пришли к заключению, что частота вынесения наказаний в виде лишения свободы не обеспечивает достаточный уровень соразмерности или сдерживающего воздействия. Даже если предположить, что за преступления по статье 175 вообще не требовалось назначать наказания в виде лишения свободы, это означает что только половина обвиняемых, осуждённых за более тяжкие преступления по статьям 174 и 174.1, была приговорена к лишению свободы.

229. Наказанием за базовое отмывание денег, предусмотренное в Уголовном кодексе, является штраф, а также лишение свободы, максимальный срок которого составляет семь лет за наиболее тяжкие преступления ОД. Часто в качестве наказания за отмывание денег назначается условное лишение свободы и принудительные работы. В России лица, приговариваемые к лишению свободы за отмывание денег, как правило, получают не более двух лет, а в большинстве дел, связанных с ОД, назначенное наказание составило лишение свободы на срок менее одного года. В период с 2013 по 2018 год только два человека были приговорены за отмывание денег к максимально длительным срокам лишения свободы (пять или более лет).

230. Наиболее часто применяемые наказания в виде лишения свободы на срок от одного до двух лет сопоставимы с наказаниями, назначаемыми за некоторые, но не все преступления, совершаемые в финансовом секторе, где срок лишения свободы в большинстве случаев также составляет 1–2 года. Однако наказания за отмывание денег не соразмерны наказаниям, назначаемым за преступления, связанные с наркотиками, хищением бюджетных средств и налогами. Преступления, связанные с наркотиками, наиболее часто караются лишением свободы на срок от трёх до пяти лет, а наказания за мошенничество, хищение государственных средств и уклонение от налогов часто также составляют лишение свободы на срок от трёх до пяти лет. Эти сравнения касаются только случаев, когда отмывание денег фигурирует в качестве основного преступления в обвинительном приговоре, поскольку судебные преследования за ОД редко осуществляются без предъявления обвинений в совершении предикатных преступлений.

231. Из обсуждений с районным судьёй и представителями правоохранительных органов, состоявшихся в ходе выездной миссии, выяснилось, что сроки лишения свободы за разные преступления могут отбываться одновременно, полностью или частично. Если все совершённые преступления относятся к категории лёгкой или средней тяжести, то менее строгое наказание поглощается более суровым. Если одно из преступлений, за которое вынесен обвинительный приговор, является особо тяжким и приговоры суммируются, то они не могут превышать максимальный срок наказания за наиболее тяжкое из совершённых преступлений более чем

наполовину. Судья подчеркнул, что наказания должны быть справедливыми и соответствовать Постановлению Верховного суда № 58 о практике назначения уголовных наказаний и статье 69 УК РФ о назначении наказания по совокупности. Судьи также принимают во внимание личные обстоятельства обвиняемого, включая степень общественной опасности совершённого им преступления, раскаяние, наличие иждивенцев и т. д. Однако даже в том случае, если наказания за предикатное преступление и отмывание денег назначаются параллельно, всё равно наказания за ОД выглядят недостаточно сдерживающими.

232. В качестве примера были приведены два дела об отмывании наркодоходов для демонстрации того, что назначаемые наказания за отмывание денег ужесточаются при объединении с наказаниями за предикатные преступления[38]. В этих примерах отмывание денег, вероятно, привело к увеличению сроков лишения свободы лиц, осуждённых за легализацию преступных доходов и незаконный оборот наркотиков. Но также вероятно, что деятельность лица, занимавшегося отмыванием наркодоходов, существенно отличалась от деятельности лиц, не участвовавших в отмывании преступных доходов, что обусловило различие в назначенных наказаниях (например, обвиняемые, осуждённые за совершение предикатных преступлений, являлись сообщниками). Эксперты-оценщики выяснили, что имеет место некоторое ужесточение наказания при вынесении обвинительного приговора за отмывание денег, однако не смогли количественно определить степень этого ужесточения на основании предоставленной информации.

233. За шестилетний период только шести осуждённым лицам было запрещено занимать определённые должности в качестве наказания, назначенного за отмывание денег. Первоначально эксперты-оценщики сочли это несуразным, учитывая большое количество государственных чиновников и специалистов финансового сектора, фигурирующих в качестве обвиняемых по делам, связанным с отмыванием денег. Однако, поскольку обвинения в отмывании денег предъявляются одновременно с обвинениями в совершении предикатных преступлений, наказания за предикатные преступления часто служат в качестве обоснования для запрета таким лицам занимать определённые должности. В реальности в рамках всех уголовных дел, рассмотренных в 2018 году, решения о запрете на занятие осуждёнными лицами определённых должностей выносились 57 000 раз. Однако в рамках дел, связанных с преступлениями в финансовом секторе, этот вид наказания применяется нечасто. Это наказание является эффективным применительно к отмыванию денег и финансовым преступлениям, поскольку оно может предотвратить совершение повторных преступлений и обеспечить целостность государственных органов и финансового сектора. При этом представители российских властей заявили, что даже без официального запрета осуждённые лица, как правило, не могут работать в государственных органах или занимать высокие должности в финансовых учреждениях по причине жёстких требований, предъявляемых к кандидатам.

234. Как отмечено в Приложении об оценке технического соответствия, в России юридические лица не могут быть привлечены к уголовной ответственности и на них могут накладываться только административные санкции. Наказания за административные правонарушения, предусмотренные для юридических лиц, используются в отношении подотчётных субъектов в случаях, когда халатность в соблюдении требований приводит к отмыванию денег. Однако не было предоставлено информации о количестве таких дел, и поэтому невозможно отдельно оценить эффективность неуголовных наказаний в отношении юридических лиц. Компетентные органы предпочитают привлекать к уголовной ответственности владельцев либо директоров компаний или предъявлять физическим лицам, использующим компании в целях ОД, обвинения в совершении описанных ниже преступлений.

[38] В первом случае обвиняемый был приговорён к лишению свободы на 16 лет за незаконный оборот наркотиков и отмывание 198 000 евро, а его сообщники были приговорены к 9 и 10 годам лишения свободы только за незаконный оборот наркотиков. Таким образом, разница за счёт отмывания денег составила 6 и 7 лет. Во втором случае обвиняемый был приговорён к лишению свободы на 15 лет за подготовку к продаже 42 килограммов героина и отмывание 765 000 евро, а его подельник получил 8 лет за продажу 42 килограммов и подготовку к продаже ещё 37 килограммов героина. Таким образом, разница за счёт отмывания денег составила 8 лет.

Использование альтернативных мер

235. Представители российских властей привели набор из двенадцати альтернативных мер уголовного правосудия, которые могут использоваться для расследования, судебного преследования и наказания за деяния, которые схожи с отмыванием денег или могут быть с ним связаны. В период с 2013 по 2018 год было выявлено 156 527 альтернативных преступлений, по которым были осуждены 81 836 человек. Описанные ниже альтернативные составы преступлений были проанализированы экспертами-оценщиками на предмет их значимости.

Незаконная банковская деятельность

236. Похоже, что для борьбы с отмыванием денег в наибольшей степени подходит использование состава преступления, предусмотренного в статье 172 УК РФ, связанного с осуществлением банковской деятельности без лицензии. Представители правоохранительных органов указали, что к обвинению в незаконной банковской деятельности прибегают при рассмотрении дел, связанных с отмыванием денег через третьих лиц, если сложно доказать, что подозреваемый знал о характере доходов. В представленных экспертам-оценщикам материалах дел, касающихся незаконной банковской деятельности, фигурируют факты, характерные для профессионального отмывания денег, как видно из приведённого ниже примера.

Вставка 3.15. Крупное дело, касающееся незаконной банковской деятельности

РМВД при участии Следственного комитета и Росфинмониторинга провело расследование в отношении гражданина «М», который являлся организатором и руководителем крупномасштабной схемы незаконной банковской деятельности, в рамках которой осуществлялось обналичивание и перевод средств за рубеж. Профессиональные услуги по отмыванию денег оказывались клиентам за плату. Как правило, доходы отправлялись на счета фирм-однодневок по фиктивным торговым документам. В конечном итоге осуществлялась (или имитировалась) покупка и продажа высоколиквидных ценных бумаг через брокеров, а доходы отправлялись на счета офшорных компаний в зарубежных банках. Схема была сложной, вертикально интегрированной и централизованной. В ней было задействовано больше 400 человек и шесть подгрупп, выполнявших свои определённые функции. Обвиняемые использовали номинальных (подставных) лиц для приобретения акций в четырёх российских банках, а все операции проходили через открытые в них счета фиктивных компаний (фирм-однодневок). За годы существования этой сети, которая, вероятно, занималась отмыванием денег, через неё прошли миллиарды рублей, а на предоставлении своих услуг группа заработала более 600 миллионов рублей, или 8 миллионов евро. Были проведены многочисленные обыски, и арестованы средства на сумму, эквивалентную 6,8 миллиона евро. В рамках этого расследования были направлены запросы об оказании взаимной правовой помощи, но большинство операций по обналичиванию средств осуществлялось в России. Росфинмониторинг помог выявить 123 фиктивные компании и 273 счёта в 22 банках. Было отозвано три банковские лицензии, а 12 человек, включая гражданина «М», который сам был банкиром, и причастных к схеме брокеров, предстали перед судом. На сегодняшний день им предъявлены обвинения в незаконной банковской деятельности (по статье 172), участии в организованном преступном сообществе (по статье 210) и учреждении (регистрации) фиктивных компаний (по статье 173.1). В отношении клиентов этой системы ведется расследование для установления преступного происхождения их денег, но обвинения в отмывании денег пока не предъявлялись.

237. Незаконная банковская деятельность выявляется всё чаще. В 2017 году, после того как МВД отправило своим территориальным органам обновлённые инструкции, количество выявленных преступлений выросло в два раза. На сегодняшний день на основании информации, предоставленной Росфинмониторингом, было возбуждено 60

уголовных дел о незаконной банковской деятельности. В 2016 году было ликвидировано 12 крупномасштабных схем незаконной банковской деятельности, а в 2017 году – 22 такие схемы (в данном контексте крупномасштабными являются дела, в которых фигурируют от сотен миллионов до десятков миллиардов рублей).

Таблица 3.15. Дела, касающиеся незаконной банковской деятельности (Статья 172 УК РФ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Расследования	80	52	73	76	96	145
Судебные преследования	70	47	66	71	91	133
Количество осуждённых лиц	80	73	119	144	259	356

238. Примеры дел о незаконной банковской деятельности включают в себя признаки деятельности по отмыванию денег (например, использование нескольких подставных компаний, использование поддельных платежных документов, иерархическая структура и плата за перевод денежных средств). Это преступление может вменяться вне официального сектора за осуществление деятельности без лицензии, а также субъектам в финансовом секторе, в том числе преступникам, которые скрытно контролируют финансовые учреждения. Однако, как указано выше, совершение этого преступления необязательно подразумевает использование доходов от преступной деятельности. Представители правоохранительных органов заявили, что они, по возможности, расследуют предикатные преступления клиентов незаконных банков. Похоже, что компетентные органы не используют незаконную банковскую деятельность как недопустимую замену для ОД, однако обвинения в незаконной банковской деятельности могли бы помочь в ситуациях, когда необходимость доказать осведомлённость преступников о характере доходов является препятствием для обеспечения вынесения обвинительного приговора за отмывание денег.

239. Эксперты-оценщики одобряют использование российскими властями состава преступления, касающегося незаконной банковской деятельности, в целях ликвидации возможных сетей, занимающихся отмыванием денег. В то же самое время в контексте оценки Непосредственного результата 7 эксперты-оценщики подчёркивают, что в первую очередь необходимо добиваться вынесения обвинительных приговоров за отмывание денег. Эксперты-оценщики также обращают внимание на важность расследования прошлых обстоятельств, при необходимости, для выявления предикатных преступлений, совершённых «клиентами» незаконных банков. Некоторые примеры выявления правоохранительными органами клиентов и доходов от предикатных преступлений, переведённых через схемы незаконной банковской деятельности, приведены во Вставке 3.15. Обвиняемые, как правило, приговариваются к лишению свободы на срок от 2 до 3 лет за незаконную банковскую деятельность. Это является суровым наказанием за то, что, по существу, является деятельностью без лицензии, особенно по сравнению с отмыванием денег, в котором осуществляются операции в злонамеренных целях с доказанными преступными доходами.

Другие альтернативные меры

240. Ещё одной альтернативной статьёй является статья 193.1 УК РФ, в которой установлена уголовная ответственность за перевод денежных средств в российской или иностранной валюте на счета нерезидентов по подложным документам, предоставляемым банку в целях обоснования перевода. Она используется для борьбы со схемами вывода средств за рубеж, такими как «молдавская прачечная» (см. Таблицу 12), и для противодействия возможному отмыванию денег через торговлю. Когда сложность схемы не позволяет правоохранительным органам сделать однозначный вывод о преступном источнике (источниках) средств, или о том, что обвиняемому было известно об этом источнике (источниках), указанная статья служит разумной альтернативой, но ни в коем случае не преуменьшающей и не заменяющей статьи об ОД. В 2016 и 2017 годах количество выявленных преступлений по статье 193.1 достигло 200.

Однако российские власти должны убедиться в том, что использование данной статьи обоснованно. Наказания, предусмотренные за незаконную банковскую деятельность и схемы незаконного вывода средств за рубеж, заметно не отличаются от наказаний, предусмотренных за отмывание денег. Однако всегда следует проверять возможность предъявления обвинений в отмывании денег, поскольку использование состава альтернативных преступлений может создать непредвиденные трудности и препятствовать международному сотрудничеству, когда требуется обоюдное признание соответствующего деяния преступлением. Ни незаконная банковская деятельность, ни преступления, связанные с выводом средств за рубеж, не подразумевают обязательное использование доходов от преступной деятельности, и поэтому они полностью учтены по Основному вопросу 7.5 и лишь упомянуты по Основному вопросу 7.3.

241. Ряд альтернативных мер также применяется для борьбы с незаконным использованием юридических лиц. В статьях 173.1, 173.2 и 170.1 УК РФ установлена уголовная ответственность за деятельность фиктивных компаний. Предоставление в ЕГРЮЛ заведомо ложной информации, создание или реорганизация юридического лица через подставных лиц и незаконное использование документов для создания или реорганизации юридического лица запрещены. Примеры дел показывают, что обвинения в этих преступлениях могут предъявляться совместно с обвинениями в отмывании денег либо предъявляться отдельно преступникам, играющим менее важную нефинансовую роль, которая, тем не менее, может содействовать реализации более крупных схем. Состав преступлений такого рода за последнее время используется во всех юрисдикциях – членах ФАТФ. Как менее серьёзные преступления наказания за них несопоставимы с наказаниями, предусмотренными за отмывание денег, и на практике в качестве наказания накладываются денежные штрафы. Как видно из Таблицы 3.16 ниже, на статью 173.2 УК РФ приходится 1334 приговоров из общего количества вынесенных обвинительных приговоров. Число лиц, понёсших наказания за этот вид преступления, удвоилось в период с 2017 по 2018 год.

Таблица 3.16. Примеры альтернативных мер уголовного правосудия

Статья 170.1 УК РФ . Фальсификация Единого государственного реестра юридических лиц

Статья 173.1 УК РФ. Незаконное образование юридического лица

Статья 173.2 УК РФ. Незаконное использование документов для образования юридического лица

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Лица, осуждённые как за первичное (основное) преступление	24	35	41	167	860	1588
Лица, осуждённые как за дополнительное (второстепенное) преступление	11	21	26	29	55	67
Общее количество лиц, осуждённых за преступления, связанные с фиктивными компаниями	35	56	67	196	915	1655

242. Из анализа ряда примеров, демонстрирующих использование альтернативных обвинений вместо обвинений в отмывании денег, не всегда ясно, почему расследование не привело к предъявлению обвинений в ОД, или же расследование ОД было начато, но прекращено по обоснованным причинам. Эксперты-оценщики понимают, что широкий спектр составов преступлений может быть использован в России для судебного преследования деяний, схожих или связанных с отмыванием денег. Тем не менее эксперты-оценщики рекомендуют российским властям следить за тем, чтобы предъявление обвинений по этим статьям не заменяло судебные преследования за отмывание денег.

Общие выводы по Непосредственному результату 7

243. В России большинство расследуемых и ведущихся дел, связанных с отмыванием денег, являются относительно простыми и касаются небольших сумм. Российские власти

в недостаточной степени выявляют, расследуют и осуществляют судебное преследование за отмывание денег через третьих лиц в качестве отдельного состава преступления, а ведущиеся дела, касающиеся легализации преступных доходов через третьих лиц, не отличаются особой сложностью. Также имеются слабые места в судебном преследовании профессиональных представителей финансового сектора, осуществляющих через российские финансовые учреждения вывод преступных доходов из России и их отмывание (в отличие от дел, возбуждаемых в отношении лиц, которые отмывают средства, похищенные из банков, руководителями которых они являются; по мнению экспертов-оценщиков, практическая значимость таких дел сомнений не вызывает). С учётом существующих в России рисков ОД, это, а также недостаточное количество дел, связанных с легализацией доходов от коррупции, свидетельствуют о несоответствии в распределении правоприменительных ресурсов в некоторых ключевых областях риска. Кроме того, относительно умеренные наказания, назначаемые физическим лицам, являются не вполне сдерживающими, а административные наказания, предусмотренные в отношении юридических лиц, также являются недостаточными.

244. Вместе с тем эксперты-оценщики отмечают множество положительных моментов. К их числу относится хорошая квалификация и возможности следователей, использование специальных межведомственных групп для расследования и производства по сложным делам и тесное сотрудничество и взаимодействие между правоохранительными органами и Росфинмониторингом. В качестве положительных моментов также следует отметить тенденцию к увеличению общего количества дел, связанных с отмыванием денег, которые передаются в суды, и использование альтернативных составов преступлений, главным образом статьи УК РФ о незаконной банковской деятельности, для ликвидации возможных сетей по отмыванию денег и теневых финансовых схем. Эксперты-оценщики также тщательно оценили и взвесили аспекты и обстоятельства, которые минимизируют имеющиеся недостатки, например то, как противодействие отмыванию денег через третьих лиц может осуществляться путём предъявления других обвинений; тот факт, что количество расследований случаев отмывания доходов от взяточничества (как одного из видов коррупции) выросло за последнее время; и то, что принимаются меры для борьбы с «прачечными», хотя пока ещё не вынесено ни одного обвинительного приговора за ОД в связи с деятельностью таких «прачечных».

245. **Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 7 является умеренным.**

Непосредственный результат 8 (Конфискация)

Конфискация преступных доходов, средств и инструментов совершения преступлений и имущества эквивалентной стоимости как одна из целей политики

246. Российские власти осуществляют конфискацию в качестве одной из целей политики, о чём свидетельствуют недавно принятые национальные стратегии, планы и различные межведомственные и внутриведомственные документы. Эти документы предписывают правоохранительным органам, органам прокуратуры и судебным органам осуществлять конфискацию, несмотря на то, что некоторые из этих документов обнародованы относительно недавно и подробно описывают будущую, а не текущую деятельность.

247. Важность конфискации подчеркнута в Концепции развития национальной системы противодействия ОД и ФТ, подписанной Президентом 5 марта 2018 года. В этом глобальном стратегическом документе определяются национальные риски и цели всей российской системы ПОД/ФТ. На уровне главы государства было определено, что конфискация является вторым наивысшим приоритетом в целях снижения масштабов легализации преступных доходов, коррупции, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Основная задача властей заключается в совершенствовании

«механизмов конфискации и других форм изъятия доходов у лиц, совершивших преступления, а также компенсации за ущерб, причинённый государству, организациям и гражданам в результате незаконных действий» [пункт 10(b) Концепции развития национальной системы ПОД/ФТ]. Международное сотрудничество в целях конфискации и заключение международных соглашений в целях возврата доходов от преступлений также заявлено в качестве одной из целей политики [пункт 11(i) Концепции развития национальной системы ПОД/ФТ]. Конфискация также указана в качестве одной из целей политики в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы, в котором предлагается расширить виды имущества государственных служащих, подлежащего конфискации как богатство (состояние) необъяснимого происхождения, и пересмотреть судебную практику применения статьи 115 УПК как обеспечительной меры. В предыдущей антикоррупционной стратегии, действовавшей с 2010 года, конфискация не была заявлена в качестве цели. Одной из целей Стратегии национальной антинаркотической политики (2020 г.) является ликвидация экономической основы наркоторговли, в том числе путём борьбы с отмыванием наркодоходов и предотвращения финансирования терроризма за счёт доходов от незаконного оборота наркотиков. В Концепции противодействия терроризму не рассматриваются отдельно вопросы, связанные с конфискацией.

248. В плане действий, разработанном по результатам национальной оценки рисков отмывания денег, в качестве главного приоритета указан ряд вопросов, связанных с конфискацией. Несмотря на то, что это планы на будущее, а не политика, действующая на момент проведения выездной миссии, они отражают заявленное обязательство по совершенствованию национального режима конфискации. В частности, Генеральной прокуратуре и правоохранительным органам поручено подготовить законопроект, касающийся конфискации доходов от определённых предикатных преступлений (см. критерий 4.1 в Приложении об оценке технического соответствия). Кроме того, МВД поручено рассмотреть возможность наложения ареста на активы на этапе предварительного расследования, чтобы обеспечить возможность их последующей конфискации. Все ведомства должны усовершенствовать механизмы ведения статистики, связанной с отмыванием денег и конфискацией.

249. В нескольких документах приводятся более подробные указания по осуществлению конфискации и принятию обеспечительных мер. Согласно Постановлению Пленума Верховного суда № 32 (от 2015 года), все суды должны решать вопросы конфискации имущества лиц, осуждённых за легализацию доходов от преступной деятельности. То же самое относится и к преступлениям террористической направленности, включая финансирование терроризма, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда № 1 (от 2012 года). В Постановлении Пленума Верховного суда № 17 (от 2018 г.) разъясняется порядок конфискации в ходе уголовного судопроизводства, и приводятся рекомендации по надлежащему и последовательному применению соответствующего законодательства и процедур конфискации. В других приказах определён порядок межведомственного взаимодействия в целях конфискации, например, в Совместном приказе Росфинмониторинга № 105 (от 2016 г.). В нём правоохранительным органам предписывается устанавливать имущество, подлежащее конфискации, и заблаговременно и регулярно обращаться в суды в целях принятия обеспечительных мер, предусмотренных в статье 115 УПК. В Указанном Приказе правоохранительным органам также настоятельно рекомендуется обращаться за правовой помощью в соответствии с главой 53 УПК, когда активы находятся за рубежом. Наконец, Генеральная прокуратура выпустила ряд соответствующих документов, таких как Приказ ГП № 87 (от 2017 года), в котором предписано, чтобы надзор за производством по уголовным делам, связанным с ОД и ФТ, осуществлялся наиболее опытными и квалифицированными прокурорами, и что, когда это оправданно, им следует рекомендовать судам применять конфискацию в качестве наказания. Кроме того, в этом Приказе в качестве цели политики указано, что незаконно полученные средства и доходы должны изыматься из обращения в экономике путём конфискации. Согласно статье 61 УК РФ, активное способствование раскрытию и расследованию преступления, разоблачению других соучастников преступления для судебного преследования, розыску имущества, добытого в результате преступления, считаются смягчающими обстоятельствами при вынесении

приговора, а добровольная компенсация финансового ущерба, причинённого преступлением, также может привести к снисхождению при вынесении приговора.

250. Помимо определяющих политику документов, на ежегодных совещаниях глав правоохранительных органов и других межведомственных форумах рассматриваются вопросы, связанные с конфискацией. Например, в результате совещания Росфинмониторинга и Следственного комитета в 2014 году, на котором подчеркивалась важность сотрудничества для отслеживания активов, которые могут подлежать аресту, конфискации или возврату потерпевшим, было продемонстрировано увеличение количества запросов, направляемых Следственным комитетом Росфинмониторингу. Это увеличение было непрерывным (количество запросов СК о предоставлении оперативных финансовых данных практически удвоилось до 2600 запросов в 2016 и 2017 годах). В России была создана межведомственная рабочая группа по возвращению выведенных за рубеж активов, связанных с коррупцией, и, в частности, специальный отдел для возврата похищенных средств через Банк развития и внешнеэкономической деятельности.

251. В Федеральном законе № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (от 1995 года) установлено, что одной из четырёх целей оперативных сотрудников является установление имущества, подлежащего конфискации (статья 2). Этот закон разрешает на этапе оперативно-следственных мероприятий применять меры, позволяющие устанавливать, отслеживать и оценивать активы. Такие меры включают в себя исследование предметов и документов, опрос, наведение справок, а также обследование помещений, зданий и транспортных средств (статья 6). Для установления активов, в отношении которых могут быть применены обеспечительные меры и которые могут подлежать конфискации, правоохранительные органы используют весь спектр оперативно-следственных мер, предусмотренных в Федеральном законе № 144-ФЗ, а также полномочия, предоставленные в соответствии УПК[39]. По словам представителей правоохранительных органов, Росфинмониторинг является надежным источником информации для выявления и отслеживания преступных активов. Росфинмониторинг обладает обширной информацией, доступной ему напрямую и по запросам, которая доказала свою практическую значимость для обнаружения преступных активов, включая: реестр банковских счетов (ФНС); регистрацию и владение транспортными средствами (МВД); единый реестр объектов недвижимости (Российский государственный реестр); налоговые обязательства (ФНС); страховую информацию (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования); доходы от импорта/экспорта и таможенные декларации (ФТС); декларации о трансграничном перемещении наличных денежных средств / оборотных инструментов на предъявителя (ФТС); нотариально заверенные сделки (Нотариальная палата); ЕГРЮЛ (ФНС); судебные документы (Судебный департамент при Верховном суде); коммерческие базы данных; а также открытые веб-сайты, такие как marinetraffic.com.

252. Помимо правоохранительных органов и Генеральной прокуратуры, федеральные судебные приставы и сотрудники Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (Росимущество) способствуют осуществлению конфискации в качестве цели политики. Судебные приставы приводят в исполнение судебные решения и постановления, касающиеся конфискации, штрафов и возмещения ущерба. Они в принудительном порядке обеспечивают исполнение судебных решений и постановлений, касающихся денежных штрафов и взысканий, путём отслеживания имущества обвиняемых и наложения на них ареста (изъятия). Правоохранительные органы самостоятельно осуществляют оценку и

[39] Как отмечено в разделе, посвящённом Непосредственному результату 7, имеется два этапа уголовного расследования. Деятельность оперативных сотрудников отличается от деятельности следователей. Эти два этапа расследования являются непрерывными. Как оперативные сотрудники, так и следователи выявляют и отслеживают активы. В ходе предварительного расследования органы изымают имущество в качестве доказательства или по той причине, что оно является предметом преступления – например, взяткой наличными – и принимают его на хранение (главным образом средства совершения преступлений). В ходе официального расследования следователь официально налагает арест на эти активы по распоряжению суда, а также на дополнительное имущество на основании УПК (в основном это касается доходов). Власти подтвердили, а эксперты-оценщики проверили на примерах из практики, что имущество эквивалентной стоимости также регулярно изымается.

управление большинством активов, изъятых и арестованных в рамках ведущихся ими дел. После конфискации имущества оно передаётся Росимуществу, которое оценивает и продаёт его с аукциона при содействии утверждённых подрядчиков. В случае сложных активов и активов, требующих оперативного управления, распоряжение такими активами осуществляется эффективно, как, например, в случае, когда конфискованное заводское оборудование ответчика было продано для выплаты зарплаты 510 сотрудникам. Конфискованные средства и доходы от ликвидированных материальных активов перечисляются в федеральный бюджет. При этом материальные активы не перенаправляются для использования правоохранительными органами. Минфин получает конфискованные наличные деньги и денежные средства, вырученные от продажи конфискованного имущества, а Гохран получает драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия и слитки.

Вставка 6.13. Управление активами

Правоохранительные органы и Росфинмониторинг провели расследование в отношении руководителей группы компаний, известной как Группа «С», которая занималась строительством жилой недвижимости. Расследование в отношении указанных руководителей проводилось в связи с мошенничеством (статья 159 УК РФ), уклонением от уплаты налогов (статья 199 УК РФ) и невыплатой заработной платы (статья 145.1 УК РФ). В ходе следствия правоохранительные органы наложили арест на акции Группы «С», принадлежавшие руководителям, а это означало, что государству пришлось управлять масштабной деятельностью Группы «С». Арестованные акции были переданы государственному банку, который создал специальное общество с ограниченной ответственностью для управления Группой «С» и её оздоровления. Кредиты, предоставленные государственным банком, обеспечили необходимое финансирование и были возвращены банку из прибыли от коммерческой деятельности Группы «С».

Конфискация доходов от предикатных преступлений, совершаемых в России и за рубежом, а также преступных доходов, находящихся за границей

253. Компетентные органы добиваются хороших результатов, используя различные механизмы возврата активов внутри страны, и активизируют усилия по возвращению доходов, а также средств и инструментов совершения преступлений, находящихся за рубежом. В последние годы объёмы арестов, конфискации и возвращения активов оставались стабильными или увеличивались. Российские органы, в соответствии со своими юридическими полномочиями, в том числе предусмотренными в статье 6 УПК, уделяют повышенное внимание вопросам компенсации ущерба потерпевшим по уголовным делам, и поэтому цифры, касающиеся возмещения причинённого ущерба, превосходят цифры, касающиеся конфискации в уголовном порядке. Компетентные органы не конфискуют активы в пользу государства, чтобы впоследствии распределить средства среди потерпевших, – компенсация ущерба производится авансом. Эксперты-оценщики считают, что соотношение между конфискацией и возмещением ущерба потерпевшим является вполне приемлемым в российском контексте, где в случае многих преступлений, относящихся к областям повышенного риска бюджетных расходов и налогов (государственных средств) и финансового сектора, можно установить потерпевших: государство, граждане или юридические лица. Значительные объёмы доходов от преступлений, таких как мошенничество, хищение и незаконное присвоение, часто возвращаются другими способами, нежели путём конфискации. Таким образом, возмещение причинённого ущерба активов является приоритетом в российской системе, а конфискация в уголовном порядке применяется в тех случаях, когда невозможно установить законных собственников, или в случае преступлений, которые приносят незаконные доходы, но не наносят финансовый ущерб.

254. Как отмечено в Приложении об оценке технического соответствия в части, касающейся Рекомендации 4, российское законодательство о конфискации, в настоящее время разделенное на два кодекса, имеет потенциальные недостатки из-за своей сложности. Несмотря на то, что российские власти рассматривают эти меры как взаимодополняющие

и обеспечивающие приоритетное удовлетворение исков потерпевших, нет никаких обоснованных причин для перечисления некоторых, но не всех предикатных преступлений в положениях законодательства, касающихся основных полномочий по конфискации в уголовном порядке. В разработанном российскими властями Плане действий по результатам национальной оценки рисков отмывания денег предусматривается расширение конфискации в рамках Уголовного кодекса для охвата всех преступлений, что будет способствовать упорядочиванию законодательства и практики. Группа экспертов-оценщиков не считает, что этот вопрос, отмеченный в Приложении об оценке технического соответствия, оказывает существенное влияние на эффективность, но наличие единого режима конфискации было бы более эффективным.

255. В целом в период с 2014 по 2018 год в России у преступников было изъято 318 437 127 000 рублей, или 4 942 341 457 евро (т. е. в среднем изымалось 988 миллионов евро в год) за счёт применения всех правовых механизмов конфискации, возмещения причинённого ущерба и удовлетворения гражданских исков[40]. Эти цифры не включают штрафы.

Таблица 3.17. Общая сумма конфискованных средств, полученных преступным путём, и орудий преступления. Все способы

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Рубли	39 321 524 000	55 700 583 000	61 462 335 000	71 227 489 000	90 725 196 000
Евро	799 799 789	890 095 316	800 239 602	1 180 239 493	1 217 967 248

256. За пять лет, указанных ниже, жертвам преступлений было возвращено примерно 262 млрд рублей (4 млрд евро). В среднем ежегодно возвращалось примерно 52 млрд рублей (816 млн евро).

Таблица 3.18. Добровольный возврат потерпевшим активов, полученных преступным путём

	2014	2015	2016	2017	2018
Суммы, возвращённые в ходе расследований (рубли)	26 189 232 000	34 647 600 000	43 113 581 000	44 349 289 000	63 484 719 000
Евро	532 688 979	553 668 648	561 338 852	734 867 719	890 055 760
Суммы, возращённые в ходе судебных процессов (рубли)	9 015 909 000	11 587 808 000	8 474 222 000	10 145 157 000	11 506 038 000
Евро	183 383 589	185 173 172	110 334 370	168 105 250	161 314 653

257. Объёмы конфискации в уголовном порядке являются относительно скромными по сравнению с объёмами возмещения/компенсации причинённого ущерба. Приблизительно 16 миллиардов рублей, или 249 миллионов евро, было конфисковано в уголовном порядке в течение пяти лет, как указано ниже. В среднем ежегодно конфискуется примерно 3,2 миллиарда рублей, или 50 миллионов евро. Эти суммы включают результаты, достигнутые с использованием всех положений о конфискации в уголовном порядке, включая статью 104.1 Уголовно-процессуального кодекса, который является основным законом о конфискации в уголовном порядке; статью 81 УПК, которая используется для некоторых предикатных преступлений вместо статьи 104.1; а также статью 104.2 Уголовного кодекса о конфискации имущества эквивалентной стоимости (статистические данные по которым нельзя учесть отдельно).

40 На протяжении оцениваемого периода обменный курс рубль/евро значительно колебался. Таким образом, для целей Непосредственного результата 8 в ОВО использовался официальный курс обмена Европейского ЦБ по состоянию на конец марта (т. е. по состоянию на конец выездной проверки) по отношению к каждому отдельному году между 2013 и 2018 гг. Все общие и средние значения за этот промежуток времени также основываются на этом курсе. Такой подход более точно отражает картину Непосредственного результата 8 в России, чем если бы к общему периоду оценки применялся бы один, единый для всего периода курс обмена или один среднеарифметический курс оценки.

Таблица 3.19. Стоимость всех активов, конфискованных на основании вынесенных обвинительных приговоров

	2014	2015	2016	2017	2018
Рубли	1 818 760 000	3 879 517 000	2 943 823 000	3 513 439 000	8 833 847 000
Евро	36 993 578	61 994 682	38 328 575	58 217 684	53 750 535

258. Ещё одним распространённым механизмом возврата активов, используемым в российской системе, является процесс предъявления гражданских исков в соответствии со статьёй 44 УПК РФ. Гражданские иски могут предъявляться физическими лицами или государственными организациями, если преступление нанесло материальный ущерб государству или гражданину. Правоохранительные органы информируют государственную организацию, которой был нанесён ущерб, о необходимости подачи гражданского иска. Если иск не подан в течение десяти дней, то это делает непосредственно прокурор. Этот процесс связан с уголовным делом, т. е. иски могут подаваться после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного разбирательства. При вынесении решения и приговора судья также определяет, какие иски подлежат удовлетворению. Например, в первом полугодии 2018 года прокурорами было подано 2242 иска о возмещении ущерба, причинённого государству, на сумму около 7,8 миллиарда рублей, или 105 206 000 евро.

Таблица 3.20. Ущерб, возмещённый по гражданским искам прокуроров или потерпевших (в рамках уголовных дел)

Всего за 2013–2018 гг.	41,7 млрд руб., или 657 млн евро
В среднем ежегодно, 2016–2018 гг.	10,7 млрд руб., или 159 млн евро

259. В России в уголовном порядке было конфисковано 2,2 миллиарда рублей, или 32 431 506 евро, отмытых денег у 110 физических лиц, осуждённых за легализацию преступных доходов в течение шестилетнего периода. Эксперты-оценщики считают этот показатель низким. Однако это необязательно является проблемой, если оценивать его в свете того факта, что судебные преследования за отмывание денег в России в большинстве случаев не осуществляются без связи с другими преступлениями и могут использоваться другие методы возврата активов в зависимости от характера другого инкриминируемого предикатного преступления (например, возмещение ущерба, когда связанное с ОД преступление повлекло за собой материальный ущерб).

260. Сильной стороной режима конфискации является недавно введённый механизм конфискации необъяснимого богатства чиновников, чьи расходы превышают их официальные доходы. Если государственный служащий [или его (её) супруг (супруга), или несовершеннолетний ребёнок] тратит сумму, превышающую заявленный доход за последние три года, Генеральная прокуратура может подать ходатайство, обязывающее чиновника обосновать такие расходы, в противном случае будет применена конфискация[41]. Генеральная прокуратура всё чаще использует эти полномочия, предусмотренные Федеральным законом № 230-ФЗ, и представители российской власти заявили, что этот механизм используется в случае более значительных расхождений между официальными доходами и расходами чиновников. Перечень государственных служащих, в отношении которых может применяться эта мера, выглядит достаточно обширным, вплоть до федеральных законодателей, руководителей государственных компаний, а также федеральных, региональных и муниципальных чиновников, представителей судебной власти, руководителей ведомств.

41 Если в ходе расследования в отношении необъяснимых активов выявлены уголовные преступления или административные правонарушения, то может быть начато расследование и/или судебное преследование. Если чиновник не может предоставить информацию, демонстрирующую законное происхождение средств, то он будет уволен со службы.

В настоящее время конфискация может осуществляться в отношении лишь некоторых видов активов, включая недвижимость, автомобили или суда и ценные бумаги, и под действие этого закона не попадают другие активы, такие как наличные денежные средства, драгоценности и активы, находящиеся в иностранных трастах. Чиновники должны отдельно обнародовать сведения о своих счетах в иностранных банках, а высокопоставленным государственным служащим технически запрещено иметь иностранные счета или финансовые инструменты. Ещё одним положительным последствием является то, что с 2016 года до первой половины 2018 года лица, обвиняемые в коррупции, добровольно вернули около 16 миллиардов рублей, или 213 659 000 евро.

Таблица 3.21. Конфискация без вынесения обвинительного приговора (необъяснимое богатство государственных служащих)

	2012–2014	2016	2017
Количество поданных ходатайств	40	29	35
Количество ходатайств, удовлетворённых в судебном порядке	20	15	26
Общая сумма конфискованных активов	27,2 млн евро	25,8 млн евро	133,7 млн евро

Вставка 3.17. Конфискация необъяснимого богатства у чиновников и третьих лиц

- Генеральная прокуратура обратилась в суд с ходатайством о конфискации активов, в отношении которых уже были применены обеспечительные меры, принадлежавших чиновнику «З» и другим сторонним лицам. Суд удовлетворил ходатайство в декабре 2017 года и вынес постановление о конфискации 12 квартир, двух автомобилей марки «Порше», двух автомобилей марки «Мерседес», иностранной валюты и золотого слитка. Недвижимость и автомобили были переданы Росимуществу для продажи, а наличные деньги и слиток были переданы Минфину и Гохрану соответственно.
- Было конфисковано имущество, зарегистрированное на имя жены и дочери чиновника, а также на имя родственников жены и водителя семьи по причине того, что оно по большей части не было официально заявлено, и его стоимость значительно превышала официальные доходы семьи. В ходе проведённого Следственным комитетом расследования в отношении указанного чиновника за взяточничество были выявлены принадлежавшие ему активы, включая квартиры, акции коммерческих компаний, легковые автомобили, грузовики, снегоход, спортивное оружие, часы и наличные деньги. Суд полностью удовлетворил ходатайство Генеральной прокуратуры о конфискации имущества, зарегистрированного на третьих лиц, на общую сумму 140 миллионов рублей, или примерно 1,9 миллиона евро.

261. Российские власти принимают обеспечительные меры в отношении различных типов активов, включая денежные средства, жилую и коммерческую недвижимость, ценные бумаги, транспортные средства и предметы роскоши с тем, чтобы обеспечить возможность их конфискации в уголовном порядке и использования в целях возмещения причинённого ущерба, удовлетворения гражданских исков или взыскания штрафов. На имущество эквивалентной стоимости может налагаться арест для повышения шансов на конфискацию, и, как было продемонстрировано на примерах дел, правоохранительные органы часто налагают арест на имущество эквивалентной стоимости, особенно в случаях взяточничества, когда доходы тратятся быстро. По ходатайству следователя в соответствии со статьями 115, 115.1 или 116 УПК имущество может быть арестовано на этапе официального уголовного расследования. В период между 2013 и 2017 годами суды удовлетворяли в среднем 30 949 таких ходатайств в год и отклоняли 2526 ходатайств в год о блокировании или аресте активов в рамках всех уголовных дел, и каждый год количество ходатайств о блокировании имущества и активов возрастало. Судьи должны выносить решения по ходатайствам о применении обеспечительных

мер в течение 24 часов. В безотлагательных случаях следователи могут арестовать имущество и обратиться в суд в течение трёх дней с просьбой официально санкционировать такую меру, что позволяет сократить временной разрыв между моментом выявления активов и моментом их окончательного возврата. Просматривается довольно хорошее соотношение между стоимостью активов, в отношении которых применяются обеспечительные меры (немногим более 1 миллиарда евро в год), и стоимостью активов, которые были, в конечном итоге возвращены в рамках всех используемых механизмов (порядка 988 миллионов евро в год).

262. Судебный арест имущества подозреваемого основывается на конкретных фактах, сформулированных следователем, а арест имущества, принадлежащего кому-либо, кроме подозреваемого или обвиняемого, должен основываться на достаточных основаниях, чтобы полагать, что имущество является преступным доходом или средством совершения преступления (включая имущество, предназначенное для использования в целях терроризма/ФТ). Процент ходатайств об аресте активов, отклоняемых судами, является достаточно небольшим, что показывает, что правоохранительные органы могут выполнять эти законодательные требования и стандарты на практике. Срок ареста или условия использования и распоряжения имуществом, которое находится у третьих лиц, определяется по усмотрению суда. На практике используется прагматичный подход: например, представители МВД и ФСБ привели примеры того, когда в качестве обеспечительной меры был использован запрет на передачу права собственности вместо наложения ареста, например, в случае, когда имуществом является единственное жильё семьи. Представители Следственного комитета пояснили, что суды выносят постановления о наложении ареста вместо блокирования, если в отношении банка, в котором открыты счета подозреваемого или обвиняемого лица, проводится расследование.

263. На практике указанные выше изъятия осуществляются главным образом в отношении доходов, например средств на банковских счетах, недвижимости и финансовых продуктов. Среднегодовая сумма изымаемых преступных активов составляет приблизительно 71,6 миллиарда рублей или 1,1 миллиарда евро. Однако на активы также может быть наложен арест на этапе предварительного расследования. Такие изъятия осуществляются в соответствии со статьёй 81 УПК главным образом в отношении средств совершения преступлений или доказательств, которые помещаются на хранение, например наличные деньги, изъятые у подозреваемых, такие как оплата за наркотики или взятки, передаваемые из рук в руки. Среднегодовая стоимость изымаемых средств совершения преступлений и вещественных доказательств составляет приблизительно 18,5 миллиарда рублей, или 294 миллиона евро. Официальное наложение ареста на эти активы при получении санкции суда происходит позднее (за исключением случаев, когда имущество хранится в качестве доказательства), а суммы, изъятые и арестованные на обоих этапах, впоследствии включаются в окончательные судебные решения.

Таблица 3.22. Использование обеспечительных мер

	2014	2015	2016	2017	2018
Изъятые/арестованные преступные активы (доходы) Ст. 115 УПК РФ	40 957 040 000	60 905 934 000	83 820 694 000	77 481 261 000	94 859 064 000
Евро	833 млн	973 млн	1,09 млрд	1, 28 млрд	1,33 млрд
Изъятые/арестованные преступные активы (средства совершения преступлений или доказательства) Ст. 81 УПК РФ	16 522 411 000	25 404 612 000	17 570 364 000	13 475 510 000	19 685 701 000
Евро	336 млн	406 млн	229 млн	223 млн	276 млн

264. Эти суммы впечатляют. Однако доля изъятых/арестованных активов в рамках всех уголовных дел, конкретно касающихся расследований основных преступлений ОД (т. е. по основным статьям УК РФ), составляет менее 1,5% от общего количества изъятых/арестованных

активов. (Однако следует отметить, что в России, как правило, не осуществляются расследования и производства по делам об отмывании денег в качестве отдельного состава преступления, и поэтому изъятия/аресты могут быть связаны с предикатными преступлениями). Кроме того, за последние годы средняя стоимость активов, арестованных в рамках дел об отмывании денег через третьих лиц, не превышала 500 000 евро в год. По возможности власти должны добиваться блокирования и ареста в ходе примерно 3135 расследований ОД, проводимых ежегодно. Около 665 655 предикатных преступлений, ежегодно расследуемых в России, попадают в категории установленных преступлений, определённых ФАТФ. Если в год направляется почти 30 000 ходатайств об изъятии/наложении ареста и, предположим, что они подаются по одному на каждое расследование, то получается, что такие ходатайства об аресте/изъятии активов подаются в примерно 4,5% случаев расследования предикатных преступлений. Однако на основании статистики проще определить, сколько активов арестовывается в стране, нежели насколько часто осуществляются аресты активов и в рамках какого количества дел, поскольку такие данные отсутствуют. Кроме того, часто отсутствуют активы, на которые можно наложить арест, и в России не во всех случаях требуется санкция суда для наложения ареста на средства и инструменты совершения преступлений, по крайней мере на начальном этапе или когда активы хранятся в качестве доказательств до вынесения решения по делу. Эксперты-оценщики также признают, что стоимость временно изымаемых активов в России является значительной. Количество подаваемых ходатайств о наложении ареста стабильно растёт из года год, тогда как количество расследуемых предикатных преступлений снижается. Таким образом, в России может иметь место положительная тенденция в связи с увеличением количества ходатайств об аресте, несмотря на снижение количества дел, касающихся предикатных преступлений. Однако правоохранительным органам всё равно следует изыскивать возможности на наложение ареста на активы в ходе финансовых расследований в соответствующих случаях, особенно в случае подозрений в отмывании денег.

Вставка 3.18. Арест доходов от незаконной банковской деятельности в Краснодаре

Следственное управление Следственного комитета по Краснодарскому краю провело расследование в отношении незаконной банковской деятельности. Обвиняемый организовал группу из пяти сообщников, которая регистрировала подставные компании, принимала наличные деньги от клиентов и осуществляла электронные денежные переводы по их указаниям, используя фальшивые документы для обоснования таких переводов. Незаконная выручка этой группы за два года составила 66 миллионов рублей, или почти 900 000 евро. Главный подозреваемый и два соучастника были арестованы, и им были предъявлены обвинения в осуществлении незаконной банковской деятельности (по статье 172 УК) и в самоотмывании (по статье 174.1 УК РФ). В ходе расследования была арестована сумма, эквивалентная 613 000 евро.

265. По оценкам российских властей, в рамках всех уголовных дел, расследованных в период с 2014 по 2018 год, нанесённый ущерб и убытки превысили 216 миллиардов рублей, или 3,3 миллиарда евро в год. Сюда, очевидно, не включены латентные преступления или косвенные доходы и, возможно, не входят доходы, не являющиеся «ущербом» для конкретного лица. Но даже если ежегодно посредством всех механизмов возвращаются 64 миллиарда рублей, или 988 миллионов евро, усилия правоохранительных органов оказывают существенное влияние на лишение преступников плодов их преступной деятельности, находящихся внутри страны.

266. Однако в отчёте о национальной оценке рисков отмывания денег содержится вывод о том, что за последние годы крупные суммы денег, предположительно как легального, так и нелегального происхождения, были перемещены за рубеж при помощи юридических лиц – нерезидентов и структур, созданных за рубежом. В отчёте о национальной оценке рисков также отмечено, что за рассматриваемые годы максимальный объём денежных средств, перемещённых за рубеж в 2011 году, составил 369 миллиардов рублей, или приблизительно 8,83 миллиарда евро. В 2013 году (в первый год оцениваемого периода) этот показатель

составил 300 миллиардов рублей, или 6,66 миллиарда евро[42]. У экспертов-оценщиков была возможность встретиться с председателем Комитета по бюджету и налогам российской Государственной Думы. По его оценкам, в 2013 году утечка капитала обошлась российской казне в 22 миллиарда долларов за счёт потери налоговых поступлений. И наконец, по имеющимся сведениям, в результате мер, принятых российскими властями, отток капитала из России значительно снизился в 2015–2017 годах, а объёмы активов, выводимых за рубеж, уменьшились более чем в 10 раз (до 32 миллиардов рублей) в 2017 году. Однако комментарии, полученные от членов Глобальной сети ФАТФ, указывают на то, что преступные доходы, получаемые в России, часто перемещались, скрывались или тратились в региональных и международных финансовых центрах. Анклавы контролируемых российскими гражданами состояний, особенно в виде объектов недвижимости, существуют, в частности, в Лондоне, Нью-Йорке, Майами и Испании, и некоторые из них предположительно имеют сомнительное происхождение[43].

267. Несмотря на несколько попыток поиска активов, вывезенных за границу, в том числе в рамках крупных дел с участием нескольких стран, которые подробно обсуждались во время выездной миссии, в этой сфере Россия должна принимать более активные усилия и добиваться возврата активов в гораздо больших объёмах.

Вставка 3.19. Поиск и возврат активов из-за рубежа

- Гражданка «Б» была связана с государственным чиновником и помогала отмывать доходы от различных преступлений коррупционной направленности. Преступная деятельность включала переуступку прав кредитора, хищение государственного имущества и занижение стоимости государственных активов, проданных частным лицам. Для вывода за рубеж полученных доходов, превышающих 190 миллионов евро, использовались подставные компании и фиктивные сделки. Следственный комитет расследовал это дело, а Росфинмониторинг выявил финансовые связи за рубежом – запросы были направлены во Францию, США, Кипр и Швейцарию. У подозреваемых был склад в Санкт-Петербурге, на котором хранилось свыше 1000 произведений искусства, а также земельные участки, две квартиры и два автомобиля в Москве, принадлежащие указанному публичному должностному лицу; на всё это был наложен арест. Этот чиновник был экстрадирован в Россию, но гражданка «Б» всё ещё скрывается. Гражданка «Б» была заочно приговорена к 10 годам лишения свободы за незаконное присвоение имущества (по статье 160 УК РФ) и самоотмывание (по статье 174.1 УК РФ). Также было вынесено судебное постановление о конфискации контролируемых ею активов, в том числе гостиниц во Франции стоимостью 120 миллионов евро, объектов недвижимости и транспортных средств на сумму 10 миллионов швейцарских франков. На сегодняшний день в Швейцарии было арестовано большое количество активов, и дополнительные запросы находятся на рассмотрении.
- В России было начато расследование крупного дела о незаконном обороте и торговле гашишем. В транснациональную организованную преступную группировку (ОПГ) входили граждане России, Испании, Беларуси и Молдовы, которые доставляли и продавали наркотики из Северной Африки в СНГ через страны Средиземноморья.

42 У разных экспертов имеется широкий разброс мнений и оценок по вопросу вывода российских денег за рубеж. Эксперты-оценщики взяли за основу данные, содержащиеся в отчёте о национальной оценке рисков, и заявление председателя, но отмечают в качестве дополнительной справочной информации, что, по оценкам некоторых экономистов, за последние 25 лет за рубеж было выведено до 750 миллиардов долларов США в российских активах. См. статью «Отток капитала из России оценивается в 750 млрд долларов США» (Capital Flight from Russia Carries $750 Billion Price Tag), Bloomberg Economics, 19 марта 2019 года, https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-12/capital-flight-from-russia-carries-750-billion-price-tag-chart. Издание The Moscow Times оценивает отток капитала в 2014 году в 154,1 миллиарда долларов США. См. статью «Россия: массовый отток капитала продолжается» (Russia: Massive Capital Flight Continues), 1 мая 2015 г., https://www.themoscowtimes.com/2015/05/01/russia-massive-capital-flight-continues-a46263.

43 Если взять, например, Лондон, то в отчёте банка Deutsche Bank от 2015 г. указано, что с середины 1990-х годов скрытый приток капитала в Великобританию из России составил почти 133 млрд фунтов стерлингов. См. https://assets.documentcloud.org/documents/3036316/Special-Report-9-Mar-2015-2.pdf.

Эта ОПГ отмывала денежные средства за пределами Молдовы, и её доход превысил 1 миллион евро. На основании доказательств, полученных их России, на активы, находившиеся в Молдове, был наложен арест, а участники группировки арестованы. Российские правоохранительные органы выявили объекты недвижимости в Испании, и в настоящее время предпринимаются усилия для ареста этой недвижимости в рамках совместной следственной группы, состоящей из представителей российских правоохранительных органов и испанской Гражданской гвардии. В России было арестовано пятьдесят человек, некоторые из которых были осуждены по статье 210 (создание/участие в организованном преступном сообществе).

- В 2010 году российский суд осудил и приговорил к пожизненному тюремному заключению бывшего члена Совета Федерации по обвинению в руководстве незаконной вооружённой группировкой, организации двух убийств, организации террористического акта, взяточничестве и других преступлениях. После швейцарского расследования ОД в отношении этого бывшего чиновника Россия направила в Швейцарию запрос об аресте средств, который был исполнен швейцарскими властями в 2014 году. Федеральной службе судебных приставов России были переданы 200 000 швейцарских франков.

268. Количество запросов об оказании помощи в связи с конфискацией, направляемых в другие страны, заметно возрастало с 2016 года. Например, представители Следственного комитета, которые занимаются в том числе борьбой с коррупцией, сообщили об аресте активов за пределами России в период с 2014 по 2016 год. Эти активы включали яхту, денежные средства, жилую и коммерческую недвижимость, транспортные средства и предметы искусства, которые находились в четырёх разных странах и оценивались в 368 миллионов рублей, или 5,45 миллиона евро. Однако от России ожидались более высокие показатели в этой области. Просто было недостаточное количество запросов, демонстрирующих поиск и возврат незаконных доходов, выведенных в другие страны в свете количества и сумм подозрительных операций по выводу средств за рубеж, особенно в более ранние годы, рассматриваемые в рамках настоящей оценки. В соответствии с требованиями Уголовно-процессуального кодекса правоохранительные органы должны направлять такие запросы в целях отслеживания и наложения ареста на активы в необходимых случаях. В этой связи у экспертов-оценщиков возникают сомнения в достаточном охвате расследований, в которых фигурировали зарубежные элементы в более ранние годы, рассматриваемые в рамках настоящей оценки. Однако похоже, что в последние годы ситуация улучшается. Российские власти привели примеры раздела активов, но не предоставили конкретную статистику по этому вопросу. Кроме того, как указано в разделе, посвящённом Непосредственному результату 7, в России иногда имеют место случаи заочного предъявления обвинений и заочного осуждения обвиняемых за отмывание денег и совершение финансовых преступлений. Такая практика может затруднить попытки России добиться признания от зарубежных стран постановлений о конфискации, выносимых российскими судами. В большинстве стран постановления зарубежных судов о конфискации должны быть окончательными для того, чтобы их можно было исполнить. Однако такие постановления не являются по-настоящему окончательными и не подлежат обжалованию, если имеется возможность пересмотра дела (бывшего) беглого обвиняемого в России.

Таблица 3.23. Исходящие запросы о взаимной правовой помощи в целях наложения ареста на активы в рамках дел, касающихся отмывания денег, и предикатных преступлений
(ГП и МВД, плюс СК и ФСБ, 2017 г.)

2013	2014	2015	2016	2017	2018
Направленные запросы					
2	5	1	12	31	17
Выполненные запросы					
0	0	1	2	15	11
Запросы, находящиеся на рассмотрении					
7	9	6	14	29	32

269. Несмотря на то, что это не так часто встречается, учитывая, что Россия является страной – источником и транзитным пунктом преступных доходов, а не местом, в которое они поступают, примеры дел, касающиеся Узбекистана и Бразилии, показали, что российские правоохранительные органы накладывают аресты на активы в ходе расследований отмывания доходов от предикатных преступлений, совершаемых за рубежом.

270. Что касается взимания налогов с лиц, обвиняемых в налоговых преступлениях, обвинения снимаются, если это первое преступление и при этом лицо добровольно возмещает ущерб. Были приведены примеры случаев возврата неуплаченных налогов, но в целом налоговая система не используется для возврата преступных доходов / средств совершения преступлений.

Конфискация незадекларированных или недостоверно задекларированных наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя, перевозимых через границу

271.Конфискация незадекларированных или недостоверно задекларированных наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя, перевозимых через границу, осуществляется в меньшем масштабе главным образом из-за отсутствия системы декларирования на границах России со странами Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Существуют также контекстуальные факторы, которые влияют на этот вывод, такие как количество и протяжённость сухопутных границ России с другими юрисдикциями, а также преобладание наличных денежных средств в национальной экономике. Риск использования наличных денежных средств в схемах ОД определён в отчёте о национальной оценке риска как высокий, и эксперты-оценщики сходятся во мнении, что это в целом внутренний риск, в основном относящийся к распространённому методу ОД – обналичиванию денежных средств с банковских счетов. Однако после того как незаконные доходы сняты со счёта в виде наличных денег, их трудно отслеживать и блокировать, и некоторые из них могут перевозиться через границу, в частности в связи с контрабандой товаров, осуществляемой организованными транснациональными преступными группировками. И наоборот, российские власти оценили угрозу контрабанды наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя (ОИП) как умеренную, а риск трансграничной перевозки наличных денег и ОИП в целях ОД как умеренный, который, по оценкам, снижается. Группа экспертов-оценщиков согласна с таким пониманием риска, но объём наличных денег, перемещаемых через российские границы, остаётся высоким (в течение 2017 года были ввезены наличные деньги на сумму, эквивалентную 1 миллиарду долларов США, а вывезено на сумму, эквивалентную 2,4 миллиарда долларов США). Китай, Турция и ОАЭ считаются наиболее высокорисковыми странами с точки зрения незаконного ввоза в Россию и вывоза из России наличных денег. С учётом этих факторов конфискуется относительно низкий процент выявляемых наличных контрабандных денег, перевозимых через границу, а сумма невыявленных денежных средств, перемещаемых внутри границ ЕАЭС, неизвестна. Однако скромные показатели изъятия наличных денег частично компенсируются санкциями в виде дополнительных штрафов, накладываемых за контрабанду.

272. Контрабанда наличных денег или денежных инструментов является уголовным преступлением в соответствии со статьёй 200.1 УК РФ. Однако закон предусматривает уголовную ответственность за незаконное перемещение наличных денег или денежных инструментов через таможенную границу ЕАЭС в крупном размере (более 20 000 долларов США). За такое преступление предусмотрен штраф в размере, который в 3–10 раз превышает перевезённую контрабандой сумму, штраф в размере дохода обвиняемого за период до двух лет, ограничение свободы или принудительные работы на срок до двух лет. Санкции ужесточаются, если преступление совершено в особо крупном размере (50 000 долларов США). Деньги, ценности и другое имущество, которые являются предметом этого преступления, могут быть конфискованы в соответствии со статьёй 104.1 УПК.

273. Контрабанда меньших сумм наличных денег является административным правонарушением согласно статье 16.4 КоАП. В этой статье предусмотрены наказания за

недекларирование или недостоверное декларирование наличных денежных средств или денежных инструментов физическими лицами, которые накладываются за незаконное перемещение через границы ЕАЭС наличных денег/ ОИП в суммах от 10 001 до 20 000 долларов США. Наказанием является штраф в размере той части наличных денег, которые были не задекларированы, либо в размере от одной второй до двукратной не задекларированной суммы наличных денег и/или конфискация наличных денег или денежных инструментов в соответствии со статьёй 27.10 КоАП.

274. Российский режим декларирования трансграничных перемещений наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя действует только на внешних границах Евразийского экономического союза, в который входят Россия, Беларусь, Армения, Казахстан и Кыргызстан. Являясь государством – участником ЕАЭС, Россия применяет Таможенный кодекс ЕАЭС (ТК ЕАЭС). Перемещения наличных денег или оборотных инструментов на предъявителя через сухопутные пограничные переходы или аэропорты (для рейсов внутри ЕАЭС) в пределах территорий указанных стран не рассматриваются как трансграничные. Следует отметить, что сухопутная граница между Россией и Казахстаном является второй по протяжённости в мире, а система декларирования отсутствует. Опрошенные в ходе выездной миссии представители правоохранительных органов подтвердили, что в ЕАЭС отсутствует таможенный контроль, поэтому наличные деньги перемещаются свободно и в основном не выявляются. Когда наличные деньги или оборотные документы на предъявителя перевозятся через границу России, они подлежат декларированию только при ввозе в следующие страны или при вывозе из этих стран (перечислены в порядке протяжённости сухопутной границы с Россией): Китай, Монголия, Украина, Финляндия, Грузия, Азербайджан, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Норвегия и КНДР. Поскольку в пределах ЕАЭС декларирование не требуется, не применяются ни соответствующие статьи Уголовного кодекса, ни соответствующие статьи Кодекса об административных правонарушениях.

275. На территории России и вблизи её сухопутных границ с ЕАЭС сотрудники Федеральной таможенной службы могут останавливать и осматривать любые транспортные средства, включая те, которые не используются для международной перевозки грузов, с целью проверки соблюдения таможенного законодательства и нормативных актов. Товары, наличные деньги, а также другие подобные предметы и документы, относящиеся к товарам, могут быть подвергнуты проверке. Такая остановка возможна в зонах пограничного контроля, а также на территориях, граничащих с Белоруссией и Казахстаном (единственными членами ЕАЭС, имеющими сухопутные границы с Россией). При осуществлении этих правовых полномочий в соответствии с Федеральным законом 289-ФЗ возможно обнаружение таких объектов, как контрабандные или контрафактные товары, незаконные наркотические средства или наличные деньги, предположительно связанные с ОД, ФТ или предикатными преступлениями. Однако при этом конфискация не проводится при отсутствии признаков преступления, и никакого нарушения, связанного с контрабандой наличных денег, нет (поскольку отсутствует законодательное требование сообщать о перемещении валюты, кроме как через границу с Россией, которая считается международной). Аналогичные полномочия предусмотрены для остановки и проверки водных и воздушных судов. Российские власти заявляют, что обнаружить поток подозрительных и криминальных денежных средств можно даже при перемещении этих средств через границы ЕАЭС. Однако для подтверждения этого факта нет никаких статистических данных.

276. На всех внешних границах и в аэропортах Пограничная служба ФСБ может получать информацию от таможенных органов о возможном трансграничном перемещении подозрительных наличных денег и может принимать меры в рамках своих полномочий правоохранительного органа для предотвращения такого перемещения. Кроме того, в каждом российском аэропорту имеется транспортная полиция. Во всех аэропортах компетентные органы сканируют зарегистрированный багаж и используют служебных собак для обнаружения незадекларированных наличных денег. Сотрудники транспортной полиции могут получать информацию от таможенных органов и принимать меры для выявления и пресечения перемещения преступных наличных денежных средств и денежных

инструментов. Статистические данные об изъятии или конфискации наличных денег в аэропортах отсутствуют, но примеры дел приведены во вставке 3.21 ниже.

277. В штате Федеральной таможенной службы (ФТС) состоят около 55 000 сотрудников, включая сотрудников центрального аппарата в Москве, сотрудников региональных подразделений в федеральных округах и сотрудников на всех пограничных пунктах. ФТС принимает меры по противодействию ОД и ФТ при осуществлении контроля в отношении наличных денег, ценных бумаг, валютных ценностей или дорожных чеков, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС. Согласно Таможенному кодексу ЕАЭС, ФТС проводит инспекции и проверки таможенных и других документов, опросы и выполняет другие необходимые действия. Используются системы снижения рисков и отборочные критерии (составление профилей). Правоохранительные органы, включая ФТС, могут приостанавливать перемещение наличных денег или оборотных инструментов на предъявителя в случае их недостоверного декларирования (то есть когда обнаруживается, что в декларации указана неточная информация). При наличии подозрения, что наличные деньги могут быть связаны с ОД, ФТ или предикатными преступлениями, ФТС направляет соответствующую информацию в Росфинмониторинг в виде бумажного документа через Государственную фельдъегерскую службу РФ, что, по мнению экспертов-оценщиков, не является эффективным. ФТС может самостоятельно обнаруживать контрабанду наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя в результате указанных выше следственных действий и функционирования системы управления рисками ФТС либо на основе информации, предоставленной другими правоохранительными органами или Росфинмониторингом.

278. В случае выявления преступления, предусмотренного статьёй 200.1 УК РФ, ФТС пытается отследить и подтвердить законный или незаконный источник контрабандных наличных денег или оборотных инструментов на предъявителя. Все подозреваемые в контрабанде проходят перекрёстную проверку по базе данных Главного информационно-аналитического центра МВД на наличие судимости. Кроме того, соответствующие сведения запрашиваются в Росфинмониторинге. При выявлении незаконного перемещения наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя на них накладывается арест после осмотра места события. Установлен следующий порядок действий при обнаружении контрабандных наличных денег:

Вставка 3.20. Порядок действий Федеральной таможенной службы при обнаружении контрабандных наличных денег

- Сотрудник ФТС, осуществляющий таможенный досмотр, документально фиксирует состав и обстоятельства правонарушения и делает соответствующую запись о потенциальном нарушении в таможенном реестре.
- Оперативники ФТС (не сотрудники, осуществляющие таможенный досмотр) проводят предварительное расследование, чтобы в течение трёх дней установить, было ли совершено преступление.
- Осуществляется изъятие и составляется протокол изъятия наличных денежных средств / оборотных инструментов на предъявителя (например, подробный отчет о расследовании).
- ФТС решает, возбуждать ли уголовное дело по статье 200.1 УК РФ, отказаться от возбуждения дела или передать дело в другой правоохранительный орган.
- Если сумма незаконно перемещаемых наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя не превышает 20 000 долларов США (пороговая сумма, определяющая крупный размер), то ФТС возбуждает дело об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ, и на незаконно перемещаемые наличные деньги или оборотные документы на предъявителя накладывается арест в соответствии со статьёй 27.10 КоАП РФ (незадекларированные / недостоверно задекларированные суммы от 10 001 до 20 000 долларов США).

279. Федеральная таможенная служба отвечает за расследование преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 200.1 УК РФ (контрабанда в крупном размере), а МВД и ФСБ отвечают за расследование преступлений, предусмотренных частью 2 статьи 200.1 УК РФ (контрабанда в особо крупном размере). Расследуются возможные связи между контрабандой наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя и другими преступлениями, как показано в примерах ниже. База данных ФТС включает актуальную информацию о террористах и экстремистах, внесённых в национальные списки, чтобы таких лиц можно было идентифицировать при пересечении границы и обыскивать в целях обнаружения наличных денежных средств / оборотных инструментов на предъявителя. ФТС также разработала и внедрила профили пассажиров, которые могут быть связаны с террористической и экстремистской деятельностью. С 2017 года сотрудники ФТС и пограничного контроля осуществляют совместный план сотрудничества в московском аэропорту Домодедово для обмена информацией и принятия мер, направленных на выявление преступлений, включая контрабанду валюты. Уже было проведено двадцать пять таких совместных операций.

Вставка 3.21. Конфискация переводимых через границу наличных денег и денежных инструментов

В 2018 году в результате расследования, проведённого ФТС в Ростовской области, был вынесен приговор за контрабанду наличных денежных средств (по статье 200.1 УК РФ). Наказанием был штраф в размере суммы незаконно перевозимых наличных денег (6,8 миллиона рублей, или 92 714 евро) и конфискация 40 000 долларов США и 4 900 рублей.

В 2017 году гражданин был осуждён за контрабанду оборотных инструментов на предъявителя (по статье 200.1). В московском аэропорту Шереметьево сотрудники ФТС изъяли у пассажира вексель на сумму 2,8 миллиона рублей, или 31 060 евро, который впоследствии был конфискован.

В 2017 году ФТС передала уголовное дело о контрабанде наличных денег криминального происхождения в МВД. Преступление было признано мелким и рассматривалось по статье 25.1 Уголовно-процессуального кодекса, поэтому обвиняемый был лишь оштрафован, однако при этом было конфисковано 41 691 евро.

В 2016–2017 гг. в Россию контрабандой из Франции были ввезены векселя на сумму 2,8 миллиарда рублей (38,1 миллиона евро). В ходе дальнейшего расследования была выявлена схема, связанная с изготовлением поддельных документов, в том числе векселей. В результате обнаружения фальшивых векселей было начато расследование о мошенничестве.

В 2016 году была проведена операция с участием правоохранительных органов нескольких государств под эгидой Всемирной таможенной организации, направленная на борьбу с незаконным оборотом оружия и контрабандой наличных денег. ФТС разослала 35 оповещений о физических лицах, которые при выезде из России задекларировали значительные суммы наличных денежных средств, в результате чего было задержано 2,2 миллиона евро и 58 900 долларов США в Греции и 107 000 евро в Италии.

На основании информации, полученной от зарубежного ПФР, было проведено расследование в отношении физических лиц, использовавших денежные средства, вывезенные из России в Эстонию, для покупки большого количества драгоценных металлов с целью незадекларированного ввоза обратно в Россию. Росфинмониторинг установил личности физических лиц, занимавшихся обменом валюты и продажей монет, и передал информацию о подозреваемых в ФТС. Спустя семь месяцев, в 2014 году, ФТС арестовала одного из подозреваемых на границе и взыскала неуплаченные таможенные пошлины за счёт конфискации и реализации изъятых монет.

Было установлено, что товары на сумму 34,8 миллиона евро, находившиеся в 161 контейнере, были контрабандным путём ввезены из Китая во Владивосток без уплаты таможенных пошлин. По этому эпизоду было возбуждено несколько десятков административных дел и произведено несколько изъятий; в итоге судом были конфискованы товары на сумму

3,3 миллиарда рублей, или 44 миллиона евро. Хотя этот пример не связан с наличными деньгами / оборотными документами на предъявителя, он показывает, что в отношении грузов может проводиться эффективная проверка.

280. У Федеральной таможенной службы имеются постоянно действующие соглашения о взаимодействии и обмене информацией с рядом российских компетентных органов[44]. Кроме того, ФТС регулярно обменивается информацией с зарубежными партнёрами с целью выявления, оповещения, а также перехвата или задержания лиц, причастных к незаконной трансграничной перевозке наличных денег. Такие запросы и ответы направляются по таможенным каналам информационного обмена через 21 сотрудника связи ФТС за рубежом и по каналам Главного управления ФТС по борьбе с контрабандой. Региональный узел связи по правоохранительной работе Всемирной таможенной организации по странам СНГ (РИЛО-Москва) является площадкой для оперативного сотрудничества стран СНГ. Информационный обмен осуществляется через техническую платформу, известную как CEN.comm, которая содержит информацию об основных задержаниях и арестах на границе. С 2011 года члены СНГ зарегистрировали в CEN.comm 1216 преступлений, связанных с контрабандой наличных денег. На CEN.comm осуществляется обмен информацией, относящейся к определённым подозреваемым, но в настоящее время страны не обмениваются большими массивами данных, например, всеми национальными декларациями. Таможенные органы стран – членов ЕАЭС могут обмениваться информацией по запросам.

281. Данные в приведённых ниже таблицах показывают, что подавляющее большинство преступников задерживают при контрабанде денег из России, что согласуется с характером риска ОД, существующих в стране. Административных нарушений происходит больше, чем уголовных преступлений, что свидетельствует о том, что в большей части выявленных контрабандных операций фигурируют менее крупные суммы денег. Количество выявленных административных нарушений, связанных с контрабандой наличных денег из России, достигло максимума в 2013 году и составило чуть более 5000 нарушений; и в том же году достигли максимума суммы наличных денег, перевозимых контрабандным путём. После этого какое-то время количество выявляемых административных правонарушений не превышало 3000 в год, но в 2018 году оно выросло и превысило 4000 нарушений. Среднее количество уголовных преступлений, связанных с контрабандным ввозом наличных денег в крупном размере, составляет 75 преступлений, а среднее количество уголовных преступлений, связанных с контрабандным вывозом наличных денег в крупном размере, составляет 59 преступлений. За шестилетний период, с 2013 по 2018 год сумма выявленных наличных денег, перевозившихся через границу контрабандным путём, составила приблизительно 368 миллионов евро. Из этой суммы было конфисковано 13,8 миллиона евро. В среднем каждый год выявляется 61 миллион евро наличных денег, перевозимых контрабандным путём, и конфискуется 2,3 миллиона евро. В целом конфискуется примерно 3,8% незадекларированных или недостоверно задекларированных наличных денежных средств / оборотных инструментов на предъявителя, выявляемых российскими органами[45].

---

44 ФТС подписала Меморандумы о взаимопонимании со следующими ведомствами: с Росфинмониторингом (2007 г.); с МВД (об обмене информацией в электронном виде, 2013 г.); с МВД (о сотрудничестве, 2014 г.); с Федеральной службой судебных приставов (2015 г.); со Следственным комитетом (2012 г.); с Генеральной прокуратурой (2016 г. с дополнением 2017 г.); с Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации (отвечает за руководство деятельностью судов) (2017 г.); и с Банком России (2016 г.). За исключением соглашения, заключённого с Росфинмониторингом, остальные указанные документы о взаимодействии действуют с момента проведения выездной миссии ФАТФ в Россию в рамках третьего раунда.

45 Соотношение сумм конфискованных и выявленных наличных денег является более высоким в случае уголовных преступлений в крупном размере, нежели в случае мелких административных правонарушений. Однако в статистических данных, касающихся как уголовных преступлений, так и административных правонарушений, из года в год отмечаются значительные колебания от 1 до более чем 45%, и не прослеживаются чёткие тенденции. Это наводит экспертов-оценщиков на мысль о том, что отдельные случаи могут иметь значительное влияние и что адресные операции, проводимые ФТС и правоохранительными органами на основе оценки рисков или оперативных данных, могут существенно влиять на снижение объёмов выявляемых и конфискуемых наличных денег.

Таблица 3.24. Нарушения и конфискация, связанные с контрабандой наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя (ОИП) в небольшом размере

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, вывоз наличных/ОИП	5008	3127	2151	1675	2990	4226
Правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, ввоз наличных/ОИП	528	837	1188	1107	1713	2326
Сумма незаконно перевезённых наличных/ОИП (руб.)	10 524 578 500	1 306 025 300	1 227 902 700	1 038 440 200	539 199 400	786 279 070
Евро	264 693 149	26 564 555	20 420 885	13 520 491	8 934 534	11 023 633
Конфискованные суммы (руб.)	84 225 000	186 042 000	131 343 000	69 091 000	24 425 000	17 658 000
Евро	2 118 259	3 784 094	2 098 861	899 565	404 722	247 565

Таблица 3.25. Нарушения и конфискация, связанные с контрабандой наличных денег/ оборотных инструментов на предъявителя (ОИП) в крупном размере

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Уголовные преступления, вывоз наличных/ОИП	53	92	51	38	68	52
Уголовные преступления, ввоз наличных/ОИП	89	80	80	60	59	81
Сумма незаконно перевезённых наличных/ОИП (руб.)	271 327 700	225 846 700	204 351 760	226 197 000	143 162 900	224 831 000
Евро	6 823 892	4 593 722	3 265 541	2 945 085	2 372 209	3 152 131
Конфискованные суммы (руб.)	1 385 000	53 284 000	36 315 000	47 211 000	65 568 000	63 373 000
Евро	34 833	1 083 797	580 314	614 687	1 086 462	888 489

282. Конфискация лишь 3,8% наличных или оборотных инструментов на предъявителя, нелегально перевезённых через границу, на первый взгляд выглядит не особо эффективным, соразмерным и сдерживающим наказанием. Однако как Уголовный кодекс, так и Кодекс об административных правонарушениях допускают наложение штрафов на преступников в дополнение к конфискации. Мнение группы экспертов-оценщиков по поводу эффективности немного улучшилось после получения информации о размерах штрафов наряду с количеством конфискаций. Независимо от того, относятся ли принимаемые меры к штрафам или к конфискации, преступники лишаются больших объёмов наличных денег, нежели может показаться на первый взгляд.

Таблица 3.26. Штрафы, наложенные за административные правонарушения и уголовные преступления за контрабанду наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя (ОИП)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Штрафы по ст.164 КоАП РФ (руб.)	59 202 459	185 759 470	182 952 431	161 414 830	198 128 501	309 006 534
Евро	1 488 942	3 778 348	2 923 580	2 101 621	3 282 989	4 332 272

Штрафы по ст. 200.1 УК РФ (руб.)	9 303 814	4 661 365	9 120 644	11 593 697	28 529 446	51 984 000
Евро	233 991	94 812	145 748	150 950	472 733	728 816
Общая сумма штрафов в евро	1 722 933	3 873 160	3 069 328	2 252 571	3 755 722	5 061 087

283. В период с 2013 по 2018 год общая сумма наложенных штрафов составила 19,7 миллиона евро, в том числе 17,9 миллиона евро за мелкую контрабанду и 1,8 миллиона евро за уголовные преступления, связанные с контрабандой наличных денег. Среднегодовой размер штрафов составляет 3,29 миллиона евро. С учётом того факта, что ежегодно при перемещении через границы конфискуются наличные деньги на сумму 2,3 миллиона евро, в реальности штрафы значительно опережают конфискацию.

284. С учётом налагаемых штрафов у лиц, незаконно перевозящих наличные деньги и оборотные документы на предъявителя через границу, в России ежегодно изымается 5,5 миллиона евро. Даже несмотря на то, что штрафы частично компенсируют более низкие показатели конфискации, наказания за контрабанду наличных денег или оборотных инструментов на предъявителя являются эффективными лишь в некоторой степени. Кроме того, как описано выше, на международных границах России внутри ЕАЭС конфискация потенциальных преступных доходов не осуществляется в значительных масштабах по причине отсутствия системы декларирования.

Степень соответствия конфискации рискам ОД/ФТ, национальной политике и приоритетным задачам

285. Российские власти смогли разбить полезную статистику, касающуюся ареста преступных активов, относящихся к областям наиболее высокого риска, указанным в отчётах о НОР, включая бюджетную сферу и налоги (государственные средства), коррупцию, финансовый сектор, незаконный оборот наркотиков и финансирование терроризма, как описано ниже. Также была предоставлена статистика, касающаяся возмещения нанесённого ущерба, в разбивке по областям риска – что показательно в российском контексте, – а также десятки примеров дел. В целом за пять лет суммы окончательно конфискованных активов в связи с преступлениями в финансовом секторе и коррупцией превысили суммы окончательно конфискованных активов в связи с преступлениями в бюджетной сфере / налоговыми преступлениями и преступлениями, связанными с наркотиками. Результаты конфискации в широком смысле согласуются с выявленными рисками ОД/ФТ и приоритетами в сфере ПОД/ФТ, но имеются некоторые различия между зонами риска и внутри них.

286. По словам представителей правоохранительных органов, нецелевое использование виртуальных активов (ВА) представляет собой новый риск, особенно в связи с расчётами за наркотики и отмыванием денег, киберпреступностью и кражей виртуальных активов. В настоящее время не существует никаких правовых полномочий, позволяющих налагать арест или осуществлять конфискацию виртуальных активов, но были случаи ОД, связанные с ними. Временный подход властей заключается в отслеживании виртуальных активов и наложении на них ареста в момент их обмена на фиатную валюту. В одном случае компетентные органы арестовали инструменты нелицензированной сети обмена виртуальными активами и электронными деньгами, включая 151 банковскую карту и десятки электронных устройств, в том числе компьютеры и устройства хранения данных. Компетентные органы изымают и арестовывают аппаратное обеспечение, а также коды или ключи доступа, что может оказаться неэффективным, если преступники или их сообщники по-прежнему могут получить удалённый доступ к цифровым кошелькам. Необходимы законодательные изменения для признания виртуальных активов в качестве имущества с тем, чтобы можно было осуществлять его конфискацию, и таким образом можно создать инфраструктуру для управления активами и их ликвидации.

287. Количество изъятий и налагаемых арестов в связи с незаконным оборотом наркотиков является низким и, похоже, снижается, и эти факты не смягчаются при рассмотрении

возмещения причинённого ущерба или гражданских исков, как в других областях повышенного риска. В период между 2014 и 2018 годами преступления, связанные с наркотиками, составляли около 40% всех предикатных преступлений, используемых для ОД, и, безусловно, они были наиболее многочисленными среди всех категорий предикатных преступлений, приводящих к самоотмыванию и отмыванию доходов через третьих лиц. Так как изымаемые суммы по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, составляют в среднем 7,1 миллиона евро в год, а суммы конфискуемых средств снижаются и не полностью соответствуют суммам изымаемых средств, эксперты-оценщики убеждены, что недостаточно усилий прилагается для конфискации связанных с наркотиками денежных средств.

288. Представители правоохранительных органов пояснили (и эксперты-оценщики согласились с этим в некоторой степени), что возможности для ареста и конфискации крупных сумм доходов от наркоторговли появляются редко, поскольку МВД пресекает оптовые поставки наркотиков до их продажи в России, а платежи часто производятся за пределами страны. Пример такого подхода – обнаружение и арест крупных партий наркотиков и, следовательно, ограничение возможностей получения доходов в России – приводится в деле, упомянутом во вставке 3.22. Цель, состоящая в предотвращении продажи наркотиков и, следовательно, необходимости конфискации, похвальна, но, по данным НОР ОД, в России до сих пор ежегодно регистрируется свыше 200 000 преступлений, связанных с наркотиками, и можно предположить, что они приносят доходы по крайней мере некоторым лицам или группам лиц, находящимся в России. Согласно отчёту российского правительства, опубликованному в сентябре 2013 года, в России, по оценкам, имелось 8,5 миллиона наркоманов (почти 6% от всего населения), и поэтому внутренняя потребительская база является явно немаленькой. В отчёте о национальной оценке рисков отмечена популярность чёрных интернет-рынков наркотиков, ориентированных непосредственно на потребителей, а также зависимость этих рынков от виртуальных активов, используемых в качестве средств платежа. Эта угроза требует проводить финансовые расследования и уделять более пристальное внимание вопросам конфискации активов, в отличие от конфискации крупных партий, для борьбы с изменяющимися тенденциями и схемами в сфере внутренней наркоторговли. Российские власти также отмечают, что доходы от продажи наркотиков в России часто переводятся за рубеж в целях отмывания и инвестирования, и правоохранительные органы сотрудничают с иностранными властями для наложения ареста на такие доходы. В других случаях, особенно когда доходы переводятся в ближневосточные финансовые центры и в некоторые центральноазиатские страны, попытки сотрудничества пока ещё не привели к арестам этих доходов. Тем не менее это одна из областей, в которой результаты конфискации оказываются не вполне коррелирующими с риском ОД и где законодательное признание виртуальных активов повлияет на результаты конфискации.

Вставка 3.22. Конфискация доходов от преступлений, связанных с наркотиками

МВД расследовало дело, связанное с незаконным оборотом наркотиков и отмыванием денег, осуществляемыми гражданами «С» и «Д». Росфинмониторинг выявил 510 финансовых операций, свидетельствующих об отмывании 19,6 миллиона рублей, или 267 000 евро. Гражданин «Д» был осуждён за незаконный оборот наркотиков (по статье 228.1 УК РФ) и самоотмывание (по статье 174.1 УК РФ) и приговорён к восьми годам тюремного заключения. Из активов, на которые был наложен арест в обеспечительных целях, было конфисковано 4,6 миллиона рублей, или 62 665 евро. Было установлено, что товары на сумму 34,8 миллиона евро, находившиеся в 161 контейнере, были контрабандным путём ввезены из Китая во Владивосток без уплаты таможенных пошлин. По этому эпизоду было возбуждено несколько десятков административных дел и произведено несколько изъятий; в итоге судом были конфискованы товары на сумму 3,3 миллиарда рублей, или 44 миллиона евро. Хотя этот пример не связан с наличными деньгами / оборотными документами на предъявителя, он показывает, что в отношении грузов может проводиться эффективная проверка.

289. В области финансирования терроризма большинство арестов относится к средствам совершения преступлений и небольшим суммам денег, что согласуется с существующими

в России рисками. В рамках 1600 судебных решений, вынесенных в период с 2013 по 2017 год по делам о терроризме, конфискация средств совершения преступлений осуществлялась наиболее часто. Согласно 97 судебным решениям по делам о терроризме в отношении 137 человек было конфисковано 14 автомобилей и 110 электронных устройств. В соответствии с 10 судебными решениями по делам о финансировании терроризма в отношении 13 человек были конфискованы один автомобиль и 10 электронных устройств. В рамках дел, касающихся финансирования терроризма, в 2017 году были конфискованы средства и активы на сумму, эквивалентную 7557 евро, а в 2018 году на сумму, эквивалентную 6000 евро. Незаконные вооружённые формирования на Северном Кавказе представляют собой уменьшающуюся, но всё ещё существующую угрозу ФТ для России, и, по мнению властей, судьи часто сталкиваются с тем, что подсудимые живут в нищете, и конфискация невозможна.

290. Что касается преступлений в финансовом секторе, то достигнуты неплохие результаты, касающиеся конфискации и возврата активов, похищенных у российских финансовых учреждений, но требуется дополнительная работа в отношении активов, выводимых за рубеж через финансовые учреждения, находящиеся в России. Как отмечено выше, за последние годы через финансовый сектор из России были вывезены огромные денежные суммы. Только в одном случае финансовое учреждение из ЕС было крупно оштрафовано двумя странами за недостаточный контроль в сфере ПОД, что позволило перевести из России подозрительные средства в размере 10 миллиардов евро посредством зеркальной торговли. О результатах конфискации по этому делу пока ничего не известно. Российские власти утверждают, что они столкнулись с трудностями при отслеживании потенциальных доходов в связи с течением времени и сложными схемами, используемыми для обоснования потоков, такими как расслоение денежных средств через юридические структуры и использование фиктивных контрактов. В первую очередь российские власти утверждают, что они столкнулись с препятствиями при получении содействия в рамках международного сотрудничества при отслеживании, изъятии и возвращении денежных средств из определённых юрисдикций. Россия направляет всё больше официальных запросов в связи с ОД и предикатными преступлениями (31 запрос в 2017 году и 17 запросов в 2018 году), но, несмотря на очевидное равнодушие партнёров, российским властям следует продолжать настаивать и советоваться с партнёрами относительно возможности применения конфискации в уголовном порядке для обоснования таких запросов[46].

291. Российские власти предпринимают попытки отследить активы, похищенные и переведённые из российских банков, и обнаружили при содействии со стороны десятков юрисдикций свыше 179 миллионов евро, похищенных из 114 российских кредитных учреждений. В период с 2013 по 2018 год за преступления в финансовом секторе было арестовано 130 миллиардов рублей, или 1,7 миллиарда евро. За этот период времени в среднем лица, обвиняемые в совершении таких преступлений, как мошенничество, хищение, преднамеренное банкротство и незаконная банковская деятельность, ежегодно возмещали нанесённый ими ущерб на сумму 10 миллиардов рублей, или 139 миллионов евро. В период с 2013 по 2018 год Россия вернула 38,9 миллиона евро в ходе расследований незаконных банковских операций путём наложения ареста или добровольного возмещения ущерба. Несмотря на наличие хороших примеров возвращения активов, связанных с мошеннической деятельностью в финансовом секторе, группа экспертов-оценщиков ожидала больших результатов, относящихся к конфискации в этой области, особенно конфискации активов, находящихся за рубежом.

Вставка 3.23. Возврат активов, связанных с преступлениями в финансовом секторе

- МВД и Росфинмониторинг разоблачили организованную преступную группу, функционирующую под контролем граждан «М» и «Р», которая поглощала кредитные учреждения через третьих лиц и многочисленные подставные компании. Гражданам «М» и «Р» были предъявлены обвинения в участии в организованном преступном сообществе (по статье 210 УК РФ) и регистрации фиктивных компаний (по статье 173.1

[46] См. также пункт 8.2.2 в главе 8 и Рекомендуемую меру 2 по Непосредственному результату 2.

УК РФ). Через эту сеть было обналичено 120 миллиардов рублей, или 1,6 миллиарда евро. И хотя происхождение средств не было полностью установлено, доходы этой организованной преступной группы составили примерно 8,6 миллиона евро. В ходе расследования был наложен арест на активы на общую сумму 420 миллионов рублей, или 5,7 миллиона евро, в том числе на средства, находящиеся на счетах фиктивных компаний. Граждане «М» и «Р», а также другие обвиняемые по этому делу были осуждены в 2016 году, а конфискованные активы включали арестованные суммы, а также наличные денежные средства, спрятанные в домах обвиняемых.

- В ходе расследования в отношении граждан «ПА» и «ПС» в связи с преднамеренным банкротством коммерческого банка незадолго до отзыва его лицензии Управление МВД по Кемеровской области наложило арест на торговый центр, принадлежащий подозреваемым, стоимостью 3,3 миллиарда рублей, или почти 45 миллионов евро. Гражданам «ПА» и «ПС» были предъявлены обвинения в злоупотреблении служебными полномочиями (по статье 201 УК РФ) и незаконном присвоении имущества (по статье 160). Гражданский иск, поданный Агентством по страхованию вкладов, был удовлетворён за счёт арестованного имущества.

292. В представляющей высокий риск области бюджетных расходов и налогов российские власти, особенно Росфинмониторинг, применяют инновационный подход, в рамках которого особое внимание уделяется предотвращению хищений при госзакупках, особенно при выполнении инфраструктурных и оборонных контрактов. Эта положительная особенность отмечена группой экспертов-оценщиков, но это, строго говоря, не имеет отношения к конфискации. Тем не менее примеры дел продемонстрировали, что власти предпринимают усилия для конфискации похищенных государственных средств в России и всё чаще за рубежом, в том числе путём исполнения российских судебных постановлений и осуществления конфискаций, инициированных третьими странами на основе российских запросов и доказательств. За пятилетний период, с 2014 по 2018 год за преступления в основных областях риска было арестовано 83,9 миллиарда рублей, или 1,15 миллиарда евро. В среднем лица, обвиняемые в преступлениях, касающихся государственных средств, ежегодно возмещали нанесённый ущерб на сумму 24 миллиардов рублей, или 333 миллионов евро.

Вставка 3.24. Конфискация незаконно присвоенных государственных средств

Акционерное общество и его руководители похитили бюджетные средства, выделенные Министерству обороны. Незаконные доходы отмывались через недвижимость, предметы роскоши и транспортные средства, а также хранились в банковских сейфах для хранения ценностей. По запросу военных прокуроров ФСБ и Росфинмониторинг провели финансовое расследование, в ходе которого по линии ПФР были направлены запросы трём зарубежным подразделениям финансовой разведки. На активы на сумму свыше 1 миллиарда рублей (13,6 миллиона евро) был наложен арест, а директор и бухгалтер акционерного общества были признаны виновными в мошенничестве (по статье 159 УК РФ) и самоотмывании денег (по статье 174.1 УК РФ). Арестованные активы были использованы для взыскания штрафов и были переданы в собственность государства.

293. Что касается коррупции, то ежегодно в среднем изымается около 400 миллионов евро доходов и средств совершения преступлений, связанных главным образом с подкупом и злоупотреблением служебным положением. В период с 2014 года по конец 2018 года лица обвиняемые в коррупции добровольно вернули около 25 миллиардов рублей, или 345 миллионов евро, в качестве возмещения причинённого ущерба. Российские власти используют комплексный подход для возврата доходов от преступлений, связанных с коррупцией и нецелевым расходованием бюджетных средств, что включает конфискацию в уголовном порядке, конфискацию без вынесения обвинительных приговоров, возмещение причинённого ущерба и гражданские иски, подаваемые прокурорами от имени потерпевших, в том числе от лица государственных предприятий и учреждений.

Вставка 3.25. Конфискация незаконно присвоенных государственных средств

ФСБ и Росфинмониторинг провели расследование в отношении бывшего чиновника Министерства обороны гражданина «X», который вступил в сговор с руководителями частных компаний и другим чиновником Министерства обороны с целью хищения средств путём продажи имущества Министерства обороны и отмывания сотен миллионов рублей посредством кредитов и приобретения недвижимости. Активы, изъятые у подозреваемых, включали картины, ювелирные изделия, часы и другое имущество на сумму свыше 10,8 миллиона евро. В 2015 году гражданину «X», наряду с другими лицами, был вынесен обвинительный приговор за мошенничество (по статье 159 УК РФ) и самоотмывание (по статье 174.1 УК РФ), а нанесённый ущерб взыскали за счёт арестованных сумм.

294. Еще 159,5 миллиарда евро были конфискованы в 2016–2017 годах в рамках ходатайств в отношении необъяснимого богатства (состояния), и Генеральная прокуратура планирует использовать этот способ в более крупных делах. Так как, по оценкам одного правоохранительного органа, ущерб от коррупции за последние семь лет составил свыше 1,6 миллиарда евро, это является хорошим результатом. Однако правоохранительным органам следует продолжать искоренять стремление к наживе за счёт коррупции, применяя меры по конфискации в отношении коррумпированных высокопоставленных и мелких государственных чиновников, а также их пособников во всех уязвимых секторах.

Общие выводы по Непосредственному результату 8

295. Российские власти осуществляют конфискацию в качестве одной из целевых задач политики, и правоохранительные органы прибегают к финансовым расследованиям для регулярного отслеживания преступных доходов и средств совершения преступлений. Власти решительно применяют меры обеспечительного характера, в том числе в отношении имущества эквивалентной стоимости. Российские власти уделяют повышенное внимание вопросам компенсации ущерба потерпевшим, и поэтому цифры, касающиеся возмещения причинённого ущерба, превосходят цифры, касающиеся конфискации в уголовном порядке. Возмещение причинённого ущерба является приоритетом в рамках российской системы, а механизм конфискации в уголовном порядке используется в случае невозможности установить законных владельцев или применительно к корыстным преступлениям, которые не наносят материального (денежного) ущерба потерпевшим. Статистическая картина, касающаяся предпринимаемых российскими властями усилий для возврата похищенных активов внутри страны, является достаточно впечатляющей. Генеральная прокуратура активизирует усилия, направленные на поиск и конфискацию неподтверждённых доходов государственных служащих. Власти всё чаще пытаются выявлять и возвращать преступные активы, выведенные за рубеж, в то же время так называемая «трансграничная конфискация» пока ещё не является устоявшейся практикой в правоохранительных органах. Конфискация недостоверно задекларированных или незадекларированных наличных денег / оборотных инструментов на предъявителя, перевозимых через границу, осуществляется в меньших масштабах, что частично объясняется отсутствием обязательства о декларировании внутри Евразийского экономического союза, однако штрафы, налагаемые за контрабанду наличных денег, способствуют повышению сдерживающего воздействия данной санкции. Количество случаев ареста и конфискации средств, связанных с незаконным оборотом наркотиков (т. е. наиболее распространённым предикатным преступлением для ОД), является небольшим и продолжает снижаться, хотя в качестве смягчающего обстоятельства выступают некоторые контекстуальные факторы.

296. **Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 8 является значительным.**

ГЛАВА 4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ТЕРРОРИЗМА И ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОМУ

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

Непосредственный результат 9

1. В России хорошо понимают внутренние и международные террористические угрозы, а также риски в сфере ФТ, связанные с этими угрозами.
2. Для борьбы с ФТ в России существует надёжная правовая база, которая в значительной степени соответствует международным стандартам.
3. В среднем ежегодно в России осуществляется 52 уголовных преследования в сфере ФТ. С 2013 года в России за ФТ было осуждено более 300 человек, большинство из которых были приговорены к тюремному заключению сроком от 3 до 8 лет.
4. В ходе каждого уголовного расследования правоохранительные органы и органы прокуратуры должны устанавливать, имеются ли признаки других преступлений и использовалось ли или предназначалось ли имущество для финансирования терроризма или групп, занимающихся такой деятельностью. Это требование обеспечивает обязательное расследование финансовых аспектов террористических преступлений. На практике правоохранительные органы систематически рассматривают финансовый аспект террористической деятельности, который привёл к обнаружению, идентификации и расследованию случаев ФТ. Россия способна определить разные методы ФТ и ту роль, которую играют лица, финансирующие терроризм.
5. Расследования ФТ интегрированы с национальными контртеррористическими стратегиями и расследованиями и используются для их поддержки. Ведомства осуществляют надлежащую координацию и сотрудничество на национальном уровне. Борьба с терроризмом и ФТ получила высокий приоритет на самом высоком правительственном уровне.
6. В России имеется и активно применяется на практике ряд альтернативных мер по пресечению ФТ в случаях, когда нецелесообразно добиваться осуждения за ФТ.

Непосредственный результат 10 и Непосредственный результат 11

7. В целом в России используется соответствующая требованиям система по применению целевых финансовых санкций (ЦФС), но в некоторых сферах имеются недоработки и недостатки. Россия демонстрирует свою способность применять ЦФС в соответствии с санкционными списками ООН и национальными списками, а также в ответ на запросы третьих стран предпринимать действия по замораживанию средств в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373. Однако имеются недоработки применительно к способности России незамедлительно замораживать активы террористов в соответствии с изменениями в санкционных списках ООН.
8. Росфинмониторинг играет важную роль в информировании ФУ и УНФПП об обязательствах по применению ЦФС и повышении осведомлённости в частном секторе.
9. В рамках внутреннего российского механизма применения ЦФС террористическая и экстремистская деятельность рассматривается в качестве потенциальных оснований для включения в перечни. Процесс доступа к замороженным средствам различается для международного перечня (который относится к спискам ООН) и внутренних

перечней. В результате эксперты-оценщики отметили определённое недопонимание подотчётными субъектами, с которыми они встречались в ходе выездной миссии, порядка применения различных перечней (списки ООН, внутренние перечни террористов и экстремистов) и путаницу в соответствующих процедурах получения специальных исключений или доступа к замороженным средствам.

10. В России широко используется внутренний режим ЦФС, при этом более 7000 человек и группировок внутри страны включены в перечень как террористы (эта цифра не включает значительного дополнительного количества экстремистов). Россия также направила третьим странам один запрос о замораживании активов, содержащий свыше 400 имён для рассмотрения вопроса о внесении в перечни в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373. Однако Россия вносит значительно меньше предложений о включении в международные списки ООН (за последние пять лет Россия предложила 21 лицо, четыре группировки, направила один запрос об исключении из списка и одно добавление псевдонима для группировки из списка).

11. В то время как Россия оценила общий риск ФТ, связанный с НКО, как низкий, некоторые части сектора рассматриваются как имеющие средний риск и подлежащие дополнительному контролю. Российские власти осуществляют работу с НКО и надзор за сектором на основании риск-ориентированного подхода.

12. Россия наглядно продемонстрировала, что она лишает террористов, террористические организации и лиц, финансирующих террористов, активов и средств с помощью различных механизмов, в частности, посредством внесения в перечни, замораживания средств в административном порядке, судебных постановлений и конфискации. Несмотря на то, что общая сумма изъятых активов и средств невысока, она соответствует профилю рисков в России.

13. За последние пять лет в России были заморожены счета, имеющие отношение к одному лицу из санкционного перечня в отношении КНДР, согласно Резолюции СБ ООН 1718 и её последующим резолюциям.

14. Некоторые ФУ и УНФПП сталкиваются с трудностями в эффективном выполнении ЦФС по ФРОМУ из-за трудностей в определении конечного бенефициарного собственника клиента или стороны сделки. В то же время органы надзора занимаются разъяснением обязательств ФУ и УНФПП в сфере ПОД/ФТ.

15. Обязательство по применению ЦФС в сфере ФТ и ФРОМУ не распространяется на всех физических и юридических лиц. И хотя Конституция РФ предусматривает автоматическое включение всех решений, принятых в соответствии с главой VII Устава ООН, во внутреннее законодательство, соответствующие резолюции СБ ООН не включают все необходимые элементы, относящиеся к правоприменению в соответствии со Стандартами ФАТФ, и некоторые положения странам – членам ФАТФ следует выполнять с использованием национальной правоприменительной практики. Хотя в законе о ПОД/ФТ предусмотрены наказания за нарушения в сфере ЦФС со стороны подотчётных субъектов, нет явных наказаний для физических и юридических лиц, которые нарушают требования в сфере ЦФС. Вместо этого Россия применяет свои наказания, предусмотренные за преступления ФТ при нарушениях в сфере ЦФС за ФТ со стороны физических и юридических лиц, что не соответствует требованиям по замораживанию. Отсутствует механизм наказания физических или юридических лиц (за исключением ФУ и УНФПП) за нарушения в сфере ЦФС за ФРОМУ.

16. В России действует эффективный механизм замораживания счетов в административном порядке на срок пять дней, который может быть продлён до 35 дней (т. е. замораживание в административном порядке на 5+30 дней) в случае, когда есть подозрение, что сделка относится к установленному (внесённому в перечни) лицу или группировке.

Рекомендованные меры

Непосредственный результат 9

1. Россия должна продолжить свои усилия по выявлению возможных преступлений ФТ и в случае обнаружения расследовать их и осуществлять преследование в судебном порядке. Кроме того, так как террористическая угроза продолжает возрастать, в России необходимо обновить стратегию по противодействию ФТ, чтобы отразить меняющийся характер угрозы.
2. Помимо задействования каналов Росфинмониторинга и Группы «Эгмонт», Россия должна более активно вести переговоры по депортации подозреваемых в ФТ в третьи страны с привлечением других организаций, таких как МВД или ФСБ.

Непосредственный результат 10 и Непосредственный результат 11

Россия должна:

1. Принять меры для осуществления ЦФС незамедлительно, это в том числе относится к доведению Росфинмониторингом санкционных перечней до подотчётных субъектов.
2. Принять действенные меры для обеспечения того, чтобы подлежащие обязательному выполнению требования по замораживанию в рамках ЦФС распространялись на всех физических и юридических лиц (помимо ФУ и УНФПП) и чтобы всем физическим и юридическим лицам запрещалось прямо или косвенно предоставлять какие-либо средства, финансовые активы или экономические ресурсы для использования лицами или организациями, внесёнными в перечни ООН.
3. В инициативном порядке направлять запросы юрисдикциям, не являющимся государствами – членами ЕАГ, о принятии мер по замораживанию в соответствии с внутренними российскими перечнями террористов, формируемыми согласно Резолюции СБ ООН 1373.
4. Рассмотреть вопрос о направлении в соответствующие Комитеты СБ ООН дополнительных предложений по внесению фигурантов в перечни.
5. Продолжать повышать и обеспечивать информированность среди ФУ и УНФПП о ЦФС в сфере ФТ и ФРОМУ, чтобы обеспечить понимание и применение обязательных мер в соответствии с санкциями, особенно в соответствии с различными перечнями террористов и сферой их применения, а также применение конкретных процедур, регулирующих получение доступа к замороженным средствам.
6. В случае если доступ к замороженным средствам предоставляется внесённым в национальные перечни лицам в соответствии с национальным законодательством, необходимо решить, не производить ли данные выплаты в более прослеживаемой форме, чем выплаты наличными.
7. Обеспечить, чтобы в следующую оценку риска использования НКО в целях ФТ вошла более детальная информация по особенностям и типам подверженных риску НКО, относящихся к правовым формам, включённым в группу среднего риска, а также результаты надзора за различными типами НКО, имеющими повышенный риск использования в целях ФТ, чтобы расширить возможность практического использования в целях ФТ, чтобы расширить возможность практического использования оценки государственным и частным сектором.
8. Провести дополнительную разъяснительную работу и осуществлять взаимодействие с частным сектором в целях доведения результатов анализа сектора НКО.
9. Обеспечить вступление в силу и выполнение дополнительных законопроектных мер для более эффективной защиты сектора НКО от возможного злонамеренного использования в целях ФТ.
10. Рассмотреть способы усиления способности подотчётных субъектов идентифицировать компании, принадлежащие или контролируемые субъектами санкций, с целью выявления возможных случаев уклонения от санкций за ФРОМУ.

297. Соответствующими Непосредственными результатами, рассмотренными и оценёнными в этой главе, являются НР 9–11. Рекомендации, относящиеся к оценке эффективности по данному разделу: Р. 1, 4, 5–8, 30, 31 и 39.

Непосредственный результат 9 (Расследование и уголовное преследование за ФТ)

Степень соответствия судебного преследования / выносимых обвинительных приговоров за финансирование терроризма профилю рисков в стране

298. Как отмечено в Приложении ТС, для борьбы с ФТ в России существует надёжная правовая база, которая в значительной степени соответствует международным стандартам. Специализированные подразделения ФСБ несут ответственность за возбуждение/проведение расследований преступлений терроризма и ФТ на этапе разведки (фаза до расследования). СК РФ имеет следственные подразделения на всей территории Российской Федерации, которые специализируются на расследованиях терроризма и ФТ и отвечают за проведение публичных расследований терроризма и ФТ (см. НР 7 в отношении стадий расследования в России). Аналогичным образом в каждом субъекте Российской Федерации имеются специальные подразделения Генпрокуратуры РФ по борьбе с терроризмом/экстремизмом и по борьбе с ФТ, которые занимаются расследованием этих дел. Росфинмониторинг играет важную роль на этапе разведки и во время публичных расследований, инициируя расследования путём тактического анализа или оказания помощи в установлении финансовых связей в текущих делах. Прочие правоохранительные органы, такие как МВД и ФТС РФ, также в соответствующих случаях участвуют в делах о терроризме и ФТ. В сложных случаях правоохранительные органы создают совместные целевые группы для расследования случаев терроризма и борьбы с ФТ. Военные суды несут ответственность за рассмотрение дел о ФТ. Дела о терроризме и ФТ рассматриваются четырьмя военными окружными судами, а окончательная апелляционная судебная власть принадлежит военной коллегии Верховного суда. Военные суды следуют тем же процедурам, что и гражданские суды.

299. В России хорошо понимают внутренние и международные террористические угрозы, а также риски в сфере ФТ, связанные с этими угрозами. Выводы экспертов-оценщиков основаны на различных элементах, в том числе на обсуждениях с соответствующими правоохранительными органами во время выездной миссии. Экспертами-оценщиками также были рассмотрены многочисленные тематические исследования и статистические данные, которые демонстрируют активное расследование, судебное преследование и осуждение в России физических лиц и группировок, вовлечённых в ФТ, в соответствии с профилем риска ФТ.

300. Как отмечено в НР 1, согласно Национальной оценке риска ФТ, основные угрозы терроризма в России связаны с: незаконными вооружёнными формированиями, действующими на Северном Кавказе; ячейками международных террористических организаций, действующими в России; российскими боевиками-террористами, направляющимися в / возвращающимися из зон конфликта; иностранными боевиками-террористами, пересекающими границу России для въезда в / выезда из зон конфликта; преступниками, вербующими граждан России для осуществления террористической деятельности через Интернет. Риски рассматриваются с учётом уязвимостей на трёх этапах ФТ (то есть сбора, перемещения и использования средств).

301. Согласно Национальной оценке риска ФТ, методами ФТ, имеющими самую высокую степень риска, являются: сбор средств через Интернет; денежные переводы; переводы средств с использованием банковских счетов и банковских карт; перемещение средств с помощью денежных переводов (без открытия банковских счетов). Согласно Национальной оценке риска ФТ, эти методы ФТ характерны для всех террористов-одиночек и террористических группировок, упомянутых выше.

302. Являясь публичным документом, анализ, содержащийся в Национальной оценке риска

ФТ, является обобщённым и не даёт детальной информации о конкретных угрозах ФТ в России. Например, в Национальной оценке риска ФТ не указано, какой из упомянутых выше методов ФТ чаще всего используют незаконные вооружённые формирования на Северном Кавказе или российские боевики-террористы. Тем не менее правоохранительные органы, которые специализируются на терроризме и ФТ, дополняют этот публичный документ более детальной и подробной информацией о конкретных группировках, ячейках и регионах. Действительно, правоохранительные органы, с которыми встречались эксперты-оценщики, продемонстрировали глубокое понимание финансовой деятельности конкретных террористических организаций и ячеек, действующих в России и за рубежом.

303. За последние пять лет террористическая обстановка в России была обусловлена деятельностью исламистских террористических организаций, при этом основная часть внутренней террористической деятельности происходит в Чечне и Дагестане. В результате активизации усилий по борьбе с терроризмом исходящие из этих регионов угрозы терроризма и ФТ в последние годы неуклонно сокращаются. В последнее время террористическая деятельность и ФТ связаны с выездом иностранных боевиков-террористов из Российской Федерации для участия в террористической деятельности в зонах конфликта или предоставлением средств физическим лицам или группировкам, действующим в этих районах. В период 2013–2018 гг. около 4000 иностранных боевиков-террористов отправились из России в зоны конфликта. Ввиду недавнего сокращения территории, находящейся под контролем ИГИЛ, иностранные боевики-террористы, вновь въезжающие в Российскую Федерацию или проходящие через неё, являются объектом пристального внимания правоохранительных органов.

304. Осуществляется расследование различных случаев ФТ, а преступники успешно преследуются в соответствии с российским профилем риска ФТ, что отражает методы и каналы деятельности ФТ, описанные выше. Правоохранительными органами по всей стране применяется общая стратегия преследования наиболее серьёзных преступлений, связанных с терроризмом, и это часто приводит к более серьёзным обвинениям (т. е. статья 208 УК РФ – организация преступного сообщества или участие в нём) вместо обвинений, конкретно связанных с ФТ (статья 205 (1) УК РФ). В среднем, в России проводится 52 судебных преследования за ФТ в год (на основе данных за 2013–2018 годы), при этом наибольшее количество судебных преследований произошло в 2017 году (всего 83). Этот пик судебных преследований за терроризм и ФТ связан с деятельностью ИГИЛ и иностранных боевиков-террористов. С 2013 года за ФТ в России было осуждено 333 человека.

Таблица 4.1. Расследования, судебные преследования и обвинительные приговоры за терроризм/ФТ

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Выявленные террористические преступления	661	1128	1538	2227	1871	1679
Выявленные преступления за ФТ	**74**	**124**	**127**	**109**	**236**	**364**
Судебные преследования за терроризм	265	367	436	555	607	567
Судебные преследования за ФТ	**29**	**48**	**45**	**35**	**83**	**69**
Кол-во лиц, которым вынесены обвинительные приговоры за терроризм	247	342	360	556	647	574
Кол-во лиц, которым вынесены обвинительные приговоры за ФТ	**30**	**35**	**41**	**48**	**89**	**90**

305. Обвинения и окончательные приговоры могут выносить в разные годы. В результате в конкретном году обвинительных приговоров может быть больше, чем судебных преследований (см. таблицу 4.1). Тем не менее, по заявлению Генпрокуратуры РФ, в делах о ФТ не было оправдательных приговоров, и все дела о ФТ привели к осуждению. Как упоминалось выше, преступления ФТ расследуются исключительно военными окружными судами. В соответствии с Федеральным законом № 321-ФЗ (2008 г.), ФТ – не то обвинение, по которому собирается суд присяжных; все дела о ФТ рассматриваются коллегиями из

трёх судей. Стопроцентное совпадение количества обвинительных приговоров с общим числом рассматриваемых дел – довольно необычное для Глобальной сети ФАТФ, что может свидетельствовать о тщательной работе правоохранительных органов по сбору доказательств и работе прокуроров при представлении убедительных примеров дел. Эксперты-оценщики не смогли определить каких-либо существенных причин, объясняющих различия между отношением количества обвинительных приговоров к общему числу рассматриваемых дел соответственно в случае ОД и в случае ФТ.

306. На примере многочисленных тематических исследований Россия продемонстрировала, что она активно осуществляет преследования и выносит обвинительные приговоры за различные виды террористической деятельности. Наиболее распространёнными видами деятельности, преследуемыми в судебном порядке, являются денежные переводы между физическими лицами и перемещение средств с использованием счетов в финансовых учреждениях. Судебные преследования физических лиц, связанных с НКО или с использованием юридических лиц, не осуществлялись.

Таблица 4.2. Статистические данные по методам и типам ФТ

Тип финансирования терроризма	2014	2015	2016	2017	2018
Сбор и/или накопление средств	8	11	12	13	51
Предоставление средств на нужды террористов	13	8	23	41	68
Перемещение средств посредством онлайн-переводов	2	6	13	39	38
Перемещение средств с использованием финансовых учреждений	7	12	15	55	151
Прямое предоставление средств террористам	2	3	9	28	21
Обеспечение террористов инструментами и средствами для совершения преступлений, связанных с терроризмом	Н/Д	Н/Д	5	3	18
Денежные переводы между физическими лицами	11	17	44	84	103
Перемещение наличных денежных средств	4	6	9	27	18

307. Следующие случаи демонстрируют стремление России к преследованию различных видов ФТ, включая сбор, перемещение и использование средств.

Вставка 4.1. Дело о ФТ, касающееся сбора средств онлайн и банковских карт

Во время мероприятий по противодействию терроризму ФСБ был обнаружен г-н «Б». Согласно оперативной информации, в феврале 2014 года г-н «Б» прибыл в Сирию для участия в вооружённой группировке «Джамаат Сейфуллах Шишани», структурно связанной с «Джабхат ан-Нусра». Затем г-н «Б» создал пропагандистские сайты в социальных сетях Facebook и «ВКонтакте», чтобы организовать сбор средств для ФТ. Собранные средства были предоставлены группировке «Джабхат ан-Нусра», в том числе на приобретение оружия, обмундирования, продуктов питания и дорожные расходы для иностранных боевиков-террористов для поездки в Сирию. Для установления того факта, что г-ном «Б» было осуществлено ФТ, ФСБ направила запрос в Межрегиональное управление Росфинмониторинга. В ходе финансового расследования было установлено, что г-жа «Х» предоставила г-ну «Б» следующие финансовые инструменты, зарегистрированные на её имя: виртуальный кошёлек «Q» и банковскую карту, привязанную к этому кошельку, для сбора денежных средств в интересах г-на «Б». Общая сумма средств, поступивших на виртуальный кошелек «Q» в период с октября 2015 года по март 2016 года, составила 284 646,99 руб. (4000 евро). За тот же период общая сумма исходящих операций составила 164 962,12 руб. (2262 евро). В то же время г-жа «Х» под псевдонимом «Муслим Абдуллаева» была подписчиком закрытой группы в социальной сети, созданной г-ном «Б», где она представилась как его жена. Выяснилось, что в 2015 году г-н «Н» оказал финансовую поддержку группировке «Джабхат ан-Нусра» путем перевода денежных средств со своей

банковской карты, выпущенной банком «С», на банковскую карту, принадлежащую г-же «Х», с использованием информации, опубликованной в Интернете г-ном «Б». В период с ноября 2015 года по декабрь 2015 года г-н «Н» совершил четыре операции на общую сумму 5200 рублей (71 евро) с использованием банковской карты. Затем г-н «Н» был привлечён к ответственности Генпрокуратурой РФ за ФТ (ст. 205.1), г-жа «Х» – за преступления в сфере ФТ и публичное обращение с призывом осуществлять экстремистскую деятельность (ст. 205.1 и 208), г-н «Б» – за те же два преступления, а также за организацию деятельности террористических организаций (ст. 205.5).

Уголовное дело в отношении г-на «Б» и г-на «Н» было приостановлено в связи с отсутствием информации об их местонахождении. Впоследствии ответчик был объявлен в федеральный розыск.

26 апреля 2017 г. г-н «Н» был признан виновным в совершении преступления в соответствии со ст. 205.1 УК РФ и приговорён к пяти годам лишения свободы.

Вставка 4.2. Дело о ФТ с использованием банковских счетов и банковских карт

СК РФ было выявлено, что с июня по октябрь 2014 года г-н «Р» сознательно осуществлял денежные переводы (на общую сумму 152 000 рублей, или 2084 евро) через банкоматы на банковские карты членов ИГИЛ с намерением использовать их для террористических целей. Г-н «Р» был признан виновным в совершении трёх преступлений ФТ (ст. 205.1) и 18 декабря 2017 г. был приговорён к восьми годам лишения свободы.

Вставка 4.3. Дело о ФТ, связанное с переводом денежных средств

- В январе 2017 года в суд были переданы уголовные дела по обвинению г-на «У» и г-на «С» в преступлениях в соответствии с ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 208, ч. 1 ст. 222, ч. 1 ст. 222.1 УК РФ. Установлено, что г-н «У», чтобы предоставить финансовые услуги для поддержки деятельности сектора Хазавюрт, перечислил г-ну «С» 55 евро на покупку транспортного средства. Г-н «С», в свою очередь, собирая средства, вложил свои денежные средства в размере 233 евро и купил автомобиль. Позднее он передал участнику незаконного вооружённого формирования г-ну «А» автомобиль и 69 евро, предназначенные для поддержки деятельности этой незаконной вооружённой группировки. В июне 2017 года суд признал г-на «У» и г-на «С» виновными и приговорил их к лишению свободы на 13 лет и 13 лет 6 месяцев соответственно.
- В сентябре 2013 года г-н «В» запросил у своего друга г-на «С» денежные средства на поездку в Сирию для вступления в ИГИЛ. Таким образом, г-н «В» намеревался совершить преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 208 УК РФ. 20 сентября 2013 года г-н «С» передал г-ну «В» 350 евро, зная, что эти денежные средства предназначались для обеспечения участия г-на «В» в незаконном вооружённом формировании. В январе 2016 года г-н «С» был признан виновным и приговорён к шести годам лишения свободы.

Вставка 4.4. Дела о ФТ, связанные с переводами денежных средств

- В августе 2017 года Военный суд признал г-на «С» виновным в совершении преступления ФТ. Г-н «С» был вовлечён в террористическую деятельность через Интернет. Г-н «С» перечислил 137 евро через «Вестерн Юнион» члену террористической организации «Имарат Кавказ» в Турции. Г-н «С» был приговорён к шести годам тюремного заключения и штрафу в размере 2 331 руб. (32 евро).
- В 2015 году г-н «А», находясь в тюрьме, создал интернет-сообщество террористов для сбора средств на терроризм. По поручению г-на «А», г-ном «К», г-ном «З» и г-ном «Д» был совершён грабёж и убийство двух человек. Украденные денежные средства и

автомобиль жертвы на общую сумму 428 000 рублей (5868 евро) были направлены для финансирования ИГИЛ. В июле 2016 года Военный суд признал г-на «А» виновным и приговорил его к 30 годам лишения свободы за совокупные преступления. Соучастники и лица, совершившие убийство, связанное с ограблением, г-н «Д», г-н «К» и г-н «З» были приговорены к 27,5, 27 и 26,5 годам лишения свободы соответственно.

- В июле 2017 года Военный суд признал г-на «Дж» виновным в ФТ и приговорил его к четырём годам и шести месяцам тюремного заключения. В 2014 году г-н «Дж» перечислил 4000 рублей (55 евро) через банк «С» для покупки билета для новобранца ИГИЛ и перевёл еще 3500 рублей (48 евро) тому же лицу после того, как он присоединился к ИГИЛ в 2015 году.

Выявление и расследование случаев финансирования терроризма

308. В соответствии с Национальной оценкой риска ФТ, Россия успешно выявляла случаи ФТ, в том числе благодаря своему комплексному и широкому использованию финансовой разведки в ходе расследования преступлений, связанных с терроризмом (см. НР 6). Как и в случае расследования предикатных преступлений, все расследования террористических преступлений учитывают возможные или фактические финансовые аспекты дела. Действительно, это требование установлено в законе (то есть в УПК), и Генпрокуратура РФ несёт ответственность за проверку того, что правоохранительные органы проводили финансовый анализ в ходе следственной работы. В результате правоохранительные органы систематически рассматривают финансовый аспект всех выявленных террористических действий, вследствие чего за последние пять лет было предъявлено около 300 обвинений за ФТ (см. таблицу 4.1 выше). В соответствующих случаях ФТ также рассматривается как отдельная преступная деятельность, которая приводит к возбуждению расследований в сфере ФТ даже в отсутствие других предполагаемых террористических преступлений.

309. ФТ, как правило, выявляется с помощью оперативно-розыскных мероприятий, что относится к следственной деятельности правоохранительных органов, как указано в Р 30–31 в Приложении ТС и включает в себя весь спектр обычных и специальных методов расследования. Правоохранительными органами также анализируются документы, полученные от финансовых учреждений и УНФПП, используется помощь специалистов и при необходимости проверяется налоговая информация. Информация также добывается в ходе международного сотрудничества, в том числе от зарубежных правоохранительных органов (и спецслужб). Например, соответствующие запросы о правовой помощи направлялись в компетентные органы Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Турецкой Республики и США. В приведённых ниже случаях описываются расследования ФТ, которые требовали иностранной правовой помощи.

Вставка 4.5. Международные дела о ФТ

Азербайджан. ФСБ было раскрыто преступление в сфере ФТ по уголовному делу против г-на «Г» путём прослушивания телефонных разговоров. Кроме того, были изъяты телефоны и ноутбук г-на «Г». В результате проверки было обнаружено, что г-н «Г» общался со своим братом по скайпу. Было установлено, что брат г-на «Г» возглавлял одно из подразделений террористической группировки «Джунд аль-Шам». Кроме того, показания свидетелей (друзей и родственников обвиняемых) подтверждают радикальные взгляды г-на «Г». В ходе расследования было установлено, что г-н «Г» участвовал в ФТ, совершив денежные переводы на сумму 7000 долларов США в период с 2013 по 2014 гг. в пользу «Джунш аль-Шам», которые были обменены на наличные денежные средства в Турции. По уголовному делу в отношении г-на «Г» в Азербайджанскую Республику был направлен запрос о правовой помощи, результаты которого подтвердили причастность брата обвиняемого к террористической деятельности и его отъезд в Сирию. Г-н «Г» был признан виновным в совершении преступления ФТ и приговорён к пяти годам тюремного заключения со

штрафом в размере 200 000 рублей (2744 евро). Автомобиль, принадлежащий г-ну «Г», был конфискован для обеспечения уплаты штрафа.

Бельгия. В сентябре 2018 года правоохранительные органы выдали из Бельгии российского гражданина г-на «Г», который оказывал финансовую поддержку ИГИЛ. С 2015 года он жил в Бельгии, откуда отправлял денежные средства боевикам ИГИЛ в Сирии. В 2016 году правоохранительные органы возбудили уголовное дело против г-на «Г». В мае 2017 года ответчик был задержан в Брюсселе и помещён под арест перед экстрадицией. В сентябре 2018 года г-н «Г» был выдан в Россию. Расследование этого дела продолжается.

310. По мнению российских властей, одной из определяющих характеристик расследований ФТ, проводимых правоохранительными органами, является их продолжающееся и постоянное взаимодействие с Росфинмониторингом на протяжении всего процесса. Как указано в НР 6, Росфинмониторинг по запросу и по своей инициативе рассылает правоохранительным органам информацию о случаях возможного терроризма и ФТ. В случае если Росфинмониторинг распространяет информацию по своей инициативе, правоохранительные органы проверяют информацию и, если применимо, используют эту информацию для возбуждения дел или поддержки текущей работы. Согласно сведениям правоохранительных органов, как показали ситуационные исследования, финансовая разведка Росфинмониторинга в первую очередь используется для оказания постоянной поддержки расследованиям, а правоохранительные органы систематически запрашивают информацию у Росфинмониторинга. В некоторых случаях Росфинмониторинг также предоставляет правоохранительным органам информацию о новых подозреваемых для начала новых расследований. На практике ПФР отвечает на запросы правоохранительных органов, связанные с ФТ, в течение нескольких часов, и один пример показывает, что финансовые указания были предоставлены ФСБ в течение 24 часов.

Вставка 4.6. Информация о финансировании терроризма, полученная от Росфинмониторинга

По запросу: СК РФ при сотрудничестве с Росфинмониторингом. Г-н «Н» (гражданин России) достоверно знал, что его брат г-н «М» является участником ИГИЛ в Сирии. В период с 4 по 9 декабря 2013 года г-н «Н» сознательно передал другу г-на «М» банковскую карту с суммой 200 000 рублей (2744 евро). В 2013 и 2014 годах посредник передал обналиченные денежные средства г-ну «М» в Турции. Как и в течение 2014 года, г-н «Н» приобретал билеты для членов незаконных вооружённых формирований для поездки в Турцию, а затем в Сирию, чтобы присоединиться к ИГИЛ. Росфинмониторинг предоставил данные по указанным финансовым операциям.

По собственной инициативе: В ходе финансовых расследований в отношении лиц, намеревавшихся принять участие в вооружённом конфликте на стороне ИГИЛ (согласно информации правоохранительных органов), Росфинмониторинг вышел на г-на «А». По прибытии в Турцию г-н «А» организовал для ИГИЛ сбор средств через социальные сети. В период с апреля 2013 года по август 2014 года на банковскую карту г-на «А» был перевёден примерно 1 миллион рублей (13 720 евро) от физических лиц из различных регионов Российской Федерации. Г-н «А» обналичил эти денежные средства в Турции. На основании этой информации Росфинмониторинг по своей инициативе направил это дело на финансовое расследование в правоохранительные органы. В результате наблюдения было установлено, что средства, собранные с помощью банковской карты, были использованы г-ном «А» для поддержки деятельности ИГИЛ. Кроме того, выяснилось, что гостиница, расположенная на турецко-сирийской границе, была арендована г-ном «А» по указанию руководства ИГИЛ. С начала 2014 года по сентябрь 2015 года г-н «А» организовывал финансовую и материальную поддержку ИГИЛ в этой гостинице, а также использовал её для новобранцев, приезжающих в Сирию для присоединения к ИГИЛ. В апреле 2018 года г-на «А» обвинили в различных террористических преступлениях, включая ФТ. Г-н «А» был включён в национальный перечень, а его активы были заморожены. В настоящее время г-н «А» объявлен в международный розыск.

311. Российские правоохранительные органы предпринимают активные шаги для повышения своих знаний с целью более эффективного выявления преступлений ФТ. Например, в 2017 году ФСБ направила письма в правоохранительные органы, в которых содержались типологии ФТ. Кроме того, ФСБ подготовила обзор мер по противодействию терроризму и экстремизму.

312. При содействии Росфинмониторинга СК подготовил руководство по использованию данных финансовой разведки в ходе расследований ФТ. В частности, СК рассмотрел дела о ФТ и с октября по ноябрь 2017 года разослал письма следственным органам, в которых указывалась необходимость принятия дополнительных мер для выявления случаев ФТ, а также их эффективного расследования. Кроме того, были описаны типологии ФТ и примеры дел.

313. В 2017 году МВД подготовило руководящие принципы для организации оперативных мероприятий по выявлению и пресечению ФТ и экстремистской деятельности и распространило конфиденциальное учебное пособие по организации и тактике правоохранительных органов для выявления и пресечения каналов ФТ и экстремистской деятельности.

314. У правоохранительных органов и Росфинмониторинга есть надлежащие людские, финансовые и технические ресурсы, возможность выявлять случаи ФТ и инициировать расследования ФТ. Например, в рамках борьбы с терроризмом и его финансированием были созданы службы, департаменты, управления, отделы и другие подразделения ФСБ. Это привело к специализации следователей ФСБ в проведении расследований терроризма и ФТ.

315. В МВД функции по противодействию ФТ возложены на специализированные департаменты Главного управления по борьбе с экономическими преступлениями и Главного управления по борьбе с экстремизмом, а также специализированные подразделения в каждом местном органе МВД.

316. В Росфинмониторинге функции по противодействию ФТ возложены на отдельный департамент, а аналогичные подразделения по противодействию ФТ созданы в каждом региональном управлении Росфинмониторинга.

317. Структура следственных органов СК основана на территориальном принципе. В полномочия Главного следственного управления входит расследование наиболее сложных, запутанных и опасных преступлений, в том числе межрегионального и межгосударственного характера; Управление включает в себя несколько специализированных следственных подразделений, в том числе Первое управление по расследованию преступлений против личности и общественной безопасности, которое специализируется на расследовании терроризма и ФТ.

318. В Генпрокуратуре РФ также имеется специализированное подразделение по судебному преследованию за терроризм и ФТ. Специализированные прокуроры работают в каждом субъекте Российской Федерации.

Расследование ФТ, интегрированное с национальными стратегиями и способствующее их реализации

319. Расследование ФТ используется для поддержки национальных контртеррористических стратегий и расследований и совмещено с такой поддержкой. Национальная оценка риска ФТ и её выводы служат основой для определения национальных приоритетов в борьбе с ФТ. Национальные стратегии были утверждены на высшем правительственном уровне, формируя принципы российской политики по борьбе с терроризмом и его финансированием. Это включает в себя установление (внесение в перечни) террористов и террористических организаций.

320. Основным документом стратегического уровня является «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации», подписанная Президентом в 2009 г., в которой отмечается, что одним из главных условий повышения эффективности борьбы с

терроризмом является более глубокое понимание и использование источников и каналов финансирования. Расследования и судебные преследования ФТ соответствуют этим общим целям и согласуются с угрозой ФТ, определённой в НОР. Например, повысилось количество выявленных случаев ФТ, связанных с движением денежных средств посредством банковских переводов. Концепция развития национальной системы ПОД/ФТ, утверждённая 30 мая 2018 года, определяет основные риски ОД и ФТ. В ней конкретно указывается риск, связанный с использованием новых финансовых инструментов и технологий для финансирования террористической деятельности, в том числе тех, которые допускают анонимность участников финансовой операции и феномен краудфандинга. В данной Концепции также изложена общая цель борьбы с ФТ, в том числе, в частности, (1) разработка методов выявления, расследования и обнаружения преступлений, связанных с финансированием терроризма; (2) специализация следователей, судей и прокуроров для рассмотрения дел о ФТ и наращивание их потенциала; (3) акцентирование основного внимания на предотвращении ФТ; а также (4) обеспечение своевременного обнаружения правоохранительными органами и блокирование активов, предназначенных для ФТ.

321. Национальная координация в сфере борьбы с терроризмом и финансированием терроризма осуществляется Национальным антитеррористическим комитетом (НАК), федеральным оперативным штабом правоохранительных органов и их главным управлением в субъектах РФ. С 2010 года с интервалом раз в три года НАК составлял межведомственные планы в сфере борьбы с терроризмом и финансированием терроризма, выполнение которых является обязательным для всех участвующих ведомств. Хотя эти планы носят конфиденциальный характер, во время выездного визита эксперты-оценщики получили информацию об их содержании. Например, план, действовавший с 2013 по 2015 г., привел к внесению поправок в Закон о ПОД/ФТ с целью совершенствования правового механизма замораживания террористических активов в соответствии с режимом внесения в национальные перечни. План, действовавший с 2016 по 2018 г., привел к улучшению механизма замораживания в рамках ЦФС, криминализации финансирования международного терроризма и ужесточению наказаний за ФТ (то есть добавил возможность пожизненного тюремного заключения). Задачей экспертно-консультативной группы по борьбе с финансированием терроризма в рамках НАК также является, помимо всего прочего, повышение эффективности мер, предпринимаемых в этой области. Его возглавляет директор Росфинмониторинга, в него входят представители органов юстиции, МЮ, МИД, ФТС РФ и Федеральной налоговой службы.

322. ФСБ и НАК на постоянной основе следят за согласованием оперативной деятельности и результатов с Национальной оценкой риска ФТ. Выявляются угрозы и потенциальные угрозы, принимаются меры по смягчению, пересматриваются стратегии и законы, и по мере необходимости разрабатываются документы тактического уровня. У ФСБ и его подразделений имеются планы оперативной деятельности, которые полностью используют результаты Национальной оценки риска ФТ (например, сбор средств террористами через Интернет, посредством перемещения денежных средств, с использованием банковских счетов и через УПДЦ), хотя эти документы были конфиденциальными и не предоставлялись экспертам-оценщикам.

323. В соответствии со стратегиями высокого уровня и механизмами координации, финансовая разведка и пресечение финансирования эффективно используются на оперативном уровне для содействия борьбе с терроризмом. Следователи по борьбе с терроризмом в ФСБ и других правоохранительных органах используют финансовую разведку для выявления и понимания террористических сетей и их связей, работая в тесном сотрудничестве с Росфинмониторингом, как отмечалось выше в контексте расследований в сфере ФТ. Параллельные финансовые расследования обычно проводятся в рамках каждого контртеррористического расследования. Финансовые инструменты используются для пресечения (нефинансовой) террористической деятельности террористов, особенно в период 5+30-дневного замораживания средств в административном порядке в случае, когда необходимо срочно заблокировать счёт подозреваемого террориста. Несмотря на то, что

опрошенные сотрудники правоохранительных органов оценили практическую значимость этого инструмента, они подчеркнули, что он должен применяться в крайнем случае и что профилактическое расследование и пресечение должны исключать необходимость в 5+30-дневном замораживании, за исключением особых обстоятельств.

Вставка 4.7. Финансовая разведка, используемая для противодействия терроризму

В апреле 2014 года г-н «С» привлёк внимание Росфинмониторинга во время финансового расследования в отношении иностранных боевиков-террористов, уезжающих из России, чтобы присоединиться к ИГИЛ. В ноябре 2015 года правоохранительные органы возбудили уголовное дело против г-на «С» в соответствии с частью 2 статьи 208 УК РФ.

По прибытии в Турцию г-н «С» организовал сбор средств на поддержку деятельности ИГИЛ. В период с мая по декабрь 2014 года г-н «С» получил около 5 миллионов рублей на свою карту от физических лиц из России. Эти средства были обналичены г-ном «С» в Турции. Многие лица, выявленные среди финансовых контрагентов, ранее привлекали внимание правоохранительных органов как возможные участники террористической деятельности.

В ходе финансовых расследований было установлено, что банковская карта использовалась для сбора средств в интересах ИГИЛ. Часть собранных средств была выведена на банковскую карту, принадлежащую г-ну «С», другая часть была использована для обеспечения отъезда боевиков-новобранцев в Сирию. В июле 2017 года правоохранительные органы возбудили дело о ФТ против г-на «С». Кроме того, по итогам розыска и наблюдения за финансовыми контрагентами г-на «С» было возбуждено 13 уголовных дел (семь дел за ФТ и шесть за участие в деятельности ИГИЛ).

Эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие санкций

324. Как отмечается в Приложении ТС (с. 5.6), ФТ наказывается лишением свободы на срок от восьми до двадцати лет (в зависимости от деятельности ФТ) и возможным наложением штрафа в размере до 700 000 рублей (примерно 9640 евро) или штрафа в размере зарплаты за период от двух до четырёх лет. Максимальный пожизненный срок тюремного заключения также возможен за ФТ в самых серьёзных случаях (например, финансирование международного террористического акта и финансирование незаконной вооруженной группировки). Санкции, применяемые в отношении физических лиц, представляются эффективными, соразмерными и сдерживающими. Как отмечено в таблице ниже, физические лица, осуждённые за ФТ, были приговорены к лишению свободы на срок от трёх до пяти лет (36% дел) или на срок от пяти до восьми лет (33% дел).

Таблица 4.3. Наказание, связанное с лишением свободы в рамках обвинительного приговора за ФТ

Приговоры за ФТ	2013	2014	2015	2016	2017	2018
До 1 года	0	0	4	1	0	0
От 1 до 2 лет	4	0	2	2	9	0
От 2 до 3 лет	5	7	6	4	13	6
От 3 до 5 лет	7	9	7	11	21	28
От 5 до 8 лет	2	8	4	12	19	31
От 8 до 10 лет	0	1	0	0	1	4
От 10 до 15 лет	0	0	0	0	2	0
От 15 до 20 лет	0	0	0	0	0	0
Итого	**18**	**25**	**23**	**30**	**65**	**69**

325. При сравнении наказаний за ФТ с наказаниями за другие преступления, связанные с терроризмом, наказания за некоторые преступления терроризма выносились по совокупности, и срок тюремного заключения за них составил от десяти до двадцати лет, особенно в 2017 и 2018 годах; тем не менее большинство приговоров подпадают в тот же средний диапазон (большинство преступников-террористов получают от одного до пяти лет).

326. Чтобы дополнительно продемонстрировать эффективность санкций за ФТ, Россия предоставила статистику, связанную с терроризмом и показателями рецидивов ФТ (данные были доступны только за 2017 и 2018 годы). Показатель рецидивов в сфере ФТ составил 5,6% в 2017 г. и 4,4% в 2018 г. Для контекста, общий уровень рецидивов по всем уголовным преступлениям составил 33% в 2017 г. и 36% в 2018 г.

327. Несмотря на то, что в России не предусмотрена уголовная ответственность юридических лиц, юридические лица могут нести административную или гражданскую ответственность за ФТ. Однако, как отмечалось выше, правоохранительные органы не выявили случаев ФТ с участием юридических лиц (включая НКО). В результате эффективность административных санкций за ФТ для юридических лиц невозможно оценить.

328. Таким образом, Россия применяет сдерживающие, соразмерные и эффективные уголовные санкции за ФТ.

Альтернативные меры, используемые в случаях, когда осуждение за ФТ невозможно (пресечение)

329. По сообщению российских властей, они предпочитают осуществлять преследования террористов, и ситуации, когда судебное преследование за ФТ невозможно, возникают нечасто. Тем не менее в России активно применяются несколько альтернативных мер по пресечению ФТ в случаях, когда практически невозможно добиться обвинительного приговора за ФТ. Эти меры применяются преимущественно в тех случаях, когда обвиняемый находится за пределами Российской Федерации, а международная правовая помощь не оказывает поддержку или невозможна (например, неизвестно местонахождение обвиняемого).

330. Наиболее распространённой формой альтернативных мер является внесение во внутренние перечни (например, перечень Межведомственной комиссии по борьбе с ФТ, в результате чего человек публично объявляется террористом, если у него есть счета в России, то средства на них замораживаются, и для него устанавливаются запреты на финансовые операции и услуги. В России очень широко используется этот процесс дополнительно ко всем обвинениям в терроризме, а также в некоторых случаях используется как отдельная санкция. Процесс внесения во внутренние перечни и общее число внесённых в перечни террористов и террористических группировок обсуждается в НР 10. В других случаях, когда практически невозможно добиться обвинительного приговора за ФТ, Генпрокуратура РФ может рекомендовать использование других обвинений, связанных с терроризмом, таких как помощь террористам и участие в деятельности террористической организации. Каждый год примерно 60 человек осуждаются по альтернативным статьям (в общей сложности 290 человек в период 2014–2018 гг.).

331. Кроме того, в России в качестве альтернативной меры используется депортация на основании решения о «нежелательности пребывания иностранного гражданина» в России. Это определено Росфинмониторингом после консультаций с соответствующими национальными органами, и с 2016 года данная мера применялась в отношении трёх физических лиц. В этих случаях Росфинмониторинг связывался через Группу «Эгмонт» с родной страной этих физических лиц, чтобы проинформировать о порядке депортации и сообщить соответствующую информацию по делу. Физические лица подвергались судебному преследованию за ФТ в своих странах.

332.В чрезвычайных ситуациях, когда существует непосредственная угроза жизни или опасность бегства людей или утечки средств, правоохранительные органы могут пытаться пресечь ФТ, а не стремиться добиться уголовных обвинений. Например, на этапе

предварительного расследования правоохранительными органами может использоваться дополнительный юридический инструмент, называемый 5+30-дневным замораживанием средств в административном порядке. Это замораживание может быть инициировано самими правоохранительными органами, Росфинмониторингом или ФУ/УНФПП по подозрению в том, что физическое или юридическое лицо действует от имени физического лица или группировки, внесённой в национальный или международный перечень. В этих случаях Росфинмониторинг отправляет в ФУ через его личный кабинет запрос на блокирование счетов клиента на пять дней (что может привести к утечке информации к подозреваемому и прекращению незаконной деятельности). В течение этого пятидневного периода правоохранительные органы и Росфинмониторинг проводят предварительное расследование в отношении подозреваемого. Срок такого замораживания может быть продлён максимум до 30 дней. По истечении 35 дней правоохранительные органы должны получить судебное разрешение на продление замораживания. Если обвинения в ФТ в этих случаях выдвинуть нельзя, правоохранительные органы пытаются выдвинуть другие обвинения, связанные с терроризмом (например, участие в деятельности террористической организации или действия от её имени).

333. Кроме того, в России возможно изъятие паспортов подозреваемых иностранных боевиков-террористов до их отъезда в зоны конфликта, а также любого лица, подозреваемого в совершении преступления. Однако в России не ведётся статистика количества изъятых паспортов.

334. Последняя используемая мера – это запрет на въезд определённых иностранных лиц или лиц без гражданства, определяемых Росфинмониторингом. С 2017 года было введено четыре таких запрета на въезд для лиц. Пример применения данной меры приводится ниже.

Вставка 4.8. Запрет на въезд

По сообщению ФСБ, гражданин Азербайджана г-н «У» через онлайн-приложения для обмена сообщениями осуществлял призывы к участию в деятельности ИГИЛ в Сирии. Г-жа «С» попала под идеологическое влияние г-на «У». Она отправилась в Турцию с целью присоединиться к организации ИГИЛ и участвовать в ней. Находясь в Турции, она передала ему свою банковскую карту, которую г-н «У» использовал для организации сбора средств для нужд членов ИГИЛ. Анализ денежных потоков в пользу г-жи «С» выявил множественные поступления денежных средств и дальнейшее снятие наличных в Турции в размере более 600 евро. На полученные деньги г-н «У» закупил оружие, боеприпасы, продукты питания, средства личной гигиены и одежду для членов ИГИЛ. Межведомственная комиссия по борьбе с ФТ получила достаточные основания подозревать причастность г-на «У» к террористической деятельности. Было принято решение заморозить денежные средства и другое имущество г-на «У». После этого, основываясь на имеющейся информации, Росфинмониторинг решил запретить въезд г-на «У» в Российскую Федерацию сроком на 30 лет.

Общие выводы по НР 9

335. Таким образом, Россия хорошо понимает как внутренние, так и международные угрозы терроризма и риски ФТ, связанные с этими угрозами. В России существует надёжная правовая база, и борьба с ФТ является высокоприоритетной задачей для российского правительства. Правоохранительные органы систематически рассматривают финансовую составляющую террористической деятельности, что приводит к выявлению, расследованию и судебному преследованию ФТ. В среднем в России находятся в производстве 52 дела по ФТ в год. С 2013 года в России за ФТ было осуждено более 300 человек, большинство из которых были приговорены к тюремному заключению сроком от трёх до восьми лет. Более того, Россия способна идентифицировать разные методы ФТ и ту роль, которую играют лица, финансирующие терроризм.

336. Уровень эффективности в достижении НР 9 в России оценивается как высокий.

Непосредственный результат 10 (Превентивные меры и финансовые санкции за ФТ)

Незамедлительное применение целевых финансовых санкций за ФТ

337. В целом в России используется надлежащая система по применению целевых финансовых санкций (ЦФС) за ФТ, хотя отмечаются определённые недоработки в областях, где такие меры могли бы быть реализованы более эффективно.

338. Россия демонстрирует свою способность внедрять целевые финансовые санкции в контексте установленного перечня ООН, национального перечня и в ответ на запросы третьих стран предпринять действия по замораживанию активов в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373 и последующими резолюциями (см. Р. 6). Эксперты-оценщики основывали свои выводы исходя из собственной оценки различных элементов системы, включая обсуждения с соответствующими органами власти (Росфинмониторинг, МИД, ФСБ и Генеральная прокуратура), органами финансового надзора и рядом организаций частного сектора и сектора НКО. Эксперты-оценщики также изучили ситуационные исследования и статистические данные, относящиеся к замороженным активам.

339. Россия реализует целевые финансовые санкции за ФТ на основе двух утверждённых санкционных перечней. Один из таких перечней состоит из двух частей: (a) все физические лица и группировки, внесённые в перечень в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1989/2253 и 1988 (также именуемые международным перечнем); а также (b) физические лица и группировки, выявленные и включённые в перечень российскими властями (внутренний перечень РФ, составленный в соответствии с Резолюцией 1373 СБ ООН).

340. Второй перечень включает физических лиц и группировки, которые были выявлены и внесены в перечень Межведомственной комиссией по борьбе с ФТ, в том числе лиц, включённых по запросам третьих стран и не подвергавшихся уголовному преследованию за терроризм, что также соответствует положениям Резолюции 1373 СБ ООН в части её применения в России. Российский внутренний режим внесения в санкционные перечни предусматривает в качестве потенциальных оснований для включения в перечни как террористическую[47], так и экстремистскую деятельность[48].

Санкционные перечни ООН

341. В России применяется межведомственный подход к включению физических лиц и группировок в санкционные перечни в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1989/2253 и 1988 (и последующими резолюциями), при этом данный процесс возглавляет МИД. Внутреннее положение с грифом «секретно», которое было рассмотрено экспертами-оценщиками во время выездной миссии, устанавливает условия взаимодействия соответствующих органов до направления МИД в соответствующий комитет ООН через Постоянного представителя России при ООН предложения о включении в санкционные перечни. Перед направлением такого предложения в ООН МИД проводит серию консультаций с соответствующими органами власти, включая Росфинмониторинг, правоохранительные органы и ФСБ, чтобы проработать отдельные детали, убедиться, что предложение соответствует правилам Комитетов ООН по санкциям (например, типовые формы, техническое задание и т. д.) и запрашивает дополнительную информацию, если это необходимо.

342. Российские правоохранительные органы и ФСБ в первую очередь определяют объекты для включения в документ для направления в ООН на основании текущих

---

47 Это относится к положениям УК РФ в отношении терроризма (статьи УК 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360, 361).

48 Это относится к положениям УК РФ в отношении экстремизма (статьи УК 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3).

расследований уголовных дел. В большинстве случаев включение в международные перечни происходит вместе с включением во внутренние перечни или после него (см. вставку 4.9 ниже). Большинство лиц, указанных для включения в перечни ООН, находятся за границей (например, иностранные боевики-террористы в Сирии). Решение о направлении предложений о внесении в перечни в соответствующие комитеты ООН принимается одновременно с направлением заявки в Интерпол на объявление в розыск (Red Notice).

343. За последние пять лет Россия предложила Комитету СБ ООН, созданному в соответствии с Резолюцией 1267/1989/2253, 21 физическое лицо и 4 группировки для включения в санкционные перечни и направила один запрос на исключение из перечня. Позднее, в июне 2018 года, Россия подала запрос на добавление дополнительных имен «Джабхат ан-Нусры» к санкционному перечню. Девять лиц, предложенных для внесения в перечень, ещё находятся на рассмотрении Комитета Совета Безопасности, созданного в соответствии с Резолюцией 1267/1989/2253, остальные были утверждены (12 человек, четыре группировки, один запрос об исключении из перечня и запрос на добавление дополнительных имен).

344. Россия осуществила замораживание активов лица, включённого в перечень ООН. Предложение по внесению данного физического лица в перечень было направлено Россией Комитету ООН, созданному в соответствии с Резолюцией 1267/1989/2253. Более детальное описание этого случая приведено ниже.

Вставка 4.9. Предложение России для включения в перечни ООН и замораживание активов в России

19 марта 2015 года г-н «Б» был включён во внутренний санкционный перечень РФ, что привело к принятию мер по замораживанию его активов. В сентябре 2016 года г-н «Б» вступил в ИГИЛ и отправился в Сирию для участия в деятельности ИГИЛ. В 2017 году МИД направил запрос в Комитет ООН, созданный в соответствии с Резолюцией 1267, о включении г-на «Б» в санкционный перечень. С учётом всей информации, представленной в указанном запросе России, 20 июля 2017 года г-н «Б» был добавлен в перечень СБ ООН в соответствии с Резолюцией 1267 [Барханоев Малик Русланович (QDi.405)], а 14 июня 2018 года он был включён в международный санкционный перечень РФ.

Уголовное дело в отношении г-на «Б» приостановлено в связи с отсутствием информации о местонахождении обвиняемого. В настоящее время г-н «Б» объявлен в федеральный и международный розыск. Счета г-на «Б» были заморожены 19 марта 2015 года. Общая сумма, замороженная на конец 2018 года, составила около 400 000 рублей (5560 евро).

В 2017 году г-н «Б» был объявлен в розыск Интерполом в связи с возбуждением уголовного дела (связанного с участием в незаконной вооружённой группировке и ФТ) российскими правоохранительными органами.

345. Несмотря на то, что за последние пять лет Россия внесла 21 предложение о включении в санкционные перечни, эксперты-оценщики отмечают, что число предложений, направленных в ООН, существенно меньше количества предложений о внесении во внутренние санкционные перечни и предложений на двусторонней основе в соответствии с Резолюцией 1373 СБ ООН (см. ниже). Российские органы связывают такое отличие с различными правовыми требованиями к предложениям о внесении в санкционные перечни на уровне ООН и на страновом уровне (например, ООН требует несекретных обоснований потенциальных внесений в перечни). Кроме того, Россия сообщает, что большая часть этих физических лиц, внесённых во внутренние перечни, находится в России в тюрьме и поэтому не представляет угрозы для международного сообщества, что делает предложение о внесении в международный перечень необязательным. Эксперты-оценщики отмечают, что Россия может рассмотреть предложения о внесении в перечни физических лиц, находящихся в тюрьме, потому что меры по замораживанию средств будут применяться к лицам, действующим от имени или по указанию людей, находящихся в тюрьме.

Внутренние санкционные перечни

346. В России предусмотрены четыре условия для принятия решения о включении во внутренний санкционный перечень в соответствии с Резолюцией 1373 СБ ООН: (1) наличие уголовного преследования в связи с причастностью к террористической деятельности; (2) решение или приговор суда (как внутреннего, так и иностранного) в связи с террористической деятельностью; (3) решение Межведомственной комиссии (МВК) о включении в санкционные перечни при отсутствии уголовного преследования; а также (4) запросы третьих стран. В приведённой ниже таблице указано количество террористов, включённых во внутренние санкционные перечни России каждый год в течение последних пяти лет. В среднем за террористическую деятельность в России во внутренние санкционные перечни ежегодно вносится приблизительно 1200 физических лиц и группировок. По состоянию на конец декабря 2018 года в России были включены в санкционные перечни 7419 террористов и 1379 экстремистов.

Таблица 4.4. Внутренние санкционные перечни террористов и террористических группировок (включено / в год)

	2014	2015	2016	2017	2018
Количество террористов	723	1303	2013	1126	948
Количество террористических группировок	0	3	3	1	0

347. Россия также включает в санкционные перечни значительное количество физических лиц и группировок за экстремистскую деятельность с применением таких же мер, как по внутренним террористическим перечням (т. е. замораживание активов). Хотя такие перечни выходят за рамки данной оценки, таблица ниже приводится для описания общей ситуации, поскольку Россия не может разделить статистические данные по замораживанию активов, относящиеся к этим двум внутренним режимам санкций. Россия ежегодно включает в санкционные перечни около 600 человек и группировок экстремистов.

Таблица 4.5. Санкционные перечни экстремистов и экстремистских группировок (включено/в год)

	2014	2015	2016	2017	2018
Количество экстремистов	432	540	570	565	574
Количество экстремистских группировок	9	6	10	398	8

348. Что касается запросов иностранных государств в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373, Межведомственная комиссия по борьбе с ФТ отвечает за рассмотрение предложений третьих стран о включении в санкционные перечни, при этом Росфинмониторинг направляет соответствующие запросы третьим странам. Межведомственная комиссия по борьбе с ФТ состоит из представителей руководящего звена Росфинмониторинга, МВД, ФСБ и МИД и возглавляется заместителем руководителя Росфинмониторинга. Благодаря этому механизму за последние три года Россия отреагировала на более чем 1200 запросов о замораживании средств третьих стран. (Межведомственная комиссия по борьбе с ФТ получила запросы из Таджикистана, Кыргызстана, Казахстана и Узбекистана.)

349. Общая сумма замороженных средств, связанных с поступившими запросами от иностранных органов, по состоянию на декабрь 2018 года составила приблизительно 5500 евро.

350. Большинство этих запросов третьих стран являются результатом проекта, который был проведен в мае 2017 года под руководством Пленума ЕАГ. Большинство входящих запросов были рассмотрены Межведомственной комиссией по борьбе с ФТ в течение двух дней после их получения от третьей страны и относятся к иностранным боевикам-террористам или лицам, участвующим в ФТ. Каждая страна, представленная ниже, отправила один запрос, содержащий несколько имен/наименований.

Таблица 4.6. Количество лиц, указанных во входящих запросах третьих стран в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373

	2016	2017	2018
Таджикистан			995
Кыргызстан	76		
Казахстан		122	
Узбекистан			20

351. Что касается исходящих запросов в органы других стран, с августа по сентябрь 2017 года Росфинмониторинг направил восьми государствам – членам ЕАГ, а также в ПФР Турции, Франции и Бельгии одно предложение по включению в национальные санкционные перечни 419 граждан России, совершивших террористические акты, участвовавших в ФТ или подозреваемых в такой деятельности.

352. Россия не направляет на систематической основе предложения третьим странам о внесении в национальные санкционные перечни в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373. Вышеупомянутые запросы были единичными эпизодами.

Исключение из перечней

353. Помимо направления одного указанного выше запроса в ООН об исключении из санкционных перечней, Россия исключила ряд лиц и группировок из своих двух внутренних террористических перечней, 36% которых относятся к лицам, включённым в перечни по причинам, связанным с терроризмом (см. таблицу ниже).

Таблица 4.7. Физические лица и группировки, исключённые из внутренних санкционных перечней страны

	2014	2015	2016	2017	2018
Террористы	186	95	243	151	242
Экстремисты	195	281	307	388	434
Террористические группировки	0	0	0	0	0
Экстремистские группировки	0	0	0	1	0

Применение санкций

354. В соответствии с Конституцией Российской Федерации международные договоры (включая резолюции СБ ООН) являются составной частью правовой системы без необходимости отдельного акта о введении в действие. Однако соответствующие резолюции СБ ООН не включают в себя все элементы правоприменительной практики, требуемые согласно стандартам ФАТФ. Закон о ПОД/ФТ хотя и требует незамедлительного замораживания активов, не указывает момент возникновения такого обязательства. Но он устанавливает крайний срок выполнения соответствующих требований резолюций СБ ООН после публикации решений ООН на сайте Росфинмониторинга. Это создает риск задержки выполнения обязательств по замораживанию активов, что не соответствует требованиям ФАТФ. При таком толковании закона юридическое обязательство ФУ и УНФПП по реализации целевых финансовых санкций за ФТ возникает с момента опубликования Росфинмониторингом на своём официальном сайте санкционных перечней ООН и внутренних санкционных перечней (http://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act). Необходимые обязательства по замораживанию средств всех ФУ и УНФПП вступают в силу в течение 24 часов после такой публикации. В результате денежные средства могут быть заморожены в течение двух дней после принятия решения ООН или российскими органами в случае внутренних санкционных перечней.

355. Согласно показателям, приведённым в таблице ниже, в среднем Россия публикует санкционные перечни ООН на своём официальном сайте в течение двух дней. По причинам,

которые объяснялись выше, такая публикация – больше чем просто информирование; она является моментом возникновения юридического требования о замораживании, с соответствующими штрафами за нарушение этих требований. Поэтому на практике подотчётные субъекты должны выполнить обязательство по замораживанию в течение 24 часов после публикации перечней. Учитывая, что среднее время транспонирования составляет два дня, плюс дополнительные 24 часа для вступления в силу юридического требования, эксперты-оценщики не считают, что реализация ЦФС за ФТ происходит без задержки.

356. В реальности обычно период публикации (и, как следствие, обязательной реализации ЦФС) превышает стандарт на несколько часов, что ФАТФ может интерпретировать как «в течение 24 часов». Как отмечается в таблице ниже, в среднем на публикацию санкционных списков ООН у Росфинмониторинга уходит два дня. Эксперты-оценщики также отмечают, что Россия занимает постоянную должность в Совете Безопасности ООН и поэтому заранее знает о предстоящих обновлениях санкционных перечней ООН. Благодаря этой должности у России есть возможность уменьшить задержку публикации на практике, и Росфинмониторинг может публиковать новые решения сразу после их официального утверждения ООН.

Таблица 4.8. Публикация Россией последних обновлений санкционных перечней ООН (в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1989/2253/1988)

Список в соответствии с Резолюцией СБ ООН	Дата внесения в перечень ООН	Решение ООН	Публикация Росфинмони-торингом	Кол-во дней
1267/2253	29/03/2019	Изменения, касающиеся шести лиц	01/04/2019	3
1267/2253	22/03/2019	Одна организация в перечне	25/03/2019	3
1267/2253	13/03/2019	Изменения в отношении одного лица	14/03/2019	1
1267/2253	28/02/2019	Одно лицо в перечне	01/03/2019	1
1267/2253	08/02/2019	Четыре лица в перечне	11/02/2019	3
1988	30/01/2019	Изменения в отношении двух лиц	31/01/2019	1

357. Росфинмониторинг играет важную роль в уведомлении ФУ и УНФПП об обязательствах по применению ЦФС и повышении их информированности. Подотчётные субъекты заблаговременно уведомляются о любых изменениях в перечнях ООН и внутренних перечнях, относящихся к ЦФС, через соответствующий личный кабинет, в том числе об обновлённых перечнях для скачивания. Для 1–2% УНФПП, которые ещё не имеют личного кабинета, официальным уведомлением является публикация на сайте Росфинмониторинга.

358. Обязательство по замораживанию средств, а также запрет предоставления денежных средств или других активов в распоряжение или в пользу лиц или организаций, указанных в санкционных перечнях, относится к ФУ и УНФПП, но не распространяется на всех физических и юридических лиц в России, поскольку нет положений, прямо предусматривающих ответственность за нарушение запрета всеми физическими и юридическими лицами (кроме ФУ и УНФПП). Россия утверждает, что её Конституция устанавливает автоматическое включение и прямое применение решений СБ ООН. Несмотря на то, что эксперты-оценщики в какой-то мере принимают этот аргумент, соответствующие резолюции СБ ООН не включают в себя все элементы правоприменительной практики, необходимые согласно стандартам ФАТФ, но требуют от государств-членов выполнения конкретных требований внутреннего законодательства.

359. На практике в России преступление ФТ используется для наказания за предоставление средств или других активов, экономических ресурсов, финансовых или других связанных услуг в распоряжение или в пользу внесённых в перечни лиц или организаций (см. п. 6.5 Приложения ТС). Россия привела примеры дел, когда суд осуществлял преследование и выносил обвинительные приговоры людям за предоставление средств ИГИЛ; одно из этих дел было возбуждено после выездной миссии. Россия заявляет, что, хотя судья должен проверить факт совершения преступления (т. е. предоставления средств), тот факт, что

физическое лицо или организация, включённая в перечень ООН, является террористом, не оспаривается. Поэтому, несмотря на недостаток, касающийся технического несоответствия требованиям ЦФС о непредоставлении средств в распоряжение или в пользу внесённых в перечни физических лиц или организаций физическими и юридическими лицами (не являющимися ФУ и УНФПП), эксперты-оценщики считают, что использование наказания за преступления ФТ смягчает этот недостаток на практике.

360. Чтобы улучшить понимание ЦФС подотчётными субъектами, Росфинмониторинг даёт разъяснения нормативно-правовым мерам России на своём сайте. Например, 16 января 2014 года Росфинмониторинг опубликовал Информационную записку по вопросам применения мер замораживания и размораживания активов. Дополнительная Информационная записка, выпущенная 3 октября 2013 года, разъясняет правовые аспекты формирования перечня и роль Росфинмониторинга. В последней Информационной записке от 1 марта 2019 года изложены рекомендации по реализации ЦФС для УНФПП, юристов, нотариусов и бухгалтеров, которые недавно вошли в число подотчётных субъектов.

361. Как отмечалось выше, были заморожены многие счета лиц из российских внутренних перечней в рамках ЦФС, и был заморожен один счёт, принадлежащий лицу из санкционного перечня в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1267 (см. вставку 4.9 выше). Во время выездного визита Россия внесла поправки в ФЗ № 115, чтобы ввести явное обязательство по замораживанию активов для юристов, нотариусов и бухгалтеров. Хотя это юридическое обязательство новое, эксперты-оценщики подтвердили на основании выборки конкретных данных оцениваемого сектора, что ЦФС применялись данными категориями до официального вступления в силу указанного юридического обязательства.

362. Как отмечено в НР 4, те подотчётные субъекты, с которыми встречались эксперты-оценщики, продемонстрировали хорошее понимание своих обязательств по применению ЦФС. Однако различия в статусе двух санкционных перечней, по всей видимости, приводят к некоторому недопониманию среди представителей частного сектора, в частности процедур предоставления доступа к расходным средствам для внесённых в перечни физических лиц и для управления замороженными средствами.

363. Более крупные ФУ и УНФПП лучше понимают свои обязательства по применению ЦФС и имеют эффективные меры контроля применения санкций. Такие субъекты осуществляют обмен данными через личный кабинет, а также получают специальные оповещения через коммерческие базы данных проверки. Некоторые менее крупные ФУ и УНФПП проверяют свои клиентские базы вручную.

364. Все организации частного сектора, с которыми были проведены встречи во время выездной миссии, были осведомлены о своих обязательствах по применению ЦФС за ФТ, а также о возможности при наличии подозрений приостановить операцию на срок до 35 дней (схема 5+30), чтобы попросить Росфинмониторинг провести финансовый анализ и подтвердить или опровергнуть основания для подозрений. В ряде случаев в России операции блокировались или отклонялись, а также выявлялись физические лица, действующие от имени лиц, включённых во внутренние перечни.

365. Одной из серьёзных задач эффективной реализации ЦФС за ФТ является определение того, правильно ли ФУ/УНФПП выявляют бенефициарного собственника клиента или стороны сделки. Как отмечено в НР 4, подотчётные субъекты в разной степени понимают процедуры идентификации бенефициарного собственника. Большинство подотчётных субъектов в значительной степени полагается на критерий права собственности (т. е. владение долей в капитале или пакетом акций), и даже если возникают сомнения, являются ли выявленные владельцы истинными бенефициарными собственниками, подотчётные субъекты могут не принять во внимание лицо, которое, возможно, осуществляет контроль над юридическим лицом иными средствами. Этот недостаток пагубно влияет на реализацию ЦФС и может привести к уклонению от санкций за счет использования юридических лиц и образований.

366. Как упоминалось в НР 3, надзорные органы, в том числе Банк России и Росфинмониторинг,

проводят выездные и офисные проверки в отношении применения ЦФС. В ходе таких проверок были выявлены некоторые нарушения требований (см. НР 3 с более детальным описанием). Большинство таких нарушений связано с непредставлением отчётности Росфинмониторингу по итогам проверки клиентов путём сверки с санкционными перечнями.

Адресный подход, информационно-разъяснительная работа и надзор за некоммерческими организациями, подверженными риску

Понимание риска организациями сектора и меры по снижению риска

367. В соответствии с результатами НОР ФТ 2018 года, большинство российских НКО представляют низкий уровень риска ФТ. Одной из выявленных уязвимостей к ФТ является ситуация, когда средства, собранные НКО, не зачисляются на счета, а хранятся в виде наличных или зачисляются на банковские карты или другие платёжные средства (например, электронные кошельки, счета мобильных телефонов).

368. В отраслевой оценке рисков НКО, проведённой в 2018 году Росфинмониторингом в сотрудничестве с правоохранительными органами и Минюстом, определены подгруппы организаций, подпадающих под определение НКО, сформулированное ФАТФ: НКО (независимые НКО, фонды, частные структуры, ассоциации, казачьи общества, общины), общественные объединения (общественные организации и общественные движения), а также религиозные и благотворительные организации. Указанная отраслевая оценка риска подтверждает общий низкий уровень риска ФТ, с которым сталкивается сектор НКО, но при этом отмечается, что среди НКО наиболее уязвимыми к ФТ являются фонды, общественные организации и религиозные организации, поскольку их деятельность преимущественно связана со сбором средств. Также определён ряд уязвимостей, с которыми сталкивается сектор НКО, включая сбор средств без использования банковских счетов (например, личные банковские карты, электронные кошельки). Более того, в оценке отраслевого риска было специально отмечено, что благотворительные организации представляют средний уровень риска ФТ, так как они нередко собирают средства в виде наличных или используют электронные кошельки, а не банковские счета, а также по той причине, что в настоящее время не существует руководящих указаний по проведению благотворительных сборов денежных средств через специальные ящики для пожертвований.

369. Россия применяет единую систему мер по снижению рисков ФТ ко всем НКО, включая дополнительные меры, применяемые к благотворительным организациям. В частности, 212 000 российских НКО, действующие в России, обязаны зарегистрироваться в Минюсте. Документы, необходимые для создания НКО, также направляются в государственный регистрирующий орган для включения в ЕГРЮЛ. Информация, включённая в реестр, размещается в открытом доступе на сайте ФНС, а также на информационном портале НКО Минюста, где в публичном доступе также выкладывается ежегодная отчетность НКО. Российские НКО обязаны вести бухгалтерский и статистический учёт, а также учёт операций со средствами, полученными из иностранных источников. Все НКО также обязаны сообщать о проведённых мероприятиях, о составе правления и целях, на которые расходуются средства. Все эти сведения находятся в открытом доступе.

370. В отношении благотворительных организаций, которые оцениваются как представляющие средний уровень риска, применяются другие требования. Помимо указанных выше общих требований ко всем НКО, благотворительные организации должны представлять ежегодные отчёты о своей финансово-хозяйственной деятельности, подтверждающие соблюдение требований по использованию имущества и расходованию средств; описание состава своего руководящего органа; план и описание благотворительных программ; описание деятельности и её результаты; любые нарушения требований законодательства, выявленные в результате проверок налоговыми органами, и принятые меры по их устранению. Этот отчёт представляется в Минюст за тот же период, за который предоставляется ежегодный отчёт о финансово-хозяйственной деятельности в налоговые

органы. Кроме того, в открытом доступе публикуется информация о размере и структуре доходов благотворительных организаций, а также информация о стоимости их имущества, расходах, количестве работников, их вознаграждении и привлечении волонтёров.

371. Несмотря на то, что на момент проведения выездной проверки они ещё не вступили в силу, Россия рассматривает применение дополнительных мер для защиты НКО от возможного их злонамеренного использования в целях ФТ. Эти меры включают создание реестра платёжных реквизитов (счетов), которые общественные объединения, религиозные организации и другие НКО используют для сбора денег; введение нового федерального закона, обобщающего запрет для лиц, включённых в санкционные перечни Межведомственной комиссии по борьбе с ФТ, выступать в качестве учредителей, директоров, участников и членов НКО; а также применение специальной процедуры сбора денежных средств с использованием специальных ящиков для пожертвований.

372. Однако оценка риска ФТ для НКО должна включать более детальную информацию по особенностям и типам подверженных риску НКО, относящихся к правовым формам, включённым в группу среднего риска [т. е. информацию о параметрах оценки риска, таких как количество и типы зарегистрированных учреждений, данные об учредителях, членах и участниках (включая бенефициарных собственников), объём подконтрольных активов, количество и сумма крупных финансовых операций, источники пожертвований и направления расходов], а также результаты надзора за различными типами НКО, представляющими повышенный риск ФТ, чтобы оценка была более полезна для государственных и частных пользователей.

Информационно-разъяснительная работа с сектором НКО и понимание рисков сектором НКО

373. Россия провела информационно-разъяснительную работу для обеспечения более глубокого понимания рисков и уязвимостей ФТ представителями сектора. После публикации результатов оценки отраслевых рисков НКО в различных регионах Российской Федерации были проведены мероприятия, на которых освещались текущие тенденции, риски и методы предотвращения злоумышленного использования НКО в целях ФТ. НКО, опрошенные во время выездной миссии, знали результаты НОР и подтвердили, что поддерживают регулярный и конструктивный диалог с Росфинмониторингом, Минюстом и другими представителями сектора. НКО, с которыми встречались эксперты-оценщики, также участвовали в НОР и были согласны с её результатами.

374. Кроме того, Росфинмониторинг подготовил документ под названием «Рекомендации для некоммерческого сектора в сфере противодействия финансированию терроризма», который является общедоступным для всех НКО. Этот документ включает соответствующие отчеты ФАТФ с информацией о том, какие меры могут использовать НКО, чтобы защититься от возможного использования в целях ФТ. Для представителей сектора также проводятся ежегодные семинары, круглые столы и встречи, на которых соответствующие органы напрямую взаимодействуют с НКО. Темы семинаров и других мероприятий, проводимых для НКО, включают целый ряд вопросов. Например, в сентябре 2018 года в офисе Минюста в одном из федеральных округов был проведён семинар по вопросам противодействия ФТ с участием руководителей и представителей НКО, зарегистрированных и осуществляющих деятельность в этом регионе. Участникам были предоставлены рекомендации с целью повышения осведомленности о рисках ФТ, с которыми сталкивается сектор.

Меры надзора и проведённые мероприятия

375. Минюст осуществляет надзор за соблюдением сектором требований, изложенных выше. Надзор осуществляется на региональном уровне региональными отделениями Минюста и включает проведение инспекционных проверок, основанных на оценке риска. Проверки проводятся как на плановой основе, так и внепланово, график плановых проверок публикуется в Интернете и утверждается Генпрокуратурой РФ. Внеплановые проверки имеют приоритет перед плановыми проверками.

376. Индикаторы риска для внезапных (то есть внеплановых) проверок основаны на общедоступной информации о конкретной НКО, а также на информации, предоставленной Минюсту Росфинмониторингом, Генеральной прокуратурой и правоохранительными органами. Такая информация содержит сведения о возможных нарушениях требований законодательства со стороны НКО. Она может включать данные о финансово-хозяйственной деятельности НКО, её сотрудниках и руководителях, проведённых мероприятиях, опубликованной литературе, а также о предоставлении неполных и/или неточных данных о финансовых операциях.

377. В приведённой ниже таблице указано количество внеплановых и плановых проверок за последние пять лет. Почти 10% всех недавних проверок проводились на внеплановой основе.

Таблица 4.9. Количество проверок НКО

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Внеплановые проверки	164	621	380	359	429	304
Плановые проверки	6229	5740	5741	5182	4636	4323

378. При проведении инспекционных проверок сотрудники Минюста проверяют, что учредители/члены/сотрудники НКО не включены в российские санкционные перечни лиц, причастных к террористической или экстремисткой деятельности, а также насколько заявленные цели НКО соответствуют её деятельности; устанавливают фактических бенефициаров деятельности НКО, их соответствие заявленным данным.

379. В период с 2015 по 2018 г. по итогам проверок НКО Минюст выявил 22 лица (из 21 НКО), которые были включены во внутренний перечень террористов и являлись сотрудниками НКО. Большинство НКО сами исключили таких лиц из органов правления, когда выяснилось, что они числятся в санкционных перечнях. По итогам таких проверок пять человек были уволены из пяти НКО и 16 НКО были ликвидированы по итогам внеплановых проверок, проведённых Минюстом, а также за невыполнение указания Минюста об увольнении указанных лиц с занимаемых должностей в НКО. В таких случаях Минюст ходатайствовал перед судом о роспуске такой НКО (см. ситуационное исследование ниже).

Вставка 4.10. Передача в правоохранительные органы, которая привела к возбуждению расследования против НКО

В 2016 году в целях выявления физических лиц, причастных к деятельности террористических организаций, правоохранительные органы организовали проверку лиц, подозреваемых в участии в ИГИЛ.

Росфинмониторинг предоставил финансовую и другую информацию о физических лицах правоохранительным органам, и в результате в 2017 году было возбуждено дело по факту ФТ. Причастное лицо являлось руководителем областной НКО. Росфинмониторинг предоставил Минюсту информацию для организации внеплановой проверки. В результате данной проверки НКО было приказано отстранить этого человека от управления НКО.

В связи с невыполнением данного требования (в НКО было направлено два уведомления о нём) Минюст обратился в суд с просьбой ликвидировать НКО. В августе 2018 года НКО была закрыта.

Изъятие активов и средств ФТ

380. Россия лишает террористов их активов и средств совершения преступлений, что демонстрируют недавно принятые национальные стратегии, планы и различные межведомственные и внутриведомственные документы. Эти меры обязывают правоохранительные органы, прокуратуру и судебные органы осуществлять конфискацию и изъятие активов, задействованных в ОД, ФТ и предикатных преступлениях (см. НР 8).

381. Россия в значительной степени продемонстрировала, что лишает террористов, террористические организации и лица, которые финансируют террористическую

деятельность, имеющихся у них активов и средств совершения преступлений с помощью различных методов, таких как включение в перечни террористов, административные меры по замораживанию активов, судебные приказы и конфискация имущества. Хотя общий размер и стоимость изъятых активов и средств совершения преступлений невелики, это согласуется с профилем рисков в России, поскольку большинство террористов, их пособников и лиц, их финансирующих, к которым применяются меры по изъятию активов, являются самофинансируемыми группами иностранных боевиков-террористов из относительно бедных слоёв населения, с ограниченным объёмом доступных средств. Согласно пояснениям российских органов власти, используемые меры оказывают важное пресекающее воздействие даже при небольшой сумме изъятых активов.

382. Как отмечалось выше, Россия активно использует полномочия по внесению во внутренние санкционные перечни, чтобы лишить террористов и террористические организации их активов. В общей сложности Россия заморозила активы на сумму более 36 млн рублей (491 000 евро) на 4000 счетов, принадлежащих террористам, экстремистам, террористическим и экстремистским организациям страны. Россия не может представить детализированную статистику по активам, замороженным по причине их связи с террористами и экстремистами. Поэтому экспертам-оценщикам неясно, какая часть замороженных активов относится к лицам, включённым в перечень в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373, и какая – к лицам, связанным с экстремизмом. Тем не менее приведённое ниже ситуационное исследование иллюстрирует показатели внесения во внутренние перечни террористов, в результате чего было заморожено примерно 18 240 евро на четырёх счетах.

Вставка 4.11. Внесение во внутренние санкционные перечни вместо уголовного преследования за ФТ

В 2012 году г-н «С» был привлечён к ответственности за совершение преступлений террористического характера, в частности за публичные призывы к террористической деятельности, публичное оправдание терроризма и пропаганду терроризма в качестве редактора газеты «Радикальная политика». В результате в 2012 году г-н «С» был добавлен во внутренний перечень России, а его активы были заморожены. В апреле 2014 года г-н «С» был приговорён к тюремному заключению сроком на семь лет, и ему было запрещено заниматься журналистикой в течение пяти лет. По состоянию на сентябрь 2018 года около 1,3 млн рублей (18 240 евро) были заморожены на четырёх счетах.

383. В России был заморожен только один счёт, принадлежащий лицу из санкционного перечня ООН, на общую сумму 400 000 рублей (5560 евро), в 2018 году (см. вставку 4.11). Ежегодное увеличение суммы на этом счёте связано с поступлением пенсионных выплат, однако снятие средств с этого счета запрещено. Пострадавшее лицо не предпринимало никаких действий в целях получения разрешения на доступ к этим средствам.

384. Ниже приводится разбивка сумм, замороженных в рамках российского режима внесения во внутренние санкционные перечни. Эти данные включают замороженные активы лиц, внесённых в перечни экстремистов, дополнительно к внесению в перечни террористов.

Таблица 4.10. Объёмы замороженных средств в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1988/1373 (в год)

Замороженные активы (руб.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Национальный санкционный перечень	14 млн	25 млн	33 млн	24 млн	15 млн	26,4 млн
Санкционный перечень Межведомственной комиссии*	н/д	н/д	н/д	4,2 млн	5 млн	10 млн
Всего заморожено (евро)	**196 000**	**349 000**	**461 000**	**394 000**	**279 000**	**509 000**
Международный санкционный перечень (напр., перечень ООН) (евро)	0	0	1700	4000	5500	5600
Всего	**196 000**	**349 000**	**462 700**	**398 000**	**284 500**	**514 600**

** Межведомственная комиссия была создана в ноябре 2015 года и начала работу в январе 2016 года.*

385. Кроме того, в России осуществлялось замораживание активов с помощью механизма, называемого замораживанием в административном порядке на 5+30 дней (см. НР 9). Как отмечалось выше, активы соответствующего физического лица или группировки могут быть временно заморожены Росфинмониторингом, правоохранительными органами и финансовыми учреждениями, если есть подозрение, что организация действует от имени или находится под контролем физического лица или группировки из санкционных перечней. Первоначальное замораживание проводится на пять дней, но может быть продлено до 35 дней, чтобы правоохранительные органы провели расследование. Если основания для подозрений подтверждаются, правоохранительные органы могут обратиться в суд за постановлением о бессрочном замораживании активов (либо может быть подан запрос в Межведомственную комиссию по борьбе с ФТ о включении в санкционные перечни).

Вставка 4.12. Замораживание в административном порядке на 5+30 дней

В октябре 2017 года Росфинмониторинг получил от банка «А» сообщение о приостановлении операции на сумму 46 000 рублей на пять дней. Операция касалась вывода денег с банковского счета ТОО «НС», директором/учредителем которого было лицо, включённое во внутренний перечень за террористическую деятельность.

В течение этого пятидневного периода Росфинмониторинг провёл проверку информации совместно с правоохранительными органами и принял решение приостановить выполнение операции ещё на 30 дней.

В течение этого 30-дневного периода правоохранительные органы провели расследование, чтобы установить конечную цель этой операции, включая возможность использования средств лицами, указанными в санкционных перечнях. Признаков незаконной деятельности обнаружено не было, поэтому банку сообщили о разрешении провести операцию.

386. С 2016 по 2019 год замораживание в административном порядке на 5+30 дней применялось Росфинмониторингом 13 раз в отношении 19 человек. По итогам три человека были включены во внутренний санкционный перечень, а общая сумма замороженных активов составила около 5600 евро. Кроме того, активы 13 физических лиц были заморожены по решению Межведомственной комиссии по борьбе с ФТ (общая сумма замороженных активов составила приблизительно 5600 евро); операция одного лица была приостановлена по решению суда. В конечном итоге в отношении двух человек подозрения не подтвердились.

387. Как отмечается в НР 8 и НР 9, по делам ФТ в России изымаются и конфискуются небольшие суммы денежных средств и средств совершения преступлений. В ходе изучения 1600 судебных решений, вынесенных в период с 2013 по 2017 г. по делам о терроризме, часто применялась мера конфискации средств совершения преступлений. По 97 судебным решениям по делам о терроризме в отношении 137 обвиняемых были вынесены постановления о конфискации 14 транспортных средств и 110 электронных устройств. По 10 судебным решениям по делам о ФТ в отношении 13 человек было конфисковано 1 транспортное средство и 10 устройств. В 2017 году по делам о ФТ были конфискованы активы на сумму, эквивалентную 7557 евро, а в 2018 году были конфискованы активы примерно на сумму 6000 евро.

Вставка 4.13. Арест и конфискация активов по делам ФТ

В 2017 году кредитные учреждения направили в Росфинмониторинг сообщение о попытке совершения сделки на сумму 300 000 руб. юридическим лицом, находящимся под контролем лица из санкционного перечня. Этот человек был единственным учредителем, директором и сотрудником юридического лица, которое использовало теневые схемы обналичивания. ФСБ установила, что он перечислял часть своего дохода своему брату, который воевал в Сирии, и приобретал билеты на самолёт для лиц, которые отправлялись на территорию, находящуюся под контролем ИГИЛ. В результате проверки счета юридического лица были заморожены на 35 дней.

Во время периода приостановки операций было установлено, что были созданы другие юридические лица, находящиеся под его контролем или под контролем членов его семьи, и эти юридические лица использовались в этой теневой схеме. В результате этой работы все сделки, в том числе и с выявленными юридическими лицами, были заблокированы.

Согласованность мер с общим профилем риска финансирования терроризма

388. Предпринимаемые Россией меры в значительной степени соответствуют её общему профилю риска ФТ. Как подтверждается приведёнными выше данными, Россия активно пополняет внутренние перечни террористов и террористических организаций в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373. Однако по сравнению с этими данными число вносимых Россией в ООН предложений об установлении принадлежности к терроризму невелико, в то же время внесение таких предложений могло бы привести к тому, что требования по замораживанию активов распространялись на все государства-члены ООН. Россия заявляет, что при рассмотрении вопроса о подготовке запроса в соответствующие комитеты СБ ООН компетентные органы проводят анализ возможных маршрутов перемещения людей и возможных каналов их финансирования. Если имеется информация о конкретных странах, чья территория или финансовая система используются террористами, в эти страны направляются запросы о взаимном замораживании активов, а в других случаях запросы направляются в соответствующий Комитет СБ ООН. Однако, согласно статистике исходящих запросов по Резолюции СБ ООН 1373, Россия направила только один запрос (содержащий более 400 имён) в несколько стран. Таким образом, эксперты-оценщики считают, что у России должно быть больше исходящих двусторонних запросов на включение в санкционные перечни и/или больше предложений напрямую в ООН, учитывая размер её внутреннего перечня террористов. Действительно, это могло бы оказать более существенное воздействие уже на международном уровне.

389. Несмотря на то, что подавляющее большинство российских НКО представляют небольшой риск ФТ или не представляют этого риска вообще, Россией был определён подсектор тех благотворительных организаций, которые наиболее подвержены риску злонамеренного использования в целях ФТ, и, кроме того, ею были установлены дополнительные требования к этим организациям. Принимаются соответствующие меры по охвату наиболее уязвимых НКО, запущена программа информационно-разъяснительной работы и проверок.

390. На основании рассмотренных дел о терроризме и ФТ представляется очевидным, что в России осуществляется замораживание, изъятие и конфискация террористических активов и средств совершения преступлений в рамках выполнения политической задачи, а также в соответствии с существующими рисками. Например, как отмечается в НОР, одна из основных угроз в России исходит от незаконных вооружённых формирований, действующих на Северном Кавказе, которая представляет собой хотя и снижающуюся, но всё же существующую угрозу ФТ для России. Тем не менее было арестовано и конфисковано лишь сравнительно небольшое количество доходов, связанных с этими формированиями. Однако на основании проведённых с органами власти бесед эксперты-оценщики выяснили, что судьи часто устанавливают, что обвиняемые являются неимущими, и что конфискация невозможна. Поэтому, несмотря на то, что общая сумма конфискованных средств является небольшой, по-видимому, объём конфискаций в данной сфере соответствует общему профилю риска ФТ. Кроме того, Россия продемонстрировала, что активно изымала активы у террористов и террористических группировок на основании прочих рисков ФТ, отмеченных в НОР, а именно у иностранных боевиков-террористов, направляющихся в / возвращающихся из зон(ы) конфликта или у террористов, осуществляющих сбор и перемещение средств через Интернет.

Общие выводы по НР 10

391. Россия демонстрирует свою способность применять ЦФС в соответствии с санкционными списками ООН, национальными перечнями и в ответ на запросы третьих стран предпринять

действия по замораживанию активов в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373. Однако при этом отмечаются существенные недостатки, связанные со своевременностью реализации ЦФС ООН посредством правоприменительной практики. Кроме того, обязательство по применению ЦФС в сфере ФТ не распространяется на всех физических и юридических лиц. Закон о ПОД/ФТ не предусматривает никаких определённых наказаний для физических и юридических лиц, нарушающих требования ЦФС. В этом случае Россией будут применяться определённые законодательством наказания за ФТ, но обязанность по замораживанию средств не предусмотрена. Для подотчётных субъектов необходимы дополнительные информационно-разъяснительные мероприятия по поводу различных террористических/экстремистских перечней и требований в отношении изъятий из этих перечней, поскольку во время выездного визита по этому вопросу отмечено недопонимание. Кроме того, учитывая большое количество иностранных боевиков-террористов, выезжающих из страны и проезжающих через страну, Россия пока направила относительно небольшое количество предложений соответствующим Комитетам ООН и третьим странам по рассмотрению вопроса о включении в санкционные перечни. Что касается НКО, Россия не завершила подробный анализ для выявления особенностей и типов подверженных риску НКО, относящихся к правовым формам, включённым в группу среднего риска.

392. Уровень эффективности России в достижении НР 10 является умеренным.

Непосредственный результат 11 (Финансовые санкции в отношении ФРОМУ)

393. С точки зрения ситуации ФРОМУ следует отметить, что Россия имеет общую границу с КНДР, и между этими двумя странами существуют длительные двусторонние отношения, ориентированные на торговлю. В предыдущие годы в России проживало около 30 000 работников из КНДР. По состоянию на март 2019 года в России продолжают работать менее 4000 человек из КНДР, и ожидается их репатриация.

394. Россию и Иран связывают длительные двусторонние и торговые отношения. Россия не является международным финансовым центром или торгово-транзитным пунктом. Она также не является значимым центром, в котором создаются международные компании.

395. В России имеется значительный высокотехнологичный производственный сектор, производящий товары и материалы, которые потенциально могут использоваться в целях распространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Тем не менее, хотя это и выходит за рамки данной оценки, в России действует режим экспортного и технического контроля за торговлей соответствующими товарами, который обеспечивает соблюдение санкций ООН, а также применяются меры контроля основных финансовых операций, предположительно связанных с распространением ОМУ.

Незамедлительное применение целевых финансовых санкций, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения

396. Имеющиеся механизмы применения ЦФС, связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ), являются теми же механизмами, которые описаны выше в НР 10 и которые связаны с режимом применения ЦФС ООН за ФТ. Однако следует отметить, что Россия ввела обязательства по применению ЦФС за ФРОМУ для ФУ и УНФПП 23 апреля 2018 года (которые вступили в силу в июле 2018 года), тогда как требования в отношении ЦФС за ФТ действуют в течение более длительного времени, поскольку они были введены 8 июня 2013 года.

397. В России под руководством МИД применяется межведомственная политика по рассмотрению возможности включения физических лиц и группировок в перечни в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1718 (в отношении КНДР) и 1737/2231 (в отношении Ирана) и последующими резолюциями. Внутреннее положение (с грифом «секретно»), которое было рассмотрено экспертами-оценщиками в ходе выездной миссии, устанавливает способ взаимодействия соответствующих органов власти до направления МИД предложения

о включении в санкционные перечни в соответствующий комитет ООН через Постоянного представителя России при ООН. Согласно этому положению, перед направлением такого предложения в ООН МИД проводит серию консультаций с соответствующими органами власти, включая Росфинмониторинг, правоохранительные органы и Министерство обороны, чтобы проработать отдельные детали, убедиться, что предложение соответствует правилам комитетов ООН по санкциям (например, типовые формы, техническое задание и т. д.) и запрашивают дополнительную информацию, если это необходимо. Если это целесообразно, в ходе данного процесса также могут использоваться засекреченные оперативные данные.

398. Несмотря на то, что данная процедура направления в ООН предложений о включении в перечни в связи с ФРОМУ существует и понятна представителям органов власти, с которыми встречались эксперты-оценщики, эта процедура никогда не применялась на практике. В самом деле, Россия ещё не направила в соответствующие комитеты ООН, ответственные за ЦФС за ФРОМУ, ни одного предложения о включении в санкционные перечни.

399. Согласно Приложению ТС, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международные договоры (включая резолюции СБ ООН) являются составной частью правовой системы без необходимости отдельного акта о введении в действие. Однако соответствующие резолюции СБ ООН не включают в себя все элементы правоприменительной практики, требуемые согласно стандартам ФАТФ. Закон о ПОД/ФТ хотя и требует незамедлительного замораживания активов, не указывает момент возникновения такого обязательства. Но он устанавливает крайний срок выполнения соответствующих требований Резолюций СБ ООН после публикации решений ООН на сайте Росфинмониторинга. Это создает риск задержки выполнения обязательств по замораживанию активов, что не соответствует требованиям ФАТФ. При таком толковании закона правовое обязательство о применении ЦФС за ФРОМУ возникает после опубликования Росфинмониторингом на своем официальном сайте решений ООН о внесении субъектов в санкционные перечни (http://www.fedsfm.ru/documents/omu-list). Соответствующие обязательства по замораживанию средств возникают у всех ФУ и УНФПП в течение 24 часов с момента такой публикации. В результате средства могут быть заморожены через два дня после принятия решения ООН. Однако, как указано в таблице ниже, Россия перенесла в свой перечень все соответствующие решения о включении в санкционные перечни ООН относительно ЦФС за ФРОМУ, 7 ноября 2018 года, то есть через четыре месяца после вступления в силу требования российского законодательства о применении ЦФС за ФРОМУ (июль 2018 года) и через три месяца после последнего обновления перечня Комитета ООН в соответствии с Резолюцией 1718 в августе 2018 года. Эксперты-оценщики обеспокоены значительной задержкой публикации перечней ООН, относящихся к ЦФС за ФРОМУ, и отмечают, что на практике ЦФС за ФРОМУ не применяются незамедлительно. Эксперты-оценщики также отмечают, что Россия занимает постоянную должность в Совете Безопасности ООН и поэтому заранее знает о предстоящих обновлениях санкционных перечней ООН. Благодаря этой должности у России есть возможность уменьшить задержку публикации на практике, и Росфинмониторинг может опубликовать новые решения сразу после их официального утверждения ООН.

Таблица 4.11. Публикация Россией санкционных перечней ООН (в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1718/2231)

Список в соответствии с Резолюцией СБ ООН	Дата внесения в перечень ООН	Публикация Росфинмониторингом	Задержка
1718	08/08/2018	07/11/2018	93 дня
1718	09/07/2018	07/11/2018	примерно 4 месяца
1718	23/05/2018	07/11/2018	примерно 5 месяцев
1718	30/03/2018	07/11/2018	примерно 7 месяцев
2231	17/01/2016	07/11/2018	примерно 3 года

400. Росфинмониторинг играет важную роль в уведомлении ФУ и УНФПП об обязательствах по применению ЦФС и повышении их информированности. Подотчётные субъекты заблаговременно уведомляются о любых изменениях в перечнях ООН и внутренних перечнях, относящихся к ЦФС, через соответствующий личный кабинет, в том числе об обновлённых перечнях для скачивания. Для УНФПП, которые ещё не имеют личного кабинета, официальным уведомлением является публикация на сайте Росфинмониторинга. Кроме того, один раз в месяц все изменения, которые приняты в ООН, публикуются в официальном вестнике («Российская газета»).

401. Как отмечалось в Р 7, обязательство о применении ЦФС за ФРОМУ относится не ко всем физическим и юридическим лицам, а лишь к подотчётным субъектам, поскольку нет положений, прямо предусматривающих ответственность за нарушение запрета всеми физическими и юридическими лицами (кроме ФУ и УНФПП). Россия утверждает, что её Конституция предусматривает автоматическое включение всех решений в рамках Главы VII ООН в национальное законодательство на основании статьи 15(4)[49]. Однако указанная статья, по мнению экспертов-оценщиков, не обеспечена правовой санкцией (см. Р 7 Приложения ТС). С точки зрения эффективности, в России не рассматривались дела, которые могли бы продемонстрировать возможность применения санкций к физическому или юридического лицу, нарушившему требования о применении ЦФС в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1718 или 2231, посредством использования соответствующей статьи Конституции или иного закона.

402. Помимо указанных выше мер, относящихся к ЦФС за ФРОМУ, в России существуют импортно-экспортные обязательства в отношении товаров двойного назначения, реализуемые в рамках общеправительственного подхода, через рабочую группу по вопросам противодействия ФРОМУ (включающей в себя представителей Росфинмониторинга, ФТС, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, МВД РФ и Банка России). Эта Группа проводит совещания для обсуждения оперативных вопросов, связанных с возможными случаями уклонения от санкций. Группа собирается эпизодически, по мере необходимости. С момента своего создания в 2018 году рабочая группа встречалась два раза. Обсуждаемые вопросы являются конфиденциальными и не были предоставлены экспертам-оценщикам. Россия предоставила экспертам-оценщикам многочисленные ситуационные исследования, связанные с нарушениями импортно-экспортного режима. Несмотря на то, что они демонстрируют скоординированные действия органов власти для выявления и пресечения случаев уклонения от нефинансовых санкций, они выходят за рамки стандартов ФАТФ.

Выявление активов и средств, принадлежащих внесённым в перечни физическим лицам/организациям, и существующие запретительные меры

403. С июля 2018 года ФУ и УНФПП должны сообщать в Росфинмониторинг о том, находятся ли у них средства физических лиц или организаций, включённых в санкционные перечни, относящиеся к ЦФС за ФРОМУ. За последние пять лет Россией были заморожены счета одного лица, внесённого в перечень в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1718 и последующими резолюциями (в отношении КНДР). Однако поскольку такое замораживание произошло до вступления в силу требований законодательства, финансовое учреждение, принявшее меры по замораживанию, не уведомило никакие российские органы власти (МИД, Банк России или Росфинмониторинг). Подробные сведения об этом деле изложены во вставке ниже.

[49] Статья 15(4) Конституции гласит: «Общепризнанные нормы международного права, а также международные договоры и соглашения Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Вставка 4.14. Активы, замороженные в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1718 (в отношении КНДР)

Г-н Хан Джанг Су был внесён в перечень террористов в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1718 5 августа 2017 года. Российские власти утверждают, что в то время г-н Су служил дипломатом в Посольстве КНДР в России.

Россия заявляет, что в день внесения в перечень ООН российское финансовое учреждение обнаружило три счёта на общую сумму 2,2 млн рублей (около 30 700 евро), принадлежащие г-ну Хан Джанг Су, и незамедлительно предприняло меры по замораживанию этих счетов. С учётом отсутствия на тот момент требования уведомлять о замораживании российские органы власти, эксперты-оценщики не могут проверить уведомления, направленные финансовым учреждением, чтобы убедиться, что замораживание имело место в день внесения в перечень ООН.

20 февраля 2018 года г-н Су пытался получить доступ к своим замороженным счетам, но запрос был отклонён.

25 апреля 2018 года МИД обратился в Комитет ООН, действующий в соответствии с Резолюцией ООН 1718, с просьбой от имени г-на Су о частичном снятии санкций для предоставления ему доступа к части замороженных средств для оплаты основных повседневных расходов. Комитет ООН 1718 не разрешил снятие санкций.

В настоящее время средства ещё заморожены. Российские власти утверждают, что у г-на Су нет других банковских счетов в России и он по-прежнему работает в Посольстве КНДР в России.

404. Как отмечается в НР 6, подотчётные субъекты могут классифицировать сообщения о подозрительных операциях (СПО) в зависимости от характера подозреваемого правонарушения, после чего СПО присваивается определённый код. В 2018 году Росфинмониторингом был присвоен классификационный код для ЦФС за ФРОМУ, означающий возможное уклонение от ЦФС за ФРОМУ. Однако по состоянию на конец проведения выездной миссии в марте 2019 года ни один из подотчётных субъектов не присвоил этот код СПО. Кроме того, Росфинмониторинг проверяет СПО, полученные от ФУ и УНФПП, связанные с призывом ФАТФ принимать контрмеры.

405. Как отмечается в НР 10, в России действует механизм замораживания счетов в административном порядке на срок пять дней, который может быть продлён до 35 дней (т. е. замораживание на 5+30 дней). Этот механизм задействуется при возникновении подозрения, что операция связана с физическим лицом или группировкой, внесёнными в санкционный перечень. Несмотря на то, что данный механизм в равной степени применим и к ЦФС за ФРОМУ, он ещё не был задействован в связи с ЦФС за ФРОМУ ни Росфинмониторингом, ни правоохранительными органами, ни финансовыми учреждениями, ни УНФПП. Кроме того, ФТС РФ анализирует все трансграничные сделки в связи с перемещением товаров через границу Российской Федерации и может применять замораживание в административном порядке на 5+30 дней в случае, если имеется подозрение, что операция связана с лицом, включённым в перечень. ФТС РФ также ещё никогда не задействовала этот механизм.

Понимание и соблюдение обязательств ФУ и УНФПП

406. Аналогично мерам в НР 10 и НР 4 по применению ЦФС за ФРОМУ, более крупные ФУ и УНФПП лучше понимают свои обязательства по применению ЦФС за ФРОМУ в целом и имеют эффективные меры контроля применения санкций, осуществляя обмен данными через личный кабинет, а также мониторинг коммерческих баз данных. С другой стороны, менее крупные ФУ и УНФПП имеют не такие совершенные меры контроля, и им иногда приходится проверять свои клиентские базы вручную.

407. Все организации частного сектора, с которыми были проведены встречи во время выездной миссии, были осведомлены о своих обязательствах по применению ЦФС за ФРОМУ,

а также о возможности при наличии подозрений приостановить операцию на срок до 35 дней, чтобы попросить Росфинмониторинг провести финансовый анализ и подтвердить или опровергнуть основания для подозрений. Кроме того, подотчётные субъекты знали о своих обязательствах по тщательной проверке новых клиентов в момент принятия их на обслуживание, а также по проверке имеющихся клиентов каждые три месяца.

408. Во время выездного визита Россия внесла поправки в ФЗ № 115, чтобы ввести явное обязательство по замораживанию активов для юристов, нотариусов и бухгалтеров. Хотя это новая мера, эксперты-оценщики подтвердили на основании выборки конкретных данных оцениваемого сектора, что ЦФС (и за ФТ, и за ФРОМУ) применялись сектором до официального вступления в силу указанного юридического обязательства.

409. Одной из серьёзных задач эффективной реализации ЦФС за ФРОМУ является определение того, правильно ли ФУ/УНФПП выявляют конечного бенефициарного собственника клиента или стороны сделки. Как отмечено в НР 4, подотчётные субъекты в разной степени понимают процедуры идентификации бенефициарного собственника. Большинство субъектов в значительной степени полагается на критерий права собственности и не принимает во внимание лицо, которое, возможно, осуществляет контроль над юридическим лицом иными средствами, если возникают сомнения, достаточно ли эффективен данный критерий для определения истинного бенефициарного собственника. Этот недостаток пагубно влияет на реализацию ЦФС и может привести к уклонению от санкций за счёт использования юридических лиц и образований. Юридические лица чаще попадают в перечни в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1718 или 2231, нежели под ЦФС за терроризм, и поэтому данная проблема представляет более существенное препятствие для эффективного осуществления ЦФС в контексте НР 11, чем в контексте НР 10.

Обеспечение и контроль соответствия компетентными органами

410. Банк России издаёт информационные письма для разъяснения своим подотчётным субъектам их обязательства по применению ЦФС за ФРОМУ. За последние пять лет Банк России направил финансовым учреждениям 11 писем, которые также были опубликованы на его сайте. Например, письмо, направленное в мае 2017 года, информирует подотчётные субъекты об их обязательствах на основании Резолюции СБ ООН 2231. В частности, в письме идёт речь о том, что ни одной дипломатической миссии и консульскому учреждению КНДР, а также ни одному аккредитованному дипломату и сотруднику КНДР не разрешается открывать более одного банковского счёта. Кроме того, Руководство ФАТФ 2018 года о применении ЦФС за ФРОМУ было переведено на русский язык и предоставлено соответствующим заинтересованным сторонам путём его публикации на сайте Росфинмониторинга.

411. Помимо публикации соответствующих санкционных перечней ООН в отношении ЦФС за ФРОМУ, Росфинмониторинг передаёт подотчётным субъектам информацию о ЦФС через личный кабинет. Например, 1 марта 2019 года Росфинмониторинг опубликовал информационное письмо об обязательствах по применению ЦФС, включая ЦФС за ФРОМУ для юристов, нотариусов и бухгалтеров. Эксперты-оценщики отмечают, что это письмо просто повторяет текст положения Закона о ПОД/ФТ и не содержит подробных указаний.

412. Кроме того, Росфинмониторинг даёт подотчётным субъектам разъяснения по поводу юридических требований и практического применения ЦФС за ФРОМУ. За последние пять лет Росфинмониторинг обработал более 50 запросов подотчётных субъектов в отношении ЦФС за ФРОМУ, большинство из которых касались разъяснений их обязательств или положений законодательства. Некоторые запросы касались перевода перечня на кириллицу, также были запросы частного сектора к Росфинмониторингу предоставить весь санкционный перечень ЦФС за ФРОМУ с наиболее полной основной информацией. Эти запросы использовались российскими властями для разработки и внедрения законодательства 2018 года, касающегося ЦФС за ФРОМУ.

413. Эксперты-оценщики считают, что осведомлённость подотчётных субъектов об их обязательствах по применению ЦФС за ФРОМУ можно повысить, создав более подробное руководство о практическом выполнении требований ЦФС за ФРОМУ.

414. Изучая применение ЦФС за ФРОМУ во время офисных и выездных проверок, органы надзора не выявили никаких нарушений. Отсутствие выявленных нарушений может быть связано с тем, что режим ЦФС за ФРОМУ был введен в России относительно недавно.

Общие выводы по НР 11

415. Учитывая, что в России режим ЦФС по ФРОМУ введён относительно недавно (вступил в силу в апреле 2018 года), Россия продемонстрировала умеренный уровень эффективности. Существующие практические механизмы реализации ЦФС по ФРОМУ те же, что и в отношении ЦФС за ФТ, установленные ООН. Эксперты-оценщики отмечают необходимость существенных улучшений, особенно с учётом задержки публикации санкционных перечней ЦФС по ФРОМУ после вступления в силу соответствующего законодательного требования в России; задержка в три месяца после последней публикации изменений перечня Комитетом СБ ООН 1718; отсутствие чётко установленных наказаний для физических и юридических лиц (не являющихся ФУ и УНФПП), нарушающих требования ЦФС по ФРОМУ. Тем не менее Россия заморозила активы одного лица, указанного в санкционном перечне в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1718 и последующих Резолюций, тем самым обеспечив достижение в некоторой степени данного Непосредственного Результата.

416. Уровень эффективности России в достижении НР 11 является умеренным.

ГЛАВА 5. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

Финансовые учреждения (ФУ)

1. В целом опрошенные учреждения финансового сектора, особенно крупные банки, включая те из них, которые входят в международные группы, участники рынка ценных бумаг и страховые компании, хорошо понимают риски, связанные с отмыванием денег. Понимание этих рисков региональными банками и провайдерами услуг перевода денег и ценностей носит различный по своей глубине характер. Понимание рисков кредитными потребительскими кооперативами оценивается как не соответствующее рискам, выявленным по результатам проведения национальной оценки рисков ОД. Понимание рисков, связанных с финансированием терроризма, находится на более низком уровне, а отчёт о национальной оценке рисков ФТ только в ограниченной степени способствует углублению понимания этих рисков, поскольку он носит достаточно общий характер.

2. Опрошенные финансовые учреждения имеют процедуры для выявления, оценки, понимания и документального фиксирования своих индивидуальных рисков, что включает проведение периодической переоценки рисков.

3. Представляется, что опрошенные финансовые учреждения применяют надлежащие меры по снижению рисков путём составления профилей своих клиентов, исходя из рисков ОД/ФТ, а также реализации соответствующих мер для проведения НПК, хранения данных и осуществления мониторинга.

4. Что касается идентификации бенефициарных собственников, то в целом уровень выполнения соответствующих требований среди финансовых учреждений является удовлетворительным. Однако представляется, что некоторые финансовые учреждения применяют приведённое в законодательстве определение бенефициарного собственника (т. е., если не установлено физическое лицо, чья доля участия в юридическом лице составляет 25 или более процентов, то руководители старшего звена определяются в качестве бенефициарных собственников). Это может являться следствием недостаточно глубокого понимания определения бенефициарного собственника, особенно когда речь идёт о сложных структурах собственности.

5. Финансовые учреждения надлежащим образом понимают конкретные ситуации, сопряжённые с высоким уровнем риска, используя общедоступную информацию, а также принимают дополнительные меры, в частности в отношении публичных должностных лиц (ПДЛ) и стран, представляющих повышенный риск. Однако по Рекомендации 12 отмечены некоторые незначительные технические недостатки, относящиеся к высокому риску в контексте НОР, которые могут привести к непоследовательному применению мер по снижению риска во всём секторе.

6. Крупные банки осведомлены о законодательных требованиях, касающихся целевых финансовых санкций, и применяют эти санкции безотлагательно. Однако в некоторых секторах может иметься путаница вследствие нечёткого понимания различий между перечнями ООН и национальными перечнями, что на практике мешает оперативному замораживанию активов.

7. В целом финансовые учреждения понимают требования, касающиеся направления сообщений о подозрительных операциях (СПО). Однако в системе направления СПО используется низкий уровень подозрения, основанный на установленных признаках

и индикаторах (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 6), что приводит к направлению большого количества СПО на основании этих признаков. С учётом имеющейся системы количество направляемых СПО соответствует уровню риска кредитных учреждений, особенно банков.

8. Представляется, что кредитные учреждения предпочитают направлять СПО на раннем этапе без проведения тщательного и глубокого анализа операции до отправления сообщения. Данное обстоятельство может не позволить в полной мере использовать возможности системы, поскольку в этом случае не используются преимущества дополнительных знаний и сведений, имеющихся у финансовых учреждений о своих клиентах.

9. Субъекты, с которыми проводились собеседования, продемонстрировали, что у них имеются надлежащая политика и процедуры внутреннего контроля.

10. До проведения выездной миссии российские финансовые учреждения, входящие в состав международных групп, не имели возможности обмениваться в целях ПОД/ФТ информацией внутри своих групп о клиентах, счетах, операциях, анализе операций или деятельности, которые представляются необычными, а также о соответствующих СПО.

11. В оцениваемом периоде степень несоблюдения обязательств в секторе в целом (в отличие от субъектов, с которыми проводились собеседования в ходе выездной миссии) вызвала обеспокоенность экспертов-оценщиков, особенно в части организации внутреннего контроля, проведения НПК и хранения данных, хотя в последние годы и наблюдается повышение уровня выполнения этих требований.

Установленные нефинансовые предприятия и профессии

1. Среди УНФПП, с которыми проводились собеседования, понимание рисков в целом является удовлетворительным. В некоторых секторах наблюдается хороший уровень понимания (например, у бухгалтеров и аудиторов). Понимание рисков другими представителями УНФПП является менее глубоким (казино, риелторы) или поверхностным (адвокаты и нотариусы). Понимание рисков дилерами драгоценных металлов и камней оценивается как не соответствующее тем рискам, которые были выявлены по результатам проведения национальной оценки рисков ОД.

2. УНФПП подразделяют клиентов на соответствующие категории на основании критериев ОД/ФТ и применяют меры надлежащей и усиленной проверки соответственно.

3. Все УНФПП, с которыми встретились эксперты-оценщики, знают об обязательстве по идентификации и проверке личности бенефициарных собственников, но при этом их понимание того, как выполнять это обязательство, является неоднозначным и поверхностным.

4. Несмотря на то, что УНФПП знают о своём обязательстве, касающемся направления сообщений о подозрительных операциях, лишь некоторые из них направляют достаточное количество СПО (дилеры драгоценных металлов и камней и риелторы).

Рекомендуемые меры

1. Российским властям следует обеспечить, чтобы УНФПП проводили периодическую оценку (переоценку) своих индивидуальных рисков ОД/ФТ.

2. Российским властям следует повысить уровень понимания рисков ОД/ФТ и обеспечить надлежащее выполнение обязательств ПОД/ФТ теми подотчётными субъектами, в отношении которых не осуществляется надлежащий надзор в целях ПОД/ФТ, включая юристов.

3. Российским властям следует повысить уровень понимания и выполнения требований, касающихся бенефициарных собственников, в частности среди средних и малых банков и других финансовых учреждений, а также УНФПП.

4. С учётом характера рисков, существующих в России, российским органам следует продолжать активно взаимодействовать с подотчётными субъектами по вопросам выявления национальных и иностранных ПДЛ, лиц из их близкого окружения и родственников, а также по вопросам выполнения требований ПОД/ФТ, касающихся проведения усиленной надлежащей проверки, направления СПО и отказа в проведении операций или установлении деловых отношений.
5. Российским властям следует повысить уровень информированности небанковских учреждений и УНФПП об обязательстве, касающемся направления СПО, а также о выполнении данного обязательства в соответствии с выявленными рисками, тенденциями и типологиями ОД/ФТ. Кроме того, российским властям следует обеспечить, чтобы финансовые учреждения, особенно кредитные учреждения, проводили более тщательный и глубокий анализ СПО, направляемых не на основании установленных признаков, для обеспечения высокого качества таких сообщений.
6. Росфинмониторингу следует скорректировать свои внутренние системы таким образом, чтобы финансовые учреждения и УНФПП могли выделять некоторые СПО как срочные и требующие незамедлительного внимания со стороны аналитиков Росфинмониторинга. Это позволит идентифицировать такие сообщения из большого количества СПО, ежедневно направляемых в Росфинмониторинг в автоматическом режиме. Росфинмониторингу следует предоставлять подотчётным субъектам дополнительную обратную связь с разъяснениями относительно оснований или уровня подозрений, связанных с каждым СПО или группой СПО.
7. Российским властям следует обеспечить, чтобы подотчётные субъекты применяли целевые финансовые санкции и безотлагательно замораживали активы. Этого следует добиваться в том числе путём активного взаимодействия с подотчётными субъектами и дополнительного разъяснения порядка выполнения требований, установленных в соответствии с санкционными перечнями ООН и национальными перечнями.
8. Российским властям следует продолжить совершенствовать свою нормативно-правовую базу в части, касающейся обмена информацией внутри финансовых групп.

417. В данной главе рассматривается и оценивается достижение Непосредственного результата 4. Для оценки эффективности по этому Разделу используются Рекомендации 9–23.

Непосредственный результат 4 (Превентивные меры)

418. Удельный вес реализации превентивных мер был определён экспертами-оценщиками в качестве наивысшего применительно к кредитным учреждениям; в качестве повышенного применительно к кредитным потребительским кооперативам, микрофинансовым организациям и дилерам драгоценных металлов и камней; в качестве умеренного применительно к профессиональным участникам сектора ценных бумах, провайдерам услуг перевода денег и ценностей и операторам по приёму платежей; и в качестве незначительного применительно к остальным секторам (адвокатам, нотариусам, юристам, бухгалтерам, провайдерам услуг траста или компаний, страховым организациям, негосударственным пенсионным фондам, обществам взаимного страхования, казино, паевым инвестиционным фондам, управляющим компаниям инвестиционных фондов), исходя из их относительной значимости и рисков в российских условиях.

419. Выводы экспертов-оценщиков по Непосредственному результату 4 основаны на собеседованиях с различными представителями частного сектора; анализе внутренних процедур и документов; сведений и статистических данных, предоставленных надзорными органами; обсуждениях с надзорными органами; данных по СПО и обсуждениях с ПФР.

420. Экспертам-оценщикам удалось встретиться лишь с небольшим числом поднадзорных организаций в каждом из соответствующих секторов, например, они опросили всего 5 из 484

банков, действовавших в России по состоянию на 1 января 2019 года. Несмотря на все попытки охватить различные организации (например, международные и внутренние, национальные и региональные, крупные и средние), не представляется возможным полностью отразить все многообразие сектора в рамках оценки. В этой связи эксперты-оценщики были также вынуждены полагаться на информацию, предоставленную российскими властями для того, чтобы лучше продемонстрировать уровень соблюдения требований в каждом секторе в целом. Например, представители Банка России сообщили экспертам-оценщикам о том, что в 2017 и 2018 годах 40% (2017) и 14% (2018) от общего числа нарушений, допущенных кредитными учреждениями, пришлись на долю учреждений, относящихся к группе высокого риска. При этом около 30% указанных нарушений, выявленных за оба года, были сочтены российскими государственными органами как серьёзные.

421. Кроме того, выводы, содержащиеся в разделе по Непосредственному результату 3, относительно надзора за финансовым сектором имеют серьёзное значение для анализа достижения Непосредственного результата 4, поскольку слабые места в надзорной деятельности сказываются на том, в какой степени Банк России и другие надзорные органы выявляют все нарушения требований в сфере ПОД/ФТ.

Понимание рисков ОД/ФТ и обязательств в сфере ПОД/ФТ

Финансовые учреждения и УНФПП

422. Крупные банки продемонстрировали хорошее понимание своих рисков ОД/ФТ, особенно банки, входящие в состав международных финансовых групп. Крупные компании по операциям с ценными бумагами, страховые и микрофинансовые компании также смогли показать хороший уровень понимания рисков. Данные подотчётные субъекты имеют опыт работы в сфере оценки и понимания рисков ОД/ФТ, который не ограничивается оценкой на национальном уровне, проводившейся в 2017–2018 годах. Такое понимание основывается на внутренних процедурах, обеспечивающих регулярную оценку рисков на уровне всего субъекта в целом. Банки, входящие в состав международных групп, обращают главное внимание на риски, которым подвержена вся группа в целом, хотя они также продемонстрировали хорошее знание рисков, присущих России. Уровень понимания рисков, продемонстрированный другими финансовыми учреждениями, особенно региональными банками и провайдерами услуг перевода денег и ценностей, является различным и не таким глубоким, как у основных участников сектора. Однако в целом их понимание считается соразмерным рискам, которым они подвержены. Понимание рисков среди кредитных потребительских кооперативов оценивается как не соответствующее рискам, выявленным по результатам проведения национальной оценки рисков ОД.

423. Опрошенные УНФПП продемонстрировали удовлетворительный, хотя и различный уровень понимания рисков ОД/ФТ, который во многом основывается на выводах, содержащихся в отчётах об оценках национальных рисков от 2018 года, но, как правило, не учитывает их подверженность рискам, связанным с клиентами и направлениями деятельности. Представители УНФПП сочли, что выводы по результатам национальных оценок рисков являются полезными и точными в отношении различных секторов, несмотря на сравнительно общий характер этих выводов. В отдельных секторах наблюдается более продвинутое понимание (например, среди бухгалтеров и аудиторов), тогда как в других сегментах понимание является менее глубоким (среди казино, дилеров драгоценных металлов и камней, а также среди риелторов). Адвокаты, юристы и нотариусы продемонстрировали лишь поверхностное понимание рисков ОД/ФТ, которым они подвержены. Понимание рисков в секторе дилеров драгоценных металлов и камней оценивается как не соответствующее тем рискам, которые были выявлены по результатам проведения национальной оценки рисков ОД, и в этой связи требуется повысить уровень и глубину этого понимания.

424. Основные риски и типологии, названные опрошенными представителями финансовых учреждений и УНФПП, соответствуют указанным в отчёте о национальной оценке рисков

ОД (например, использование фиктивных компаний, коррупция, операции с наличными денежными средствами, электронные средства платежей). Национальная оценка рисков ОД считается полезным мероприятием, в котором приняло участие большое количество представителей частного сектора. Результаты этой оценки широко известны, хотя некоторые субъекты, обладающие более глубоким пониманием, отметили, что выводы по результатам этой оценки лишь подтвердили то, что им уже было известно о рисках ОД. Это может свидетельствовать о том, что отчёт о национальной оценке рисков может иметь ограниченную пользу для повышения уровня понимания рисков ОД некоторыми подотчётными субъектами.

425. У всех финансовых учреждений и большинства УНФПП имеются системы классификации рисков своей клиентской базы на основании различных факторов риска, связанных с клиентами, продуктами, географическим положением и каналами поставки. Государственные органы выпустили инструкции[50] с разъяснением того, как следует классифицировать риски ОД/ФТ, связанные с клиентами и операциями. Например, подотчётные субъекты отнесут к категории высокого риска клиентов или бенефициарных собственников, являющихся публичными должностными лицами, юридическими лицами, зарегистрированными по одному и тому же адресу с иными юридическими лицами, а также клиентов и (или) бенефициарных собственников, включённых в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму. Кроме того, в отличие от УНФПП, финансовые учреждения определяют меры по снижению выявляемых присущих рисков и периодически проводят повторную оценку достаточности мер контроля, реализуемых в целях снижения рисков.

426. Уровень понимания рисков ФТ значительно варьируется в частном секторе. Как и в случае с национальной оценкой рисков ОД, в процессе проведения национальной оценки рисков ФТ приняло участие большое количество представителей частного сектора. Результаты национальной оценки рисков ФТ были доведены до сведения финансовых учреждений и УНФПП через Совет комплаенс, а также были опубликованы. Однако опубликованный отчёт о национальной оценке рисков ФТ носит общий характер и не содержит подробных данных о конкретных угрозах для каждого из секторов. Среди видов деятельности, которые представителям частного сектора предписано считать сопряжёнными с высоким риском, фигурируют благотворительные организации, что не соответствует выводам НОР ФТ о том, что благотворительные организации подвержены умеренному риску ФТ (при этом считается, что весь сектор НКО относится к группе низкого риска). Российские власти объясняют это намерением осуществлять тщательный контроль за деятельностью благотворительных организаций, поскольку по своей природе они изначально подвержены высокому риску ФТ. Следует отметить, что уровень понимания рисков (и уровень взаимодействия с государственными органами) существенно выше среди крупнейших банков: Росфинмониторинг вместе с 11 крупными банками разработал подробные типологии для выявления возможных операций, связанных с ФТ, а также планирует расширить использование этих типологий на другие финансовые учреждения, как указано в анализе Непосредственного результата 6.

427. В 2016 году в Российской Федерации был учреждён Совет комплаенс – орган, действующий на национальном уровне, в состав которого вошли представители крупнейших финансовых учреждений и УНФПП (более 100 членов), при этом региональные подгруппы Совета действуют во всех федеральных округах. Целью создания Совета является повышение понимания и осведомлённости о рисках во всех секторах, обмен новыми типологиями ОД/ФТ и разработка новых признаков подозрительных операций с целью предоставления руководящих указаний для финансовых учреждений. Совет является главным форумом для диалога между государственными органами и представителями частного сектора, который все заинтересованные стороны считают очень полезной платформой.

---

50 В рамках следующих инструкций: Положение ЦБ РФ № 375 от 2012 года; Положение ЦБ РФ № 445 от 2014 года; Приказ Росфинмониторинга № 103 от 2002 года (все из них действующие).

428. У всех опрошенных подотчётных субъектов имеется удовлетворительное понимание своих обязательств в сфере ПОД/ФТ. Финансовые учреждения продемонстрировали хорошее понимание своих обязательств и, похоже, достаточно хорошо их выполняют. Финансовые учреждения особенно хорошо осведомлены об обязательствах по проведению надлежащей и усиленной проверки и направлению СПО (после того, как неоднократно накладывались крупные штрафы за невыполнение этих обязательств). УНФПП также продемонстрировали неплохое понимание своих обязательств в сфере ПОД/ФТ, хотя их уровень понимания ниже, чем у финансовых учреждений.

Применение мер по снижению рисков

429. В финансовых учреждениях установлены меры и системы внутреннего контроля для снижения рисков. Данные системы позволяют им проводить оценку рисков, связанных с клиентами и операциями на основании различных критериев (в целом данные риски связаны с продуктами, географическим положением и видами клиентов), используя балльные шкалы риска. Как правило, присваиваются три степени риска (высокий, средний и низкий), что позволяет финансовым учреждениям применять адресные меры по снижению рисков, используя при этом разные подходы для проверки и различные по глубине и интенсивности меры. В случае клиентов, отнесённых к категории высокого риска, как правило, требуется получение одобрения со стороны вышестоящего руководства отдела комплаенс и осуществление более тщательного мониторинга со стороны административных служб. Нарушения в этой сфере в основном носят технический характер (например, несвоевременное обновление программ оценки рисков в рамках правил внутреннего контроля) и не являются серьёзными в финансовом секторе. В секторах дилеров драгоценных металлов и камней, а также риелторов наблюдается наиболее низкий уровень соблюдения требований, хотя количество случаев невыполнения установленных обязательств снижается.

430. В целях снижения определённых выявленных рисков Росфинмониторинг и Банк России информируют подотчётные субъекты о типологиях путем рассылки методических рекомендаций или обновления кодов типологий в нормативных документах.

431. Число клиентов, которым финансовыми учреждениями и УНФПП было отказано в открытии счетов или осуществлении операций, снизилось за 2015–2017 годы. Представители российских властей заявили, что это может являться признаком того, что субъекты эффективно снижают риски ОД/ФТ и в этой связи не прибегают к прекращению деловых отношений или к отказу в проведении операций по причине обеспокоенности по поводу ОД/ФТ. Однако данное утверждение, похоже, не согласуется с тем фактом, что количество направляемых СПО увеличивается очень быстрыми темпами (их число почти удвоились в период с 2015 по 2017 год, как указано ниже в таблице 5.1; см. также подраздел 5.1.5). Поскольку, согласно российскому законодательству в сфере ПОД/ФТ, наличие обеспокоенности по поводу ОД/ФТ не обязательно является поводом для отказа (см. критерий 10.19), финансовые учреждения, возможно, изменили свой подход: они продолжают поддерживать деловые отношения или проводить операции и направляют при этом СПО вместо отказа.

432. Во время проведения выездной миссии не было обнаружено никаких свидетельств того, что технические недостатки, отмеченные в критерии 10.19 относительно обязанности отказывать в совершении операций из-за невозможности завершить НПК как при приёме клиента на обслуживание, так и до проведения разовой операции, снижали эффективность.

Применение требований, касающихся НПК и хранения данных

433. Опросы представителей частного сектора показали, что финансовые учреждения и УНФПП в целом понимают и выполняют требования о проведении НПК и хранении данных.

Финансовые учреждения

434. Опрошенные финансовые учреждения получают требуемую информацию в рамках

надлежащей проверки клиентов и отказывают в установлении деловых отношений или в проведении операций в случае невозможности завершения процесса НПК. Кроме того, они продемонстрировали, что принимают меры для мониторинга и проверки полученной информации, а также проводят периодический анализ идентификационных данных клиента, например осуществляют постоянный мониторинг источника и направления движения денежных средств, онлайн-мониторинг операций и проводят периодическую переоценку статуса ПДЛ. Финансовые учреждения обновляют имеющуюся у них информацию не реже одного раз в год. В случае возникновения сомнений в точности и надёжности информации обновление сведений происходит в течение не более семи рабочих дней.

435. Однако число выявляемых Банком России нарушений, касающихся идентификации клиентов, свидетельствует о более низком уровне соблюдения требований, особенно среди кредитных учреждений, микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов, которым в отчёте о национальной оценке рисков ОД присвоен повышенный уровень риска. Таблица 5.1 демонстрирует неоднородную картину соблюдения установленных требований. За исключением 2018 года, в котором эксперты-оценщики отмечают предпринятые усилия и повышение уровня соблюдения требований финансовыми учреждениями, указанные три сектора, похоже, показывают слабые результаты в части выполнения этих требований. В настоящее время Банк России также занимается доработкой своих процедур и практик для усиления надзора (эксперты-оценщики высоко оценивают и поддерживают эту работу – см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 3) и, по словам представителей Банка России, это может являться причиной возросшего числа выявляемых нарушений. Однако эксперты-оценщики также считают, что вышеуказанное заявление является спорным по следующим причинам: во-первых, оно не соответствует данным за 2015 год (год с наихудшими показателями в части соблюдения установленных требований); во-вторых, оно подразумевает, что текущее число нарушений может быть занижено, так как повышение уровня соблюдения требований в настоящем и будущем означает, что в прошлом процедуры и практики, а значит, и возможность обнаружения нарушений, были менее развиты.

Таблица 5.1. Количество нарушений требований о проведении НПК, допущенных финансовыми учреждениями

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество нарушений, выявленных в кредитных учреждениях	952	1247	225	467	96	2987
Количество выездных проверок[51]	404	275	244	217	123	1263
Количество нарушений на одну проверку	2,4	4,5	0,9	2,1	0,8	2,3
Количество нарушений, выявленных в микрофинансовых организациях	210	222	481	393	45	1351
Количество выездных проверок	1	5	14	12	4	36
Количество нарушений на одну проверку	210	44,4	34,3	32,8	11,3	38
Количество нарушений, выявленных в кредитных потребительных кооперативах	174	147	415	615	39	1390
Количество выездных проверок	6	8	8	43	10	75
Количество нарушений на одну проверку	28	18,4	51,8	14,3	3,9	19

436. Уровень понимания обязательств по идентификации бенефициарных собственников различается, хотя похоже, что финансовые учреждения лучше понимают эти требования, по сравнению с УНФПП. Большинство субъектов используют лишь критерий «контрольная доля

[51] Данные цифры включают плановые и специальные (внеплановые) проверки (как включающие рассмотрение вопросов ПОД/ФТ, так и посвящённые исключительно вопросам ПОД/ФТ – см. раздел по Непосредственному результату 3).

участия» и не знают о других способах установления бенефициарных собственников. При возникновении сомнений в том, что этот критерий является достаточным для определения бенефициарного собственника, они не принимают во внимание лиц, которые могут контролировать юридическое лицо с помощью иных средств. Клиенты обязаны указывать бенефициарных собственников при установлении деловых отношений; однако, как оказалось, проверка бенефициарных собственников сопряжена с трудностями, особенно если речь идёт о более сложных структурах собственности (например, многоуровневые юридические лица и иностранные трасты) или подставных лицах (неофициальных номинальных лицах). В июне 2018 года Совет комплаенс выпустил руководство по идентификации бенефициарных собственников, в котором приведены некоторые примеры и разборы практических ситуаций. Росфинмониторинг и Банк России разослали пояснительные записки по этому вопросу, однако похоже, что в них приведено поверхностное разъяснение законодательных требований и содержится мало подробных указаний о том, как устанавливать бенефициарных собственников в случае необычных или сложных корпоративных структур.

437. За исключением более крупных финансовых учреждений, обладающих ресурсами для проведения проверок с использованием внешних источников, национальный центральный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ) является основным источником информации, используемой для определения и проверки информации о бенефициарных собственниках. При этом в разделе, посвящённом Непосредственному результату 5, были отмечены недостатки, касающиеся информации о юридических лицах, а сведения о юридических владельцах, содержащиеся в ЕГРЮЛ, могут совпадать с информаций о бенефициарных собственниках только в случае субъектов с простыми структурами собственности.

438. Представители одного опрошенного финансового учреждения сообщили о двух случаях, когда в результате осуществления постоянного мониторинга было установлено, что информация о бенефициарных собственниках не соответствовала предоставленным клиентом данным и финансовое учреждение хранило как предоставленную клиентом информацию о бенефициарном собственнике, так и установленные самим финансовым учреждением сведения о бенефициарном собственнике. Тем не менее, за несколькими исключениями, финансовые учреждения и УНФПП, похоже, в большинстве случаев идентифицируют в качестве бенефициарного собственника физическое лицо, чья доля участия в юридическом лице составляет 25 или более процентов, а при отсутствии лица, которому принадлежит контрольная доля участия в юридическом лице, они сразу же идентифицируют руководителя старшего звена в качестве бенефициарного собственника (т. е. не предпринимая никаких попыток идентифицировать в качестве бенефициарного собственника другое физическое лицо, осуществляющее контроль с помощью иных средств).

439. Российские власти утверждают, что эффективность исполнения обязательств по проведению НПК связана с надзорными мерами, принимаемыми Банком России, и с тенденцией к снижению случаев несоблюдения этих обязательств. Хотя это может быть справедливо по отношению к идентификации бенефициарных собственников в целом, в 2017 году было зафиксировано увеличение количества выявленных нарушений со стороны микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов[52], которые отнесены к категории повышенного риска (см. также предыдущий абзац), вследствие: (i) изменения направленности и методов надзорной деятельности (см. раздел по Непосредственному результату 3), что позволило ЦБ РФ с тех пор выявлять нарушения, которые ранее оставались незамеченными, и, вероятно, из-за (ii) изменений в Законе о ПОД/ФТ, в котором были установлены новые требования к юридическим лицам о раскрытии информации о своих бенефициарных собственниках, а также в результате публикации руководства Банка России по идентификации бенефициарных собственников. Хотя это и говорит о повышенном внимании со стороны государственных органов к секторам микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов, это также

[52] Микрофинансовыми организациями было допущено 33 нарушения в 2017 году, тогда как в 2016 году – всего лишь 2. Аналогичным образом в 2017 году кредитными потребительскими кооперативами было допущено 60 нарушений, тогда как в 2016 году – лишь 1.

свидетельствует о том, что требования НПК в упомянутых секторах могут быть достаточно несовершенными.

440. Опрошенные организации хорошо понимают и выполняют требования, касающиеся хранения данных. Тем не менее в период с 2014 по 2018 год Банк России выявил 29 347 нарушений в кредитных учреждениях (в других сегментах было выявлено очень незначительное количество нарушений). Из таблицы 5.2 видно, что среди кредитных учреждений зафиксировано значительное число случаев несоблюдения этих требований в период с 2014 по 2016 год, однако в последующие годы данные показатели стали улучшаться.

Таблица 5.2. Количество нарушений требований о хранении данных, выявленных в финансовых учреждениях

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество нарушений, выявленных в кредитных учреждениях	4310	5023	17 661	688	1665	29 347
Количество выездных проверок[53]	404	275	244	217	123	1263
Количество нарушений на одну проверку	10,7	18,3	72,4	3,1	13,5	23,2

УНФПП

441. Опрошенные в ходе выездной миссии УНФПП в целом надлежащим образом выполняют требования, касающиеся проведения НПК и хранения данных. Они также знают, что должны отказывать в установлении деловых отношений или прекращать такие отношения в случае невозможности завершения процесса НПК, а затем рассмотреть вопрос о необходимости направления СПО. Указанные выше цифры свидетельствуют о том, что УНФПП применяют это на практике. Имеющаяся информация обновляется не реже одного раза в год, а в случаях возникновения сомнений в точности и надёжности информации обновление сведений происходит в течение не более семи рабочих дней.

442. Опрошенные УНФПП продемонстрировали удовлетворительное понимание требований в отношении бенефициарных собственников, но при этом они исполняют их на более низком уровне по сравнению с финансовыми учреждениями.

443. Тем не менее статистика выявленных нарушений свидетельствует о значительном уровне несоблюдения требований, касающихся применения мер НПК, включая идентификацию бенефициарных собственников, среди УНФПП, и особенно в секторе дилеров драгоценных металлов и камней.

444. Количество нарушений требований о хранении данных и документов со стороны риелторов было выявлено в очень небольшом количестве случаев.

Применение усиленных мер надлежащей проверки

Публичные должностные лица (ПДЛ)

445. Согласно отчёту о национальной оценке рисков ОД, Россия подвержена высокому уровню риска участия ПДЛ и связанных с ними лиц в схемах ОД, что в основном обусловлено большим количеством преступлений в государственном секторе (связанных с расходованием бюджетных средств и налогообложением) и случаев коррупции.

446. Похоже, что в финансовом секторе идентификация публичных должностных лиц осуществляется на надлежащем уровне. Опрошенные представители финансовых учреждений продемонстрировали хороший уровень исполнения обязательств по применению усиленных мер НПК в отношении публичных должностных лиц, членов семей ПДЛ и лиц из близкого

53 Данные цифры включают плановые и специальные (внеплановые) проверки (как включающие рассмотрение вопросов ПОД/ФТ, так и посвящённые исключительно вопросам ПОД/ФТ).

окружения ПДЛ. Не было выявлено свидетельств того, что недостатки технического соответствия (см. Рекомендацию 12) отрицательно сказываются на эффективности выявления опрошенными подотчётными субъектами иностранных и национальных ПДЛ, включая лиц из их близкого окружения, и применения соразмерных усиленных мер проверки. Представители одного субъекта сектора УНФПП отметили трудности в установлении иностранных публичных должностных лиц. В финансовом секторе и в секторе УНФПП было выявлено небольшое количество нарушений. Однако остаются существенные недостатки в плане технического соответствия, которые могут помешать последовательному применению мер по снижению риска в обоих секторах или не позволить надзорным органам выявлять нарушения, касающиеся всех элементов и требований стандарта.

447. Для определения того, является ли клиент публичным должностным лицом, членом семьи ПДЛ или лицом из близкого окружения ПДЛ, подотчётные субъекты используют ряд источников, а именно: коммерческие базы данных и общедоступную информацию, предоставляемую национальными (в частности, перечень должностных лиц России)[54] и иностранными компетентными органами (главным образом сведения, публикуемые на официальных веб-сайтах). При этом могут возникнуть дополнительные трудности при определении того, является ли публичное должностное лицо бенефициарным собственником, учитывая указанные выше недостатки, связанные с идентификацией бенефициарных собственников.

448. На практике финансовые учреждения и УНФПП осуществляют более тщательный мониторинг операций, проводимых публичными должностными лицами. Эти виды клиентов всегда рассматриваются как представляющие высокий риск, и поэтому к ним применяется целый ряд усиленных мер НПК, таких как необходимость получения санкции высшего руководства на установление деловых отношений или проведение разовой операции, требование предоставлять сведения об источнике средств и благосостояния, а также о характере деловых отношений. В случае непредставления дополнительной информации и документов финансовые учреждения и УНФПП отказывают в проведении операции.

Корреспондентские банковские отношения

449. При установлении корреспондентских банковских отношений финансовые учреждения проводят надлежащую проверку в отношении своих респондентов, что позволяет им убедиться в характере хозяйственной деятельности и надлежащей деловой репутации учреждений-респондентов. Однако всё равно остаётся неясно: (i) осуществляется ли надлежащая проверка мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых учреждениями-респондентами; (ii) имеется ли понимание обязанностей в области ПОД/ФТ у каждого учреждения, являющегося участником отношений; и (iii) проводят ли финансовые учреждения оценку качества надзора, осуществляемого в отношении своих респондентов. Представители одного банка заявили, что они проверяют системы контроля ПОД/ФТ, имеющиеся у их респондентов. Финансовые учреждения анализируют виды клиентов, которым учреждения-респонденты собираются предоставлять услуги, а также объём и суммы проводимых операций. Учреждения-корреспонденты осуществляют эффективный мониторинг операций учреждений-респондентов.

Новые технологии

450. Опрошенные представители финансовых учреждений и УНФПП всегда рассматривают новые финансовые продукты, а также новые или появляющиеся технологии, равно как и изменения в предоставлении существующих продуктов или услуг, как представляющие высокий риск и применяют соразмерные меры по снижению рисков. Многие опрошенные

[54] Данный перечень ведётся согласно Указу Президента № 32 и включает только должности без имён. Информацию о ПДЛ и других должностных лицах также можно найти на официальных сайтах государственных органов в сети «Интернет». Согласно Федеральному закону № 273 ПДЛ обязаны обнародовать информацию о своих годовых доходах и расходах в сети «Интернет» (например, на сайте www.declarator.org), а также данные об активах, принадлежащих им и их близким родственникам.

финансовые учреждения считают, что риск настолько высок, что они предпочитают не принимать на обслуживание новых клиентов или не продолжать деловые отношения с существующими клиентами, которые используют новые продукты или технологии вместо того, чтобы осуществлять надлежащее управление этими рисками. Однако при этом кредитные учреждения предлагают клиентам электронные средства платежей (например, «электронные кошельки» и предоплаченные карты) без принятия мер для полного устранения[55] существующей уязвимости, обусловленной анонимным характером этих продуктов (анонимность указана в качестве одной из уязвимостей в отчёте о национальной оценке рисков ОД).

451. Подотчётные субъекты также направляют достаточное количество СПО, касающихся использования новых технологий, что свидетельствует о том, что осуществляемый ими мониторинг рисков и осведомлённость о рисках находятся на удовлетворительном уровне. Согласно отчёту о национальной оценке рисков, виртуальные активы рассматриваются как представляющие растущий риск (особенно в связи с преступлениями, связанными с наркотиками), при этом число направленных финансовыми учреждениями СПО, связанных с использованием виртуальных активов, значительно увеличилось в 2017 году: в том году в Росфинмониторинг было направлено 3646 сообщений (по сравнению с 18 в 2016 году, 25 в 2015 году и 2 в 2014 году).

452. В России недавно был принят новый закон об использовании виртуальных активов и контроле за ними. Тем не менее виртуальные активы всё еще остаются под запретом, а практические меры по лицензированию или регистрации провайдеров этих услуг или применению мер контроля в целях ПОД/ФТ в этом секторе ещё не реализованы.

Электронные переводы денежных средств

453. В России финансовые учреждения применяют правила, регулирующие электронные переводы средств. Несмотря на то, что действующее законодательство не в полной мере соответствует стандартам (см. Рекомендацию 16), встречи и обсуждения, проведённые с представителями финансовых учреждений, дают основания полагать, что недостатки в части технического соответствия не влияют на применение правил, регулирующих электронные переводы, которые реализуются эффективным образом. Кроме того, Банк России не выявил большого количества нарушений, связанных с применением правил осуществления электронных переводов средств.

Целевые финансовые санкции

454. Опрошенные представители финансовых учреждений и УНФПП знают о своих обязательствах, касающихся применения целевых финансовых санкций, и имеют в своём арсенале средства для своевременного выполнения этих обязательств. У всех кредитных учреждений имеются автоматизированные системы для проверки клиентов по санкционным перечням как до проведения операций и установления деловых отношений, так и в процессе поддержания деловых отношений. Более мелкие финансовые учреждения и УНФПП осуществляют такие проверки по санкционным перечням с использованием менее высокотехнологичных систем либо вручную. Тем не менее имеет место некоторая путаница, касающаяся обязательств, связанных с национальными перечнями (в которые включены как террористы, так и экстремисты), и обязательств, связанных с перечнями ООН (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 10). Похоже, что финансовые учреждения и УНФПП лучше знают о своих обязательствах применительно к национальным перечням, например, когда речь идёт о платежах и переводах определённых денежных средств лицам, внесённым в санкционные перечни. Аналогичная ситуация наблюдается

[55] Что касается учреждений – эмитентов электронных денег, то в соответствии с Законом о ПОД/ФТ суммы переводов, которые разрешено осуществлять без проведения НПК, ограничены примерно 200 евро. При этом НПК должна проводиться в обязательном порядке в случае, например, возникновения подозрений в ОД/ФТ. Российские власти продолжают работу над тем, чтобы уменьшить вышеуказанный лимит на переводы.

и с ПДЛ, где выполнение требований о применении целевых финансовых санкций может вызвать затруднения, учитывая отмеченные выше недостатки, касающиеся идентификации бенефициарных собственников.

455. Представители компетентных органов утверждают, что небольшое количество выявляемых нарушений свидетельствует о результативности их усилий, направленных на повышение эффективности системы применения целевых финансовых санкций. В 2018 году[56] было зафиксировано два случая, когда кредитные учреждения не заморозили средства, и один случай незамораживания средств ломбардом. Что касается случаев неприменения мер для безотлагательного замораживания денежных средств или иных активов, то здесь наблюдается стабильное улучшение во всех секторах (см. таблицу 5.3), несмотря на резкое единичное увеличение таких случаев в 2017 году среди кредитных учреждений.

Таблица 5.3. Количество нарушений обязательств, касающихся применения целевых финансовых санкций

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество нарушений, выявленных в кредитных учреждениях	13	48	12	77	2	152
Количество выездных проверок[57]	404	275	244	217	123	1263
Количество нарушений на одну проверку	0,03	0,2	0,1	0,4	0,02	0,1
Количество нарушений, выявленных в микрофинансовых организациях	49	37	40	3	0	129
Количество выездных проверок	1	5	14	12	4	36
Количество нарушений на одну проверку	49	7,4	2,9	0,23	0	3,6
Количество нарушений, выявленных в кредитных потребительных кооперативах	35	17	22	2	0	76
Количество выездных проверок	6	8	8	43	10	75
Количество нарушений на одну проверку	5,8	2,1	2,8	0,04	0	1

Страны, представляющие повышенный риск

456. Опрошенные представители финансовых учреждений и УНФПП знают о публичных заявлениях ФАТФ о странах, представляющих повышенный риск, которые они получают через личный кабинет. Они обязаны присваивать «высокий риск» любому клиенту, включая бенефициарных собственников, из юрисдикции, которая не выполняет стандарты ФАТФ. Кроме того, они должны направлять сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю, в случае совершения любых операций на сумму 600 000 рублей (около 8000 евро) или выше в пользу или от лица, находящегося в такой юрисдикции или являющегося её резидентом.

Обязательства по направлению сообщений и запрет на предупреждение

457. Опрошенные в ходе выездной миссии представители финансовых учреждений и УНФПП в целом понимают и выполняют свои обязательства по направлению сообщений. Однако неясно, все ли секторы и организации в одинаковой степени понимают данные обязательства, поскольку количество СПО, направляемых подотчётными субъектами (за исключением кредитных учреждений), является относительно небольшим (см. таблицу 5.5).

458. В России установлен в целом низкий «порог подозрений» для направления каждого вида сообщений, что приводит к большому объёму СПО, поступающих от кредитных учреждений

[56] Банк России не вёл статистику случаев незамораживания средств или иных активов до 2018 года, но в 2017 году внёс изменения в статистическую методологию, чтобы появилась возможность предоставлять данные сведения.

[57] Данные цифры включают плановые и специальные (внеплановые) проверки (как включающие рассмотрение вопросов ПОД/ФТ, так и посвящённые исключительно вопросам ПОД/ФТ – см. раздел по Непосредственному результату 3).

[более 74 миллионов СПО в период с 2014 по 2018 год (см. таблицу 5.5) и 41 миллион сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, за тот же период]. Система направления сообщений в значительной степени основана на признаках и индикаторах риска, которые регулярно обновляются Росфинмониторингом совместно с Банком России. При этом участие человека в процессе принятия решения о направлении сообщений сведено к минимуму. В результате во всех опрошенных экспертами-оценщиками организациях имеется лишь небольшое количество сотрудников, занимающихся проверкой подозрительных операций, по сравнению с огромным объёмом СПО, направляемых каждый год (например, каждому выделенному сотруднику кредитного учреждения пришлось бы обрабатывать около 40 СПО в день). Российские власти утверждают, что данные признаки и индикаторы не являются исчерпывающими, и подотчётные субъекты направляют СПО, руководствуясь также другими критериями. Однако статистика показывает (см. таблицу 5.4), что СПО, которые не основаны на признаках и индикаторах риска, поступают в меньшем объёме.

Таблица 5.4. Доля СПО, направленных кредитными учреждениями на основании установленных признаков и индикаторов риска

	2013	2014	2015	2016	2017
Доля СПО, основанных на индикаторах риска (%)	65	72	76	81	80
Доля СПО, не основанных на индикаторах риска (%)	35	28	24	19	20

459. Несмотря на большое количество необработанных СПО, данная система зарекомендовала себя в качестве хорошего источника финансовой информации для Росфинмониторинга, который задействует средства для работы с большими массивами данных с целью автоматической сортировки и фильтрации необработанных СПО и выдачи «ориентировок» аналитикам (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 6). Таким образом, система направления сообщений преимущественно приспособлена к потребностям Росфинмониторинга по обработке данных и в меньшей степени нацелена на обеспечение высокого качества СПО и наличия в них информации, указывающей на серьёзные подозрения. Эксперты-оценщики считают, что существующие признаки и индикаторы являются широко охватывающими и регулярно обновляются, что может объяснить большой процент автоматически выдаваемых «тревожных сигналов», приводящих к направлению СПО. Однако это происходит без проведения со стороны финансовых учреждений тщательного и глубокого анализа перед направлением СПО, что может не позволить в полной мере использовать возможности системы, поскольку в этом случае не используются дополнительные знания и сведения, имеющиеся у финансовых учреждений о своих клиентах. Несмотря на то, что также имеются случаи направления СПО на основании других критериев (т. е. не на основании установленных индикаторов риска), практическая польза от таких сообщений может быть ограниченной, учитывая значительное число таких сообщений (около 14 миллионов в период с 2014 по 2018 год) и небольшое количество сотрудников в финансовых учреждениях, занимающихся их анализом.

460. Система направления СПО не позволяет Росфинмониторингу всегда обнаруживать случаи, когда сведения, содержащиеся в конкретном сообщении, превышают «порог подозрений», требуемый для направления СПО (например, случаев, которые были расследованы финансовыми учреждениями, и когда у них имеется высокая степень уверенности в том, что было совершено преступление), или случаи, требующие немедленного ответа на запрос. Аналогичным образом, используемые Росфинмониторингом внутренние системы не включают в себя никаких средств для приоритизации таких важных СПО, требующих особого или срочного рассмотрения аналитиками. Вместо этого все СПО заносятся в базу данных и анализируются только в случае выявления части схемы или признаков средствами автоматического анализа. Такой подход может быть нецелесообразным для некоторых видов подотчётных субъектов, в частности для адвокатов и бухгалтеров, у которых не так много клиентов и которые лучше знают каждого из своих клиентов и таким образом могут направлять СПО с более актуальной и содержательной информацией, основанной на более высокой степени подозрений. Российская

система направления сообщений не обладает возможностями для сбора и использования более обширных знаний и сведений о клиентах в данных секторах.

461. Что касается остальных организаций финансового сектора (в том числе некредитных учреждений, которые находятся под надзором Банка России и включают микрофинансовые организации и кредитные потребительские кооперативы, отнесённые в отчёте о национальной оценке рисков ОД к категории повышенного риска), то здесь наблюдается очень разная динамика и существенные различия в объёмах направляемых СПО, даже с учётом неизбежных различий между этими организациями, обусловленных разным размером их активов и разной степенью подверженности риску. В целом от финансового сектора (за исключением кредитных учреждений) поступает гораздо меньшее число СПО, чем можно было бы ожидать, и поэтому следует принять меры для повышения количества направляемых сообщений.

462. Среди УНФПП наблюдается тенденция к направлению малого числа сообщений, что может стать поводом для беспокойства, поскольку характер их отношений с клиентами и небольшое количество направляемых сообщений означает, что УНФПП не являются субъектами, в отношении которых можно применять подход, в рамках которого анализируются большие массивы данных, о чём говорилось выше.

Таблица 5.5. Количество СПО (в том числе сообщений о попытках совершения операций) в разрезе секторов

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Кредитные учреждения	4 500 000	11 800 000	18 800 000	21 400 000	17 700 000	74 200 00
Некредитные финансовые учреждения, находящиеся под надзором Банка России	74 000	101 000	162 000	107 000	105 000	549 000
Сектор дилеров драгоценных металлов и камней	3500	4000	4700	4100	4200	20 500
Риелторы	5300	3700	2800	2400	2300	16 500
Операторы платёжных систем	44 000	65 000	64 000	69 000	60 000	302 000
Лизинговые компании	4900	4700	5300	12 500	13 000	40 400
Факторинговые компании	800	400	1000	100	100	2400
Организации почтовой связи	12 000	14 000	1400	8700	8000	44 100
Провайдеры услуг связи	12 000	14 000	1400	2000	3000	32 400
Сектор азартных игр	100	1500	400	100	400	2500
Нотариусы	10	31	56	141	583	821
Адвокаты	11	20	23	31	17	102
Бухгалтеры (аудиторы)	5	21	12	17	20	75
Юристы	3	11	10	27	23	74
Всего	4 656 629	12 008 383	19 043 101	21 606 116	17 896 643	75 210 872

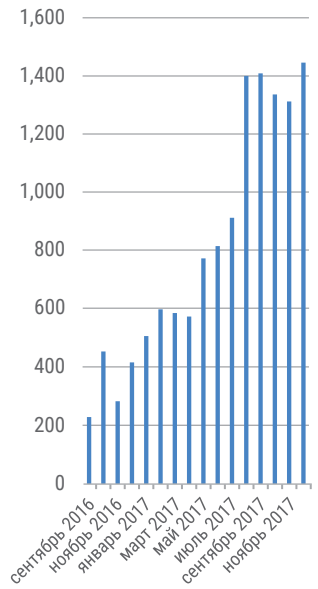
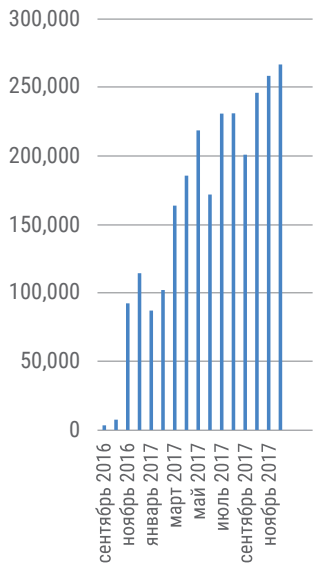
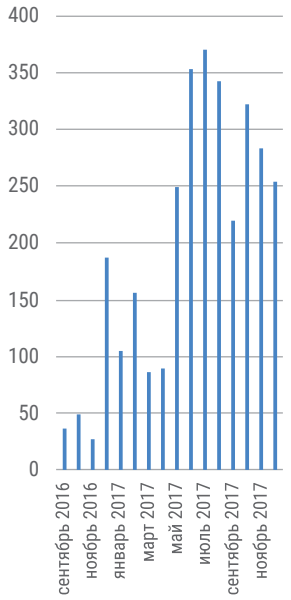
463. Для выявления операций и направления сообщений кредитные учреждения с 2009 года используют централизованную автоматизированную систему, созданную согласно постановлениям Банка России, во взаимодействии с Росфинмониторингом. Постоянное усовершенствование используемого кредитными учреждениями автоматизированного программного обеспечения отчасти объясняет резкий рост количества направляемых СПО. Увеличение числа сообщений также объясняется более проработанными типологиями/индикаторами, которые предоставляются Росфинмониторингом и включаются в программное обеспечение банков. Выявление операций осуществляется на основании алгоритмов, разработанных с учётом критериев, установленных самими финансовыми учреждениями, а также типологий, доведённых до их сведения компетентными органами

или же выявляемых финансовыми учреждениями самостоятельно. Алгоритм выявления операций может быть изменён в зависимости от повторяемости тенденций. Из проведённых с представителями частного сектора обсуждений становится ясно, что они преимущественно полагаются на ту исходную информацию о тенденциях и методах, которую предоставляет Росфинмониторинг, и что свои собственные типологии они разрабатывают лишь в минимальной степени.

464. Работа, осуществляемая Советом комплаенс, привела к увеличению количества СПО, касающихся определённых областей. Большинство СПО, направленных финансовыми учреждениями (порядка 80% за период с 2013 по 2018 год, согласно данным российских властей), относится к областям повышенного риска ОД/ФТ, что может привести к выводу о том, что подотчётные субъекты повышают уровень своих знаний и обращают повышенное внимание на свои риски ОД/ФТ. Однако это в большей степени является результатом работы Совета комплаенс (который заслуживает высокую оценку), чем подотчётных субъектов. Кроме того, как уже пояснялось выше, поскольку уровень «порогового подозрения» для направления каждого вида сообщений является низким, у экспертов-оценщиков возникает подозрение, не является ли это увеличение в большей степени результатом автоматизации процесса и в меньшей степени результатом лучшего понимания рисков.

465. В 2016 году Совет комплаенс выявил риски, связанные с осуществлением подозрительных операций. Росфинмониторинг передал данную информацию Банку России вместе с предложением внести изменения в классификатор признаков подозрительных операций. В результате появились три новых индикатора (код 1419 – о возможной продаже клиентом наличных денежных средств в нарушение существующих законодательных ограничений, касающихся наличного денежного обращения; код 1420 – о подозрительных операциях с наличными денежными средствами, совершаемых через юридических лиц; и код 1421 – о признаках операций с резидентами офшорных юрисдикций) (см. рисунок 5.1).

Рисунок 5.1. Количество СПО в разбивке по кодам

Количество СПО по коду 1419	Количество СПО по коду 1420	Количество СПО по коду 1421
		
Зачисление денежных средств на банковский счёт организации розничной торговли	Снятие клиентом (юридическим лицом) и клиентом (индивидуальным предпринимателем) наличных денежных средств с банковского счёта	Банк России

466. В связи с высокой степенью автоматизации системы направления СПО, качество СПО, как правило, оценивается с учётом множества полей (250), которые подотчётные субъекты должны заполнять перед направлением СПО.

467. Росфинмониторинг также занимается вопросами качества направляемых сообщений, предоставляя финансовым учреждениям и УНФПП обратную связь в отношении СПО. В рамках постоянного мониторинга поступающих СПО определяются возможные улучшения качества сообщений, что может приводить к внесению изменений в используемые признаки и индикаторы или в саму форму СПО. Росфинмониторинг часто вводит новые индикаторы, выпускает руководства и типологии, предназначенные для представителей частного сектора с тем, чтобы они могли более эффективно выявлять подозрительную деятельность. За последние пять лет было разработано и передано более 100 индикаторов и типологий. Обратная связь предоставляется путём проведения целевых информационно-разъяснительных мероприятий силами надзорных органов либо путём предоставления комментариев и замечаний по направленным СПО в процессе взаимодействия в рамках Советов комплаенс (на федеральном и региональном уровнях), в которых участвуют более 100 представителей финансовых учреждений и УНФПП. Совет комплаенс проводит ежемесячные совещания, на которых рассматриваются вопросы качества СПО. Однако похоже, что содержание предоставляемой обратной связи носит очень общий характер и представляет мало практической пользы для подотчётных субъектов. Большинство представителей подотчётных субъектов пояснили, что они получают только сообщение с благодарностью за направление СПО и лишь в нескольких случаях они получили информацию о практической пользе или последствиях направления СПО.

468. Похоже, что количество нарушений, касающихся направления сообщений, в секторе УНФПП является незначительным. Однако в финансовом секторе количество таких нарушений нельзя назвать несущественным, и большая их часть была выявлена у субъектов, отнесённых к категориям повышенного риска.

Таблица 5.6. Количество нарушений обязательств о направлении сообщений

	2014	2015	2016	2017	2018
Финансовые учреждения					
Кредитные учреждения	н/д	н/д	н/д	н/д	1665
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	н/д	н/д	н/д	н/д	6
Управляющие компании	н/д	н/д	н/д	н/д	24
Страховые организации	н/д	н/д	н/д	н/д	27
Негосударственные пенсионные фонды	н/д	н/д	н/д	н/д	4
Микрофинансовые организации	н/д	н/д	н/д	н/д	6
Кредитные потребительские кооперативы	н/д	н/д	н/д	н/д	46
Ломбарды	н/д	н/д	н/д	н/д	174
УНФПП					
Бухгалтеры (аудиторы)	0	0	0	0	0
Адвокаты	1	1	0	0	0
Нотариусы	7	4	5	2	2
Юристы	2	3	1	0	0
Сектор азартных игр	-	-	-	0	0
Сектор дилеров драгоценных металлов и камней	21	13	14	10	7
Риелторы	15	17	12	11	8

469. Что касается запрета на предупреждение (клиентов), то опрошенные подотчётные субъекты продемонстрировали наличие надлежащих систем и процедур внутреннего контроля для обеспечения конфиденциальности направляемых СПО, и никаких нарушений в этой области выявлено не было.

Меры внутреннего контроля и нормативно-правовые требования, препятствующие их реализации

470. Представители учреждений и компаний, с которыми эксперты-оценщики встретились в ходе выездной миссии, продемонстрировали наличие надлежащих процедур и политики внутреннего контроля, действующих в рамках финансовых групп. Представители финансовых учреждений, входящих в состав международных групп или имеющих филиалы за пределами России, сообщили, что правила защиты данных (рассматриваемые как правила о банковской тайне) препятствовали обмену информацией внутри группы, что может негативным образом сказаться на управлении рисками на уровне группы. Эксперты-оценщики смогли удостовериться в том, что информация о клиентах, счетах, операциях, анализе счетов или деятельности, а также сведения о направленных СПО не могут передаваться головной компании или другим дочерним компаниям или филиалам, расположенным за пределами России. Вместо этого при выявлении подозрительной деятельности задействуются каналы прямой связи между ПФР, хотя объём сведений, направленных Росфинмониторингом в инициативном порядке зарубежным ПФР, выглядит относительно небольшим (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 2). Это свидетельствует о том, что неблагоприятная информация о российских клиентах финансовых групп попросту не передаётся за пределы России как по государственным, так и по частным каналам. Данный недостаток был частично устранён (см. Рекомендацию 18) лишь в конце проведения выездной миссии, и, таким образом, он считается существенным с точки зрения оценки эффективности, особенно с учётом профиля рисков России как страны – источника доходов, полученных преступным путём.

471. Кроме того, надзорные мероприятия, проводимые компетентными органами, свидетельствуют о том, что, несмотря на наблюдаемую в последние годы тенденцию к повышению уровня соблюдения установленных требований, по-прежнему остаются некоторые недостатки, особенно это касается количества нарушений при организации внутреннего контроля.

472. Похоже, что данная практика широко распространена в России как в отношении нарушений правил внутреннего контроля, так и в отношении их несвоевременного обновления. Например, в период с 2014 по 2017 год было выявлено 17 000 случаев невыполнения финансовыми учреждениями своих обязанностей по организации и осуществлению внутреннего контроля (из них 3660 выявлены в кредитных учреждениях). Другие финансовые учреждения, отнесённые к категории повышенного риска, также вызывают обеспокоенность (за тот же период было выявлено 4584 нарушения у микрофинансовых организаций и 3746 нарушений у кредитных потребительских кооперативов). Однако похоже, что с 2016 года уровень соблюдения этих требований повышается.

Таблица 5.7. Количество нарушений обязательств, касающихся внутреннего контроля, выявленных в финансовых учреждениях

	2014	2015	2016	2017
Количество нарушений, выявленных в кредитных учреждениях	679	1541	924	516
Количество выездных проверок[58]	404	275	244	217
Количество нарушений на одну проверку	1,6	5,6	3,7	2,3
Количество нарушений, выявленных в микрофинансовых организациях	803	1527	1611	643
Количество выездных проверок	1	5	14	12
Количество нарушений на одну проверку	803	305,4	115	53,6
Количество нарушений, выявленных в кредитных потребительных кооперативах	524	973	1,371	878
Количество выездных проверок	6	8	8	43
Количество нарушений на одну проверку	87,3	121,6	171,4	20,4

473. Надзорными органами было выявлено большое количество организаций, не исполняющих свои обязательства по обучению своих сотрудников в сфере ПОД/ФТ. Похоже, что это явление достаточно широко распространено среди участников финансового сектора (особенно среди кредитных учреждений) и сектора УНФПП (особенно среди дилеров драгоценных металлов и камней, а также среди риелторов). Это считается существенным недостатком, поскольку жёсткие и эффективные превентивные меры могут применяться подотчётными субъектами только в том случае, если их сотрудники прошли надлежащее обучение, предупреждены и проявляют бдительность в случае возникновения подозрительных ситуаций. Тем не менее представители опрошенных организаций всё же завили, что обучение по вопросам ПОД/ФТ проводилось.

Общие выводы по Непосредственному результату 4

474. В целом понимание рисков ОД/ФТ в России и реализация превентивных мер в целях ПОД/ФТ, основанная на оценке рисков, со стороны финансовых учреждений находится на удовлетворительном уровне, несмотря на наличие некоторой обеспокоенности по вопросу идентификации бенефициарных собственников. Что касается сектора УНФПП, то существующий в нём уровень осведомленности и понимания рисков ОД/ФТ является неодинаковым и неоднозначным, что представляется недостаточным для некоторых сегментов этого сектора. Существует широко распространённая и сохраняющаяся тенденция неисполнения обязательств, касающихся применения превентивных мер, хотя в последние годы она идёт на убыль. Наблюдается увеличение числа сообщений, направляемых с использованием определённых Росфинмониторингом признаков и индикаторов, в которых не содержится углублённого анализа со стороны финансовых учреждений, что, в свою очередь, может негативно повлиять на их практическую пользу. Также непонятно, не должно ли увеличение числа подозрительных операций приводить к росту количества случаев прекращения деловых отношений и отказов в осуществлении операций в связи с наличием подозрений в ОД/ФТ. До начала проведения выездной миссии в России отсутствовала возможность для обмена информацией внутри (финансовых) групп.

475. Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 4 является умеренным.

58 Данные цифры включают плановые и специальные (внеплановые) проверки (как включающие рассмотрение вопросов ПОД/ФТ, так и посвящённые исключительно вопросам ПОД/ФТ).

ГЛАВА 6. НАДЗОР

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

1. Банковский сектор подвержен высокому уровню угрозы, исходящей от преступных элементов. С 2013 года количество кредитных учреждений, имеющих лицензию на осуществление деятельности в России, сократилось вдвое, что является следствием отзыва лицензий (в том числе за серьёзные нарушения положений законодательства в сфере ПОД/ФТ). С 2013 года произошло усовершенствование требований к лицензированию финансовых учреждений. Однако меры для обеспечения того, чтобы преступники и их сообщники не могли становиться бенефициарными собственниками финансовых учреждений, могли бы быть жестче, и Банк России мог бы расширить диапазон источников данных, используемых для проверки заявителей.

2. У Банка России имеется хорошее понимание рисков ОД/ФТ в своих поднадзорных секторах. Его понимание рисков ОД/ФТ до 2016/2017 годов в значительной степени было основано на анализе подозрительных операций, но с тех пор Банк России усовершенствовал свою методологию оценки рисков и провёл первую секторальную оценку рисков ОД/ФТ в ноябре 2018 года, главной целью которой являлось ранжирование поднадзорных секторов по степени риска. Понимание Банком России рисков на уровне секторов в настоящее время является адекватным и достаточно глубоким, однако понимание рисков на уровне отдельных учреждений требует дополнительного внимания и учёта таких факторов, как характеристики продуктов, клиентская база и возможные случаи невыполнения требований.

3. Планирование выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ не отделено от пруденциального надзора. Плановые выездные проверки проводятся циклично в соответствии с установленными сроками с учётом пруденциальных соображений (раз в два года осуществляются проверки кредитных учреждений, и раз в три года – проверки других финансовых учреждений). При этом в программу плановых проверок могут быть дополнительно включены вопросы ПОД/ФТ, исходя из информации, имеющейся об учреждении.

4. Начиная с 2013 года Банк России реализует программу интенсивного надзора за банковским сектором, исходя из выявленных рисков ОД/ФТ. Банк России сместил акцент в своей надзорной стратегии с выездных проверок на дистанционный (камеральный) надзор, в рамках которого используются алгоритмы для выявления возможного участия в подозрительных операциях и обнаружения потенциальных нарушений в области ПОД/ФТ. Если в процессе дистанционного надзора выявляется повышенный риск несоблюдения учреждением установленных требований и учреждение не принимает меры для устранения этого нарушения, Банк России может организовать проведение адресной (специальной) проверки, посвящённой исключительно вопросам ПОД/ФТ.

5. Тем не менее эксперты-оценщики обеспокоены недостаточным количеством проводимых выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ. При этом особое беспокойство вызывает сокращение количества таких проверок по мере того, как Банк России уделяет большее внимание дистанционному надзору в сфере ПОД/ФТ. Эксперты-оценщики считают, что Банк России чрезмерно полагается на дистанционные формы надзора и не обладает достаточной гибкостью для планирования выездных проверок с учётом рисков ОД/ФТ (в отличие от пруденциальных рисков).

6. В рамках надзора в целях ПОД/ФТ за деятельностью некредитных финансовых учреждений лишь недавно стал использоваться риск-ориентированный подход,

и распределение надзорных ресурсов в секторах не в полной мере соответствует существующим секторальным рискам.

7. Росфинмониторинг имеет чёткое представление о секторальных рисках ОД/ФТ в своих поднадзорных секторах и проводит специальные выездные и камеральные проверки по вопросам ПОД/ФТ с использованием риск-ориентированного подхода. Роскомнадзор и органы, отвечающие за надзор за деятельностью УНФПП, имеют собственные методы оценки рисков, и понимание ими рисков ОД/ФТ значительно возросло после проведения национальных оценок рисков. В секторах УНФПП, в том числе в секторе дилеров драгоценных металлов и камней, проводятся надзорные мероприятия в пруденциальных целях и в целях проверки соблюдения установленного порядка ведения коммерческой деятельности, что может также включать проверку вопросов, касающихся ПОД/ФТ.

8. За прошедшие годы общий уровень соблюдения требований финансовыми учреждениями повысился. Существенное количество отозванных лицензий за серьёзные нарушения в сфере ПОД/ФТ возымело «очищающее» воздействие на сектор. Однако размер денежных штрафов, накладываемых за нарушения в области ПОД/ФТ, является относительно небольшим и недостаточным для того, чтобы оказывать сдерживающее воздействие. Частые случаи отзыва лицензии могут указывать на неспособность решать проблемы на раннем этапе, а также на готовность применять серьёзные наказания в случае необходимости.

9. Информирование о рисках и обязательствах, как правило, осуществляется достаточно эффективно с использованием ряда инструментов. Особенно полезными для информирования и повышения понимания обязательств среди участников частного сектора является личный кабинет на сайте Росфинмониторинга и обучение, проводимое МУМЦФМ.

Рекомендуемые меры

1. Банку России следует разграничить проведение выездных проверок в пруденциальных целях и в целях ПОД/ФТ. Планирование выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ должно осуществляться с учётом риска ОД/ФТ соответствующего финансового учреждения. Это должно включать проведение как плановых проверок в целях ПОД/ФТ, так и более частых внеплановых проверок в случае необходимости.

2. Следует внести изменения в камеральный (дистанционный) надзор, осуществляемый Банком России, путём разработки более точных средств для определения характера рисков отдельных поднадзорных учреждений с учётом качества мер контроля, реализуемых учреждениями.

3. Для того чтобы сделать риск-ориентированный подход в надзорной деятельности более действенным, надзорным органам следует более глубоко понять риски ОД/ФТ каждого отдельного учреждения за счёт расширения имеющихся у них данных. Банку России следует получать дополнительную информацию от правоохранительных и других государственных органов. Надзорным органам следует поддерживать оценки секторальных рисков в актуальном состоянии и использовать полученные данные для распределения надзорных ресурсов в сфере ПОД/ФТ в полном соответствии с существующими рисками.

4. Надзорным органам следует обеспечить, чтобы по результатам выявляемых в ходе проверок недостатков в сфере ПОД/ФТ применялись эффективные и оказывающие сдерживающее воздействие надзорные меры. Необходимо последовательно усиливать меры по исправлению недостатков с целью недопущения дальнейших нарушений, особенно со стороны субъектов, неоднократно нарушавших установленные обязательства.

5. Регулирующим органам следует расширить спектр имеющихся источников информации для определения профессиональной пригодности и добросовестности

лиц, претендующих на то, чтобы стать бенефициарными собственниками, занять руководящую и/или контролирующую должность в финансовом учреждении. В частности, регулирующие органы должны оценивать и устанавливать, связан ли любой заявитель с преступными элементами или организованными преступными группировками. Это может быть осуществлено путём получения информации или сведений по ведущимся расследованиям от соответствующих органов (полиции, Росфинмониторинга и др.).

6. Всем органам, отвечающим за надзор за УНФПП, необходимо усовершенствовать свою надзорную деятельность с учётом выявляемых рисков ОД/ФТ. Требуется повысить уровень надзора в секторе дилеров драгоценных металлов и камней в связи с высоким уровнем рисков ОД/ФТ в этом секторе. Органам, отвечающим за надзор за деятельностью УНФПП, также следует осуществлять более тщательный контроль за соблюдением требований лицензирования и в случае необходимости применять санкции.

476. В данной главе рассматривается и оценивается достижение Непосредственного результата 3. Для оценки эффективности по этому разделу используются Рекомендации 14, 26–28, 34 и 35.

Непосредственный результат 3 (Надзор)

477. В России имеется ряд органов, отвечающих за надзор за финансовыми учреждениями, а также за установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями (УНФПП) в целях ПОД/ФТ. Соответствующими надзорными органами являются:

- Банк России, который осуществляет надзор за кредитными учреждениями (банковскими группами) и другими финансовыми учреждениями (участниками рынка ценных бумаг, управляющими компаниями, страховыми организациями, микрофинансовыми организациями, кредитными потребительскими кооперативами, негосударственными пенсионными фондами и ломбардами);
- Роскомнадзор, который осуществляет надзор за оператором федеральной почтовой связи и операторами телекоммуникационных сетей;
- Росфинмониторинг, который осуществляет надзор за риелторами, лизинговыми компаниями, операторами платёжных систем и факторинговыми компаниями;
- Федеральная налоговая служба, которая осуществляет надзор за казино, лотереями, тотализаторами и букмекерскими конторами;
- Пробирная палата, которая осуществляет надзор за дилерами драгоценных металлов и камней;
- Нотариальные палаты и адвокатская палата, которые осуществляют надзор за нотариусами и адвокатами, соответственно;
- Министерство финансов совместно с двумя саморегулируемыми организациями аудиторов, находящимися под надзором Минфина и Федерального казначейства в части проведения проверок, осуществляет надзор за аудиторами (бухгалтерской деятельностью).

478. Деятельность провайдеров услуг трастов или компаний не регулируется в качестве отдельного вида экономической деятельности и не подлежит надзору в целях ПОД/ФТ. Юристы не имеют уполномоченного органа надзора в сфере ПОД/ФТ, и Генеральная прокуратура проводит определённые мероприятия для контроля за соблюдением законодательства в области ПОД/ФТ.

479. Удельный вес положительных и отрицательных аспектов надзорной деятельности был определён в качестве наивысшего применительно к кредитным учреждениям; в качестве повышенного применительно к кредитным потребительским кооперативам, микрофинансовым организациям и дилерам драгоценных металлов и камней; в качестве умеренного применительно

к участникам рынка ценных бумаг, провайдерам услуг перевода денежных средств или ценностей и операторам по приёму платежей; и в качестве незначительного применительно к оставшимся секторам (адвокатов, нотариусов, юристов, бухгалтеров, провайдеров услуг трастов или компаний, страхового сектора, негосударственных пенсионных фондов, обществ взаимного страхования, казино, паевых инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов), исходя из их относительной значимости и рисков в российских условиях.

Лицензирование, регистрация и меры контроля для недопущения проникновения на рынок преступников и их сообщников

Финансовые учреждения

480. С 2013 года были введены усиленные меры контроля; в настоящее время проводится тщательная проверка на профессиональную пригодность и добросовестность лиц, занимающих контролирующие должности в секторе. В 2018 году произошло дальнейшее ужесточение обязательных требований. Требования, касающиеся профессиональной пригодности и добросовестности, установленные для учредителей, акционеров, директоров и старших руководителей, включают в себя оценку квалификации (наличие высшего образования, опыта и показателей работы), а также деловой репутации (отсутствие за последнее время судимости за преднамеренные нарушения и/или преступления, неучастие в экстремистской деятельности; отсутствие фактов уголовного преследования в случае банкротства юридических лиц или фиктивного банкротства юридических лиц). Банк России ведёт перечень лиц (в котором по состоянию на 1 января 2019 года находилось 7068 лиц), чья деятельность привела к ухудшению финансового положения финансовых учреждений или нарушениям законов и нормативных актов, и чья деловая репутация поэтому считается неудовлетворительной.

481. Банк России также проводит проверки на профессиональную пригодность и добросовестность бенефициарных собственников. Банк России запрашивает у организаций информацию о бенефициарных собственниках и проводит её проверку по Единому государственному реестру юридических лиц и коммерческим сайтам. Банк России также принимает меры для того, чтобы понять источник денежных средств и отношения между владельцами. Для более глубокой проверки биографических и анкетных данных Банк России проводит сверку баз данных владельцев и старших руководителей финансовых учреждений с данными, получаемыми от Федеральной налоговой службы и Министерства внутренних дел (на предмет наличия судимости). Пока не была отклонена ни одна заявка на получение лицензии на основании несоответствия бенефициарных собственников требованиям о профессиональной пригодности и добросовестности (см. таблицу 6.1 относительно заявок, рассматриваемых Банком России).

Таблица 6.1. Количество заявок на получение лицензии, рассмотренных Банком России[59]

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Кредитные учреждения	Получено	16	13	8	6	0	3
	Утверждено	10	7	2	3	0	1
	Отклонено	9	6	6	4	0	1
Страховые организации	Получено	510	170	40	34	22	35
	Утверждено	210	58	15	10	10	13
	Отклонено	300	112	25	24	12	18
Участники рынка ценных бумаг	Получено	316	328	172	76	57	21
	Утверждено	105	94	37	29	36	24
	Отклонено	70	32	52	26	21	20

[59] Несоответствие итоговых цифр в трёх столбцах обусловлено тем, что документы были получены в текущем году, а решение по ним было принято в следующем году.

482. Имеются надёжные механизмы, обеспечивающие постоянное соблюдение лицензионных требований. Банк России должен утвердить любые изменения доли владения финансовым учреждением, превышающей 10%, а также любые изменения в составе высшего руководства. При этом в обоих случаях требуется проведение проверки на предмет профессиональной пригодности и добросовестности. (Например, в 2017 году Банк России отказал в назначении одного человека, который претендовал на то, чтобы стать членом совета директоров, поскольку он имел непогашенную судимость). Банк России направляет в Министерство внутренних дел ежеквартальные запросы для проверки лиц, входящих в состав исполнительных органов, на предмет их причастности к уголовным преступлениям и следит за тем, чтобы владельцы значительных пакетов акций (долей) не имели непогашенную судимость.

483. Соблюдение лицензионных требований также рассматривается в ходе осуществления постоянного надзора, что используется для повторной оценки профессиональной пригодности и добросовестности владельцев и руководителей финансовых учреждений, зарегистрированных до 2013 года. Как видно из таблицы 6.2, имело место резкое увеличение количества выявленных нарушений с 2014 года, что отражает ужесточение мер контроля, применяемых Банком России. Представители Банка России заявили, что по состоянию на март 2019 года в экономической сфере отсутствовали лица с непогашенной или неснятой судимостью, которые бы осуществляли контроль или занимали руководящие должности в финансовых учреждениях.

Таблица 6.2. Нарушения лицензионных требований (в скобках – в связи с судимостью) кредитными учреждениями и меры, принятые Банком России

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количество выявленных нарушений	6 (0)	126 (2)	188 (0)	127 (0)	146 (1)	201 (0)
Требования о замене руководителей	2 (0)	51 (2)	86 (0)	57 (0)	101 (0)	165 (0)
Требования об устранении нарушения	4 (0)	75 (0)	102 (0)	70 (0)	45 (1)	36 (0)

484. При проверке деловой репутации основное внимание уделяется только наличию судимости у заявителя (и в некоторых случаях – наличию уголовного преследования в отношении заявителя). Это ведёт к тому, что сообщники преступников, которые сами не имеют судимости, могут стать владельцами или получить контроль над финансовыми учреждениями, что является существенным фактором риска в России (см. раздел по Непосредственному результату 7, вставку 12 и таблицу 12). Требования в отношении деловой репутации могли бы быть ужесточены, если бы Банк России запрашивал сведения или оперативные данные, касающиеся проводимых расследований, у любых соответствующих органов (полиции, Росфинмониторинга и т. д.). Расширив спектр источников информации, используемых при рассмотрении заявок, Банк России мог бы получить более полную картину, позволяющую оценить наличие любых связей заявителей с криминальными элементами, в частности с организованными преступными группировками.

485. В случае финансовых учреждений, которые не нуждаются в получении лицензии от Банка России, в целом существуют достаточные меры для недопущения того, чтобы преступники получали контроль над такими учреждениями. Перед регистрацией операторов по приёму платежей и микрофинансовых организаций Росфинмониторинг обращается к своим внутренним базам данных для выявления возможных связей между заявителями и любыми преступными элементами; в результате за период с 2013 по 2018 год было отклонено около 25% и 34% заявок в соответствующих секторах. Роскомнадзор выдаёт лицензии на деятельность Почты России, решение о назначении директора принимается правительством с учётом требований, касающихся профессиональной пригодности и добросовестности. Роскомнадзор также рассматривает и проверяет заявки на получение лицензии со стороны операторов мобильной связи, и в период с 2013 по 2018 год было отклонено 11 из 873 заявок.

486. Представители органов власти приняли меры для выявления и пресечения предоставления финансовых услуг без лицензии, что считается серьёзным уголовным преступлением (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 7). В одном случае, имевшем место в 2018 году, лицо, связанное с организованной преступной группировкой, было осуждено за осуществление банковской деятельности без лицензии и приговорено к 3 годам лишения свободы и штрафу в размере 300 000 рублей (4000 евро). Банк России также способствовал закрытию ряда не имеющих лицензий операторов валютно-обменных пунктов, информация о которых была получена из рекламных объявлений и Интернете. Российские власти указали, что риски использования ряда инструментов для незаконного предоставления финансовых услуг (например, «хавала») в условиях Российской Федерации являются минимальными.

УНФПП

487. Федеральная налоговая служба выдаёт лицензии на деятельность казино и других организаторов азартных игр, осуществляющих игорную деятельность через букмекерские конторы и тотализаторы, и проверяет законность источника оплаченного акционерного капитала, а также отсутствие судимости у учредителей и бенефициарных собственников. В период с 2014 по 2018 год было отклонено в общей сложности 19 (из 24) заявок на получение лицензии в связи с несоответствием лицензионным требованиям, 4 из которых были отклонены вследствие несоответствия обязательным требованиям по недопущению того, чтобы преступники становились бенефициарными собственниками. В ходе выездных проверочных мероприятий Федеральная налоговая служба (ФНС) проводит проверки на предмет наличия судимости, и в случае обнаружения нарушений лицензии могут быть приостановлены или отозваны (на данный момент нарушений обнаружено не было). Несмотря на то, что организация азартных игр в Интернете запрещена, ФНС выявила около 95 000 организаторов нелегальных азартных игр в Интернете в период с 2016 по 2018 год.

488. Риелторы подлежат регистрации в Росфинмониторинге. Перед регистрацией Росфинмониторинг проводит проверку на предмет наличия судимости у учредителей, бенефициарных собственников и лиц, обладающих возможностью контролировать деятельность риелторских организаций. Постоянный мониторинг осуществляется путём проведения проверок, в ходе которых анализируется соответствующая документация и проводится проверка по базам данных (в том числе по базам данных Росфинмониторинга) для выявления возможных случаев прямого или косвенного владения, контроля или управления организациями со стороны преступных элементов. Однако эти проверки не всегда позволяют выявлять сообщников преступников, занимающих такое положение. В период с 2013 по 2018 год Росфинмониторинг отказал в регистрации 1394 риелтерским организациям (22% из 6358 заявок были отклонены, в том числе 9 организациям на основании того, что их бенефициарные собственники имели непогашенную судимость) и 191 индивидуальному предпринимателю (12% из 1540 заявок были отклонены, но случаев наличия непогашенной судимости выявлено не было).

489. В отношении дилеров драгоценных металлов и камней, адвокатов, нотариусов и аудиторов предусмотрены меры контроля для вхождения на рынок, в соответствии с которыми эти субъекты подлежат регистрации регулирующими органами или саморегулируемыми организациями (СРО). В процессе регистрации Пробирная палата обращается в Росфинмониторинг с просьбой провести проверку на предмет наличия судимости от её лица. После вхождения субъектов на рынок Пробирная палата и саморегулируемые организации осуществляют постоянный мониторинг, когда им становится известно о смене руководства поднадзорных субъектов или при проведении выездных проверок, и аннулируют регистрацию или лишают профессиональной лицензии за уголовные правонарушения. В случае смены единоличного исполнительного органа или бенефициарного собственника в секторе дилеров драгоценных металлов и камней проводится обязательная проверка на предмет наличия судимости. Имели место случаи, когда дилерам драгоценных металлов и

камней было отказано в регистрации или их лицензии были отозваны по причине связи с уголовной деятельностью. Нотариусы вначале должны сдать квалификационный экзамен и впоследствии могут быть отстранены в случае неоднократных нарушений законодательства или применения к ним мер дисциплинарного воздействия. В 2015 году было 4 случая, а в 2016 году – 2 случая, когда нотариусы были лишены права осуществлять нотариальную деятельность в результате совершения умышленных преступлений.

490. Аудиторы подлежат регистрации в саморегулируемой организации, которая проверяет их на предмет наличия судимости и запрашивает информацию у других аудиторов, давших свои рекомендации. Помимо проверки перед вхождением на рынок и постоянным контролем деловой репутации, Федеральное казначейство проводит постоянные проверки аудиторских организаций (как правило, наиболее важных в плане масштабов осуществления деятельности) и саморегулируемых организаций в отношении их членов. Федеральное казначейство также может запросить содействие Росфинмониторинга для проведения проверки на предмет наличия судимости.

491. Прекращение статуса адвоката может быть осуществлено за совершение умышленных преступлений, нарушение профессиональной этики, неисполнение обязанностей или ненадлежащее исполнение решений адвокатских палат. В период с 2013 по 2017 год Адвокатская палата аннулировала аккредитацию 165 адвокатов (около 0,2% от общего числа адвокатов в год) в связи с их судимостью за совершение умышленных преступлений.

492. Имеются недостатки, касающиеся возможностей для недопущения того, чтобы сообщники преступников становились владельцами, получали контроль или занимали руководящие должности во всех видах УНФПП.

493. Таким образом, с 2013 года в банковском секторе и других секторах были значительно усилены меры контроля при вхождении на рынок как в процессе лицензирования, так и в рамках осуществления постоянного надзора. При этом сохраняется ряд недостатков, включая узкую направленность проверок на предмет добросовестности, которые сводятся к проверке отсутствия недавней судимости за умышленные преступления и не включают проверку других факторов (например, наличие связи с преступными элементами). В секторах УНФПП, особенно в сегментах дилеров драгоценных металлов и камней, адвокатов и нотариусов, необходимо применять более строгие меры контроля для выявления неквалифицированных специалистов при изменении структуры владения, принимая во внимание большое количество участников сектора.

Понимание и выявление рисков ОД/ФТ органами надзора

Финансовые учреждения

494. За последние годы надзорные органы получили хорошее понимание рисков ОД/ФТ в своих поднадзорных секторах. Банк России эффективно повысил свой уровень понимания рисков ОД/ФТ в 2013 году, благодаря введению методологии оценки рисков, связанных с подозрительными операциями, а в 2016/2017 годах разработал методологию оценки рисков, охватывающую комплексные факторы. Это улучшило понимание рисков ОД/ФТ во время первой национальной оценки рисков. В ноябре 2018 года Банком России была проведена специализированная секторальная оценка рисков ОД/ФТ на основе результатов национальной оценки рисков.

495. Анализ рисков, содержащихся в отчёте о секторальной оценке, является достаточно обоснованным и подробным. В ходе проведения секторальной оценки рисков был принят во внимание ряд факторов, использовавшихся в процессе национальной оценки рисков, таких как характеристики сектора и отдельных учреждений, информация Росфинмониторинга о рисках ОД/ФТ, участие в подозрительных операциях, проанализированных через платёжную систему Банка России, и результаты предыдущих надзорных проверок. Отчёт о секторальной оценке рисков, представленный экспертам-оценщикам, содержит анализ некоторых рисков,

связанных с подозрительными операциями, но в нём содержится мало выводов об угрозах и уязвимостях ОД/ФТ (при этом отсутствуют какие-либо выводы в отношении некредитных финансовых учреждений). Представители российских властей пояснили, что в дополнение к факторам риска, уже включённым в отчёт о национальной оценке рисков, Банк России также рассмотрел 33 дополнительных вида угроз и 22 вида уязвимостей продуктов/услуг в рамках секторальной оценки рисков.

496. Одной из основных целей секторальной оценки рисков являлось ранжирование каждого сектора, находящегося под надзором Банка России, по степени риска. Кредитные учреждения отнесены к группе высокого риска, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые компании (за исключением обществ взаимного страхования) и кредитные потребительские кооперативы – к группе повышенного (существенного) риска, микрофинансовые организации – к группе умеренного риска, управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды – к группе низкого риска.

497. Представители Банка России подчеркнули, что результаты секторальной оценки рисков помогают оптимизировать распределение ресурсов и определять дальнейшие меры по снижению риска. Однако похоже, что распределение ресурсов не в полной мере соответствует рискам ОД/ФТ, существующим в секторах, а результаты секторальной оценки рисков пока ещё не в полной мере учитываются при осуществлении надзорной деятельности (см. ниже). В частности, имеется расхождение между рейтингами рисков в отчёте о национальной оценке рисков ОД и в отчёте о секторальной оценке рисков в части, касающейся секторов страхования и микрофинансирования, что может повлиять на приоритетность надзорных мер.

498. Понимание рисков на уровне отдельных учреждений значительно повысилось, хотя оно по-прежнему требует дальнейшего совершенствования. До 2017 года понимание Банком России характеристики рисков каждого учреждения основывалось на пруденциальных соображениях с некоторыми элементами ПОД/ФТ. С 2017 года и в ходе подготовки и проведения национальной оценки рисков Банк России стал уделять повышенное внимание рискам ОД/ФТ, связанным с продуктами/услугами и видами клиентов. С 2016 года ранжирование основывается на модели, учитывающей три основных критерия:

- **Риск, связанный с операциями** ,– степень, в которой финансовое учреждение участвует в подозрительных операциях, имеющих сложный или необычный характер (таких как подозрительные трансграничные электронные переводы, незаконное обналичивание денежных средств и транзитные операции, которые Банк России может выявлять в совокупности путём мониторинга объёмов операций каждого учреждения).
- **Несоблюдение законодательства в области ПОД/ФТ** – оценка выполнения финансовым учреждением нормативно-правовых актов в сфере ПОД/ФТ. Оценивается главным образом путём проверки соответствия системы внутреннего контроля и наличия квалифицированного ответственного сотрудника, отвечающего за обеспечение соблюдения требований и обязательств, касающихся противодействия отмыванию денег.
- **Риск неэффективности системы ПОД/ФТ** – степень, в которой система ПОД/ФТ учреждения реализуется на практике. Эта оценка проводится с учётом любых недостатков или нарушений, допущенных учреждением, а также серьёзности или систематичности таких недостатков и нарушений. Основное внимание уделяется вопросам, касающимся проведения надлежащей проверки клиентов; направления СПО; применения целевых финансовых санкций; любых других функций ПОД/ФТ.

499. Критерии, используемые Банком России, также учитывают ориентировки и сведения о рисках, предоставляемые Росфинмониторингом, правоохранительными органами и Федеральной налоговой службой; информации, поступающей от органов пруденциального надзора (например, о нарушениях действующего законодательства, отсутствии прозрачности бизнес-модели или конкретных операций, отсутствии финансовой

устойчивости и повышенных рисках для кредиторов и вкладчиков); и информации, получаемой от зарубежных надзорных органов. На основании этой информации отдельным финансовым учреждениям присваивается один из трёх различных уровней риска в пределах их сектора (с учётом уровня риска для сектора в целом), как показано в таблице 6.3. Рейтинг риска каждого учреждения обновляется ежеквартально.

Таблица 6.3. Уровень присвоенного риска по категориям финансовых организаций (в среднем за год)

Секторы	Рейтинг риска	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Кредитные учреждения	высокий	22%	16%	9%
	средний	15%	16%	9%
	низкий	63%	68%	82%
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	высокий	0,6%	0,9%	0,7%
	средний	0,0%	0,0%	0,0%
	низкий	99,4%	99,1%	99,3%
Страховые организации	высокий	4,1%	3,0%	0,9%
	средний	2,9%	2,1%	0,1%
	низкий	93%	94.9%	99%
Микрофинансовые организации	высокий	2,9%	2,7%	2,7%
	средний	0,5%	0,2%	0,3%
	низкий	96,6%	97,1%	97%

500. В России используются «узкие» критерии для отнесения учреждений к категориям высокого и среднего риска, в результате чего значительная доля учреждений включена в категории низкого риска. Данный метод классификации рисков, по-видимому, разработан в ответ на проблемы, возникающие в связи с участием значительного числа кредитных учреждений в высокорисковых операциях и оказанием прямого содействия преступникам, а также отражает приоритеты Банка России по «очистке» банковского сектора и обеспечению быстрого совершенствования систем ПОД/ФТ в кредитных учреждениях (см. ниже в части, касающейся надзора и санкций). Снижение доли учреждений, отнесённых к категории высокого и среднего риска, является положительным признаком. Данный подход представляется целесообразным в данной ситуации, но требует доработки для обеспечения более совершенной модели надзора.

501. Понимание рисков на уровне отдельных учреждений в значительной степени основано на возможном участии учреждения в определённых рискованных операциях и степени выявленных нарушений в данных операциях. Уровень понимания можно повысить, уделив дополнительное внимание оценке случаев возможного несоблюдения установленных требований, а также характеристикам бизнес-направлений, продуктов и клиентской базы (например, выявление ПДЛ или других клиентов, представляющих высокий риск) каждого учреждения.

502. Росфинмониторинг имеет надлежащее понимание секторальных рисков ОД/ФТ, существующих в его поднадзорных секторах. В процессе оценки рисков ОД/ФТ автоматически осуществляется сбор поступающих данных (оперативные данные, информация, содержащаяся в поступающих сообщениях об операциях, и уровень соблюдения требований) от всех подотчётных субъектов совместно с информацией, поступающей от правоохранительных органов, Федеральной налоговой службы и из других источников (например, негативная информация из средств массовой информации). На этом основании Росфинмониторинг присваивает каждому подотчётному субъекту рейтинг риска (предусмотрено четыре уровня риска). Понимание рисков Росфинмониторингом также основывается на типологиях ОД/ФТ, продуктах, услугах, клиентах и местоположении

поднадзорных субъектов. Росфинмониторинг регулярно обновляет оценку рисков поднадзорных учреждений. Новые риски, выявленные в отношении отдельного учреждения или учреждения, не направившего сообщение о подозрительных операциях или об операциях, подлежащих обязательному контролю, являются основанием для пересмотра профиля рисков.

503. Роскомнадзор провёл секторальную оценку рисков в 2016–2017 годах и пришёл к выводу, что уровень риска использования операторов мобильной связи и инфраструктуры почтовой связи в целях ОД/ФТ является средним. Присваиваются четыре уровня риска. При этом учитывается ряд факторов, в том числе конъюнктура рынка, объём операций, целевые клиенты, виды услуг, ограничения по операциям и деятельность, осуществляемая в секторе, которая представляет риск. Роскомнадзор обновляет рейтинги риска каждого учреждения на основании информации, получаемой от Росфинмониторинга о рисках в деятельности организации, и сведений, получаемых от органов прокуратуры, а также на основании возможных нарушений законодательства в сфере ПОД/ФТ. Роскомнадзору может понадобиться повысить уровень понимания рисков, особенно рисков ФТ, в связи с наличием большого количества отдалённых почтовых отделений и необходимостью обеспечения доставки наличных денег.

УНФПП

504. Понимание рисков органами, отвечающими за надзор за УНФПП, основано главным образом на результатах национальных оценок рисков и на информации о типологиях, разработанных Росфинмониторингом. Органы, осуществляющие надзор за УНФПП, проводили секторальные оценки рисков (Росфинмониторинг – оценку рисков в секторе риелторов, ФНС – в игорном секторе, Пробирная палата – в секторе дилеров драгоценных металлов и камней, Нотариальные палаты совместно с Росфинмониторингом – в секторе нотариусов). Они используют модели оценки рисков с учётом различных критериев: деятельности, долей организаций, характеристик по регионам и операциям, типологий, соблюдения требований о реализации превентивных мер, информации, предоставляемой Росфинмониторингом, и результатов национальной оценки рисков.

505. Казино отнесены к категории низкого риска ОД/ФТ, что отчасти обусловлено относительно жёсткими требованиями для вхождения на рынок и участия в нём. Сектор дилеров драгоценных металлов и камней рассматривается Пробирной палатой как подверженный повышенному уровню рисков ОД и низкому уровню рисков ФТ, причем 90% участников этого сектора являются микро- или малыми предприятиями. Однако этот сектор характеризуется доминированием в определённых регионах в связи с географическими, климатическими и историческими факторами (например, региональная специализация), что приводит к значительной дифференциации уровня риска ОД/ФТ в разных сегментах сектора. Понимание рисков со стороны Федеральной налоговой службы и Пробирной палаты является достаточно обоснованным и соответствует результатам национальной оценки рисков.

506. Органы, отвечающие за надзор за деятельностью аудиторов, провели оценку рисков в 2017 году и кратко проанализировали угрозы, уязвимости, риски использования сектора в схемах ОД/ФТ, а также меры по снижению рисков. Оценка показывает, что некачественный аудит и мошеннические действия со стороны клиентов, пользующихся аудиторскими услугами, представляют наиболее существенные риски ОД/ФТ. На основании выводов о том, что аудиторы обладали высоким уровнем осведомлённости, а уровень уязвимости в секторе близок к низкому, общий риск ОД/ФТ для сектора был оценён как низкий.

507. Оценки рисков в секторе адвокатов проводились дважды: Федеральной палатой адвокатов в 2016 году и Министерством юстиции совместно с Федеральной палатой адвокатов в 2018 году. В ходе этих оценок рассматривались угрозы, уязвимости, риски и меры по снижению рисков, а в отчёте о секторальной оценке рисков от 2018 года были

также учтены результаты национальной оценки рисков. Росфинмониторинг и Генеральная прокуратура оценили сектор юристов как представляющий низкий риск ОД/ФТ, используя ту же самую методологию, что и в отношении других УНФПП.

508. Органы, отвечающие за надзор за деятельностью адвокатов, нотариусов и аудиторов придерживаются одного и того же мнения, что низкий риск в этих секторах обусловлен главным образом ограниченностью осуществляемой деятельности: субъекты этих секторов не покупают и не продают недвижимость от лица своих клиентов, не распоряжаются деньгами клиентов и не организуют создание, функционирование или управление компаниями (за исключением нотариусов, которые могут удостоверять соответствующие контракты), а также их в целом низким уровнем участия в подозрительных операциях. Понимание рисков надзорными органами является обоснованным, однако им необходимо лучше понять подверженность секторов угрозам ОД/ФТ в целом и уязвимость различных участников. Кроме того, надзорные органы должны знать типологии, чтобы иметь надлежащее представление о том, как секторы могут быть использованы в незаконных целях.

Риск-ориентированный надзор за соблюдением требований ПОД/ФТ

Финансовые учреждения

509. Начиная с 2013 года Банк России использует подход, основанный на оценке рисков ОД/ФТ, при осуществлении надзорных мероприятий. Кроме того, эффективность надзорной деятельности Банка России была повышена в результате доработки методологии оценки рисков в 2016/2017 годах и ещё более усовершенствована после проведения национальной оценки рисков в июне 2018 года. Надзорная деятельность Банка России направлена на ограничение высокорисковых финансовых услуг, предоставляемых финансовыми организациями, и недопущение использования финансовых учреждений в незаконной деятельности, что согласуется с выводами по результатам национальной оценки рисков. Тем не менее надзорная модель не полностью основана на оценке рисков и требует улучшения.

510. Банк России осуществляет дистанционный (камеральный) надзор, а также проводит как плановые, так и внеплановые выездные проверки финансовых учреждений.

Камеральный надзор

511. С момента разработки инструментов дистанционного надзора в 2017 году Банк России уделяет первоочередное внимание камеральному надзору. Он ежеквартально оценивает «эффективность системы ПОД/ФТ» каждого учреждения (в рамках оценки экономических показателей учреждения), основываясь на многих показателях риска. Эти показатели включают в том числе: участие в подозрительных операциях, дистанционно отслеживаемых аналитиками, отвечающими за вопросы ПОД/ФТ; возможные нарушения в сфере ПОД/ФТ, о которых сообщает Росфинмониторинг; результаты анализа внутренней отчётности со стороны Банка России. Надзор осуществляется на основании результатов оценки: после выявления признаков риска Банк России проводит усиленную проверку и запрашивает дополнительные документы и информацию. По окончании такой камеральной проверки оформляется отчёт с указанием нарушений, мер по устранению замечаний и мер по контролю за исполнением предписаний.

512. На основании результатов дистанционного надзора могут проводиться встречи с владельцами и/или руководителями банков или (внеплановые) выездные проверки по вопросам ПОД/ФТ. Если признаки риска не выявлены, проводится только постоянный дистанционный мониторинг (а иногда встречи с должностными лицами).

513. Выявление подозрительных операций с участием финансовых учреждений является приоритетным направлением деятельности сотрудников, осуществляющих дистанционный (камеральный) надзор, которые уделяют повышенное внимание операциям, связанным

с переводом средств за рубеж, и транзитным операциям, что соответствует результатам национальной оценки рисков. Однако дистанционные надзорные мероприятия не учитывают результаты комплексного анализа рисков ОД/ФТ и не включают общий анализ соблюдения требований и мер контроля со стороны финансовых учреждений.

Плановые выездные проверки

514. Плановые выездные проверки по вопросам ПОД/ФТ не отделены от пруденциального надзора. По закону Банк России должен проводить выездные проверки кредитных учреждений раз в два года (а некредитных учреждений – раз в три года). В связи с этим законодательным ограничением выбор финансовых учреждений для плановых выездных проверок определяется характером пруденциальных рисков, хотя также учитываются выводы сотрудников, осуществляющих камеральный надзор в целях ПОД/ФТ. На проведение плановых проверок тратится значительная часть имеющихся надзорных ресурсов Банка России. В некоторых случаях они могут влиять на риск-ориентированный подход, используемый для надзора в целях ПОД/ФТ (например, отвлекать время и внимание Банка России от организаций, представляющих повышенный риск ОД/ФТ), и могут вызывать конфликты между приоритетами при выборе учреждения для проведения проверок.

515. Во время плановых проверок могут рассматриваться вопросы ПОД/ФТ (они включались в проверки примерно в 50% случаев для кредитных учреждений за период 2014–2018 годов и в 32% случаев в 2018 году.). В случаях высоких рисков ОД/ФТ это может быть единственной целью проведения проверки, хотя такое случается редко (см. таблицу 6.4). С 2017 года характеристики риска каждого учреждения влияют на объём и интенсивность рассмотрения вопросов ПОД/ФТ в рамках проведения плановых проверок (действительно, одной из целей выездной проверки является подтверждение выводов дистанционного надзора). В 2018 году средняя продолжительность проверки вопросов ПОД/ФТ при проведении плановых выездных проверок кредитных учреждений составляла 24 рабочих дня с участием примерно пяти сотрудников надзорного органа. До 2017 года проверка вопросов ПОД/ФТ в рамках плановых проверок уделяла недостаточно внимания рискам ОД/ФТ, как правило, исходя из других приоритетов, таких как, например, проверка исполнения требований новых законов. Лишь незначительная часть проверок направлена исключительно или главным образом на вопросы ПОД/ФТ, что, по мнению группы экспертов-оценщиков, является недостаточным с учётом размера банковского сектора и его подверженности рискам.

Внеплановые выездные проверки

516. Внеплановые выездные проверки проводятся на основе рейтингов рисков (в случае выявления устойчивых высоких рисков) или в тех случаях, когда Банк России пытается устранить конкретную возникающую проблему или ситуацию (будь то связанную с пруденциальными вопросами или вопросами ПОД /ФТ). Специальные адресные выездные проверки по вопросам ПОД/ФТ также могут быть вызваны рисками ОД/ФТ, не устранёнными повторными нарушениями со стороны кредитных учреждений или непонятными схемами операций, либо результатами дистанционного (камерального) надзора.

517. Внеплановые выездные проверки могут проводиться исключительно по вопросам ПОД/ФТ. Тем не менее большинство внеплановых проверок проводилось в пруденциальных целях (хотя количество проверок соблюдения требований ПОД/ФТ, включаемых в программы таких внеплановых проверок, увеличивается: с 20% в 2014 году до 29% в 2018 году). Проводится очень мало адресных внеплановых выездных проверок в целях ПОД/ФТ. Внеплановые проверки, которые включали вопросы ПОД/ФТ, проводились с участием 3–5 специалистов, и вопросам ПОД/ФТ уделялось примерно 19 дней. Представители российских властей указали, что если вопросы ПОД/ФТ включены в программу выездной проверки, то они рассматриваются в качестве приоритетных.

Общее влияние проверок

Таблица 6.4. Количество плановых и специальных (внеплановых) проверок кредитных учреждений

Год	Плановые проверки			Специальные (внеплановые) проверки			Дистанционный надзор в целях ПОД/ФТ
	Всего	Включая вопросы ПОД/ФТ	Исключительно по вопросам ПОД/ФТ	Всего	Включая вопросы ПОД/ФТ	Исключительно по вопросам ПОД/ФТ	Надзорные мероприятия, в ходе которых были выявлены нарушения
2014	551	327	19	266	55	3	555
2015	454	230	4	193	38	3	206
2016	408	202	3	177	34	5	425
2017	341	180	3	119	33	1	222
2018	286	91	1	98	29	2	313

518. После совершенствования инструментов дистанционного мониторинга камеральный надзор, осуществляемый Банком России, демонстрирует эффективность в выявлении подозрительной деятельности и обнаружении несоблюдения требований о направлении СПО, поскольку было выявлено больше нарушений с последующим оперативным применением надзорных мер. Однако надзорные органы не могут надлежащим образом выявлять нарушения со стороны финансовых учреждений только посредством дистанционного анализа внутренней отчётности или других запрашиваемых документов. Для улучшения соблюдения субъектами установленных требований и обеспечения оперативного устранения проблем необходимы выездные проверки. Выездные проверки общего характера (т. е. не сосредоточенные исключительно на нарушениях, уже выявленных посредством дистанционного надзора) также являются важным инструментом.

519. Эксперты-оценщики обеспокоены недостаточным количеством проводимых выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ. При этом особое беспокойство вызывает сокращение количества таких проверок по мере того, как Банк России уделяет большее внимание дистанционному надзору в сфере ПОД/ФТ. Эксперты-оценщики признают стратегическое решение Банка России перейти в основном к дистанционной модели надзора и согласны с мнением о том, что проведение выездных проверок является устаревшим и дорогостоящим. Тем не менее эксперты-оценщики считают, что в рамках используемой в настоящее время надзорной модели Банк России чрезмерно полагается на дистанционные формы надзора и не обладает достаточной гибкостью для планирования выездных проверок с учётом рисков ПОД/ФТ (в отличие от пруденциальных рисков).

Некредитные учреждения

520. В рамках надзора в целях ПОД/ФТ за деятельностью некредитных финансовых учреждений лишь недавно стал использоваться риск-ориентированный подход. При проведении каждого надзорного мероприятия сотрудники Банка России, занимающиеся надзорной деятельностью, учитывали риски ОД/ФТ для определения объёма и глубины проверок в целях ПОД/ФТ. Как показано в таблице 6.5, в период с 2014 по 2017 год наблюдалась устойчивая тенденция к увеличению числа выездных проверок и дистанционного надзора в отношении некредитных финансовых учреждений. Однако с тех пор число проверок сократилось с учётом резкого снижения количества плановых проверок в 2018 году, что связано с недавней разработкой риск-ориентированного подхода и технологий дистанционного надзора во второй половине 2017 года. Упомянутые технологии позволяют надзорным органам получать доступ к базам данных и получать больше информации от поднадзорных субъектов. Представители надзорных органов указывают, что если во время дистанционного надзора выявляются высокие риски ОД/ФТ и если невозможно получить необходимую информацию удалённым способом, то проводится выездная проверка. Однако,

например, некоторые из рисков и нарушений могут быть не обнаружены дистанционно, но могут быть выявлены во время проверок на местах, и поэтому надзорные органы могут их пропустить, если они в основном проводят дистанционный надзор.

521. Простые расчёты показывают, что Россия, по-видимому, выделяет значительно больше ресурсов для обеспечения соблюдения установленных требований в секторе, который отнесён в отчёте о секторальной оценке рисков к категории умеренного риска (т. е. в секторе микрофинансовых организаций), вместо того, чтобы вкладывать ресурсы в секторы, характеризующиеся повышенным риском, особенно в страховой сектор. Кроме того, следует проводить относительно больше надзорных мероприятий в отношении кредитных учреждений, хотя это может также указывать на то, что до 2017 года в отношении некредитных финансовых учреждений не осуществлялся надлежащий надзор на основе оценки рисков ОД/ФТ.

Таблица 6.5. Количество плановых и специальных (внеплановых) проверок некредитных финансовых учреждений

	2014 г.			2015 г.			2016 г.			2016 г.			2018 г.		
	Плановые	Внеплановые	Дистанционные	Плановые	Внеплановые	Дистанционные	Плановые	Внеплановые	Дистанционные	Плановые	Внеплановые	Дистанционные	Плановые	Внеплановые	Дистанционные
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	8	2	22	11	0	47	4	0	46	2	0	15	3	2	20
Страховые организации	7	1	93	13	2	60	16	0	54	6	0	54	3	1	25
Кредитные потребительские кооперативы	6	0	82	7	1	166	7	1	253	38	5	464	7	3	408
Микрофинансовые организации	1	0	134	5	0	229	13	1	309	12	0	395	2	2	355

Другая надзорная деятельность

522. Банк России обладает достаточными ресурсами для осуществления риск-ориентированного надзора. В штаб-квартирах Центрального аппарата, в 6 Главных отделениях и в каждом из 80 региональных отделений Банка России имеются должностные лица, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ. Сотрудники Центрального аппарата и Главных отделений, входящих в структуру ПОД/ФТ, осуществляют координацию и контроль за деятельностью региональных подразделений, отвечающих за вопросы ПОД/ФТ, что включает в себя надзор за 11 крупнейшими и системно значимыми учреждениями. По состоянию на январь 2019 года общее количество сотрудников, работающих в отделах ПОД/ФТ Банка России, составило 1030 человек, из которых 260 сотрудников работают в Центральном аппарате, а остальные – в региональных отделениях. Еще 270 сотрудников Главной инспекции Банка России могут проводить проверки по вопросам ПОД/ФТ.

523. В рамках надзорной деятельности Банка России осуществляется проверка соблюдения требований ПОД/ФТ, таких как документирование, хранение и представление информации о деятельности, подлежащей обязательному контролю (обязательная отчётность, утверждение и обновление правил внутреннего контроля, назначение и обучение специальных должностных лиц и т. д.) и реализация внутреннего контроля (НПК, оценка рисков клиентов и управление клиентскими рисками, направление сообщений о подозрительных операциях). Банк России также проверяет наличие у финансовых учреждений инструментов для реализации целевых финансовых санкций (например, наличие баз данных и проверка баз данных по перечням каждые три месяца), а Росфинмониторинг проверяет и контролирует безотлагательное использование обновлённых перечней каждым финансовым учреждением.

524. С момента введения риск-ориентированного подхода цель проверок различается в каждой конкретной ситуации. В отношении учреждений с высоким уровнем риска

повышается интенсивность проверок, например за счёт запроса дополнительной информации о показателях их деятельности, увеличения охвата проверок или назначения уполномоченных представителей. Проводятся и другие надзорные мероприятия, такие как встречи с представителями органов управления, выпуск рекомендаций и проведение обучающих мероприятий по вопросам снижения рисков финансовыми учреждениями. Однако неясно, как результаты секторальной оценки рисков учитываются при осуществлении надзорной деятельности.

525. Росфинмониторинг проводит дистанционные и выездные проверки по вопросам ПОД/ФТ в отношении операторов по приёму платежей с использованием риск-ориентированного подхода. В отношении учреждений, отнесённых к категории повышенного риска, выездные проверки и камеральный анализ проводятся для проверки соблюдения требований ПОД/ФТ. В отношении учреждений, отнесённых к категории умеренного риска, Росфинмониторинг проводит камеральный анализ и применяет дистанционные корректирующие меры, такие как направление писем о недостатках в системах внутреннего контроля. В отношении учреждений, отнесённых к категории низкого риска, проводятся профилактические мероприятия, такие как обучение, рассылка информационных писем и проведение информационно-разъяснительных мероприятий. Продолжительность выездной проверки не превышает 30 дней, а камеральный анализ занимает менее 90 дней, в зависимости от сложности проверки, с привлечением 3–5 сотрудников, занимающихся надзорной деятельностью. При наличии около 2000 операторов по приёму платежей процент выездных проверок неуклонно снижался с 4,8% в 2013 году до 1,5% в 2017/2018 годах, что свидетельствует о постепенном сокращении числа учреждений, подверженных высокому риску. В штате Росфинмониторинга имеется 50 сотрудников, отвечающих за надзор в целях ПОД/ФТ.

526. В отношении операторов почтовой связи и операторов телекоммуникационных сетей связи осуществляется плановый надзор, включая проведение проверок с использованием риск-ориентированного подхода, в рамках которого рассматривается возможность проведения проверок по вопросам ПОД/ФТ при составлении ежегодных планов. Исходя из различных категорий общих рисков, присваиваемых каждому субъекту в отношении групп субъектов, отнесённых к категориям значительного и умеренного риска, проводятся выездные проверки, а в отношении субъектов, включённых в категории умеренного и низкого риска, проводятся дистанционные надзорные мероприятия. Каждая выездная проверка проводится силами 3–5 инспекторов, при этом продолжительность проверки зависит от сложности деятельности, но, как правило, не превышает 20 дней. Конкретные надзорные мероприятия по вопросам ПОД/ФТ проводятся в случае выявления возможных рисков или нарушений главным образом на основе запрошенных документов и в основном с учётом информации Росфинмониторинга.

527. Личный кабинет на сайте Росфинмониторинга является ключевым инструментом надзора. Он активно используется при осуществлении дистанционного мониторинга, помогая надзорным органам выявлять риски или случаи несоблюдения требований для использования риск-ориентированного подхода (например, указание на возможные слабые места в реализации новых требований, если сотрудники службы комплаенс учреждения еще не получили руководства по этим требованиям через личный кабинет). Он обеспечивает связь между надзорными органами и регулируемыми субъектами и используется в качестве механизма для информирования и повышения осведомлённости о законодательных требованиях и рисках. Были опубликованы документы надзорных органов, включая требования, руководства, перечни субъектов, в отношении которых введены целевые финансовые санкции, и т. д., а также были получены правила внутреннего контроля и сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю / сообщения о подозрительных операциях. Надзорные органы могут ознакомиться с собственными рейтингами риска, определёнными поднадзорными субъектами. Органы надзора также могут получить сведения о соблюдении субъектами требований ПОД/ФТ/ФРОМУ путём анализа информации или ответов на анкеты, предоставленные субъектами, или путём мониторинга того, скачивают ли субъекты перечни лиц, в отношении которых введены

целевые финансовые санкции, и проводят ли они онлайн-обучение. Поднадзорные субъекты могут также выявлять проблемы, связанные с реализацией мер внутреннего контроля, и добровольно принимать корректирующие меры для устранения этих проблем.

528. Надзорные органы (особенно Банк России) поддерживают хорошие рабочие отношения с другими государственными органами (например, с Генеральной прокуратурой, ФНС, ФТС и правоохранительными органами). Росфинмониторинг заключил соглашения о сотрудничестве со всеми надзорными органами, что обеспечило механизм для обмена информацией, такой как сведения о регистрации, о субъектах, представляющих высокий риск, о типологиях, о результатах надзора за соблюдением субъектами установленных требований, о схемах и методах ОД/ФТ. Кроме того, Росфинмониторинг сообщает надзорным органам о выявляемых нарушениях требований законодательства в сфере ПОД/ФТ в их поднадзорных секторах. Обмен информацией, не предусмотренной соглашениями, также может осуществляться путём направления запросов соответствующим органам.

УНФПП

529. В большинстве секторов УНФПП проводятся надзорные мероприятия в пруденциальных целях и в целях проверки соблюдения установленного порядка ведения коммерческой деятельности. Исключение составляет сектор риелторов, за которым Росфинмониторинг осуществляет специальный надзор в целях ПОД/ФТ. Надзорные мероприятия по вопросам ПОД/ФТ проводятся в случае выявления возможных рисков или нарушений главным образом на основе запрошенных документов и в основном с учётом информации Росфинмониторинга. Личный кабинет активно используется среди УНФПП, и в некоторой степени выступает в качестве инструмента дистанционного мониторинга, а также помогает субъектам повысить уровень соблюдения требований.

530. По результатам национальной оценки рисков игорный сектор был отнесён к категории низкого риска ОД/ФТ. Росфинмониторинг предоставляет информацию о выявленных рисках, подозрительной деятельности и использовании субъектами личных кабинетов в Федеральную налоговую службу (ФНС), которая проводит проверки систем внутреннего контроля и соблюдения требований ПОД/ФТ. ФНС также осуществляет контроль за выплатами выигрышей, которые предоставляются в режиме реального времени казино, букмекерскими конторами и лотереями, на основе которых проводятся надзорные мероприятия при выявлении рисков ОД/ФТ.

531. Большинство риелторов осуществляют свою деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей или малых предприятий. Другие посредники, такие как нотариусы и адвокаты, не имеют права участвовать в операциях с недвижимостью. Межрегиональные управления Росфинмониторинга напрямую взаимодействуют с частным сектором и проводят выездные и камеральные проверки (примерно одна треть их сотрудников задействованы в надзорной деятельности). Центральный аппарат Росфинмониторинга оказывает методологическую поддержку, проводит оценку рисков и осуществляет планирование надзорной деятельности. Личный кабинет часто используется для запроса информации, информирования о рисках и предупреждения о несоблюдении установленных требований и обязательств. Представители Росфинмониторинга подтвердили, что (выездные) проверки проводились лишь в небольшом количестве риелторских организаций, подверженных высокому риску, а в отношении порядка 70% участников этого сектора осуществлялся камеральный надзор. Для снижения рисков были установлены и вступили в силу другие меры контроля, такие как введение требований о «раскрытии информации об имуществе» для недопущения манипуляций с ценами, а также механизм для предотвращения многократных перепродаж. Риски, связанные с использованием наличных денег при ведении операций в секторе риелторов, находятся в центре внимания. Сообщения об операциях на суммы свыше 300 000 рублей (около 40 000 евро) должны автоматически направляться в Росфинмониторинг, и на основании этой информации он может анализировать и осуществлять мониторинг операций с наличными деньгами.

Представители Росфинмониторинга отметили, что снижение ставки по ипотеке в последние годы привело к снижению использования наличных средств в операциях с недвижимостью, хотя наличные денежные средства по-прежнему остаются одним из предпочтительных методов для осуществления таких операций.

532. Надзорные мероприятия, осуществляемые Пробирной палатой, включают проведение плановых и внеплановых выездных проверок, а также документарных проверок, требуя от поднадзорных субъектов информации и отчёта о деятельности, а также заполнения вопросника, размещённого в личном кабинете на сайте Росфинмониторинга, для оценки рисков и проведения информационно-разъяснительной работы. Пробирная палата проводит выездные проверки поднадзорных субъектов, отнесённых к категориям высокого и значительного риска ОД/ФТ. Документарные проверки проводятся в отношении субъектов, отнесённых к категории значительного риска. Для субъектов, отнесённых к категории умеренного риска, разрабатываются ежегодные программы превентивных мер, а контроль за субъектами, отнесёнными к категории низкого риска, осуществляется на основе запросов информации и анализа обязательной статистической отчётности. При выборе объектов для проверки Пробирная палата в основном учитывает наличие информации о нарушениях законодательства в области ПОД/ФТ и/или участии в подозрительных операциях, получаемой от Росфинмониторинга и других федеральных органов исполнительной власти, граждан и организаций; информации о высокорисковой деятельности (например, проведение экспортно-импортных операций), определённой по результатам секторальной оценки рисков, и соответствии региональным критериям риска.

Таблица 6.6. Надзор за дилерами драгоценных металлов и камней

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Выездные проверки (субъекты с высоким и значительным уровнем риска)	340	538	501	563	764	703
Документарные проверки (субъекты со значительным уровнем риска)	116	150	282	193	183	426
Превентивные меры (субъекты с умеренным уровнем риска)	4741	5013	5129	5256	5339	5402

533. Надзор за деятельностью аудиторов и бухгалтеров осуществляется Министерством финансов, Федеральным казначейством и саморегулируемыми организациями (СРО) аудиторов. Участники сектора подразделяются на три категории по уровню риска, на основании которых определяется периодичность проверок внешнего контроля качества. Проверки субъектов с высоким уровнем риска (осуществляющих аудит социально значимых хозяйствующих субъектов) проводятся СРО аудиторов и Федеральным казначейством каждые три года; проверки субъектов со средним уровнем риска (других аудиторских организаций) и субъектов с низким уровнем риска (индивидуальных аудиторов) проводятся саморегулируемыми организациями, как правило, один раз в пять лет. Однако эти проверки проводятся в пруденциальных целях с включением вопросов ПОД/ФТ, рассматриваемых СРО, а используемые критерии риска не учитывают риски ОД/ФТ.

534. Адвокаты и нотариусы отнесены к категории низкого риска ОД/ФТ, по данным НОР, поэтому в их отношении осуществляется пруденциальный надзор. Как указано выше, надзорные мероприятия в целях ПОД/ФТ проводились в случае выявления возможных рисков или нарушений главным образом на основе запрошенных документов и в основном с учетом информации Росфинмониторинга. В период с 2017 по 2018 год нотариальные палаты возбудили в общей сложности 83 дисциплинарных производства в отношении нотариусов в связи с несоблюдением ими требований ПОД/ФТ.

535. В отношении юристов не осуществляется регулярный надзор в целях ПОД/ФТ. Генеральная прокуратура осуществляет контроль за выполнением законов государственными органами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, хотя она официально не определена как орган, отвечающий за надзор за

деятельностью юристов в целях ПОД/ФТ, и проводит некоторые проверки. Генеральная прокуратура выявила ряд нарушений, допущенных юристами, которые были подвергнуты административным штрафам за несоблюдение законодательства.

Меры по устранению нарушений и эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции (наказания)

Финансовые учреждения

536. В арсенале Банка России имеется целый ряд надзорных мер, направленных на устранение нарушений, а также целый ряд финансовых санкций. К ним относятся превентивные меры (предупреждения, письменные уведомления в адрес руководства, встречи с руководящими должностными лицами) и правоприменительные меры (выпуск предписаний об устранении нарушений, денежные штрафы, ограничения на лиц, осуществляющих финансовую деятельность, ограничения на объём операций, отзыв лицензии). После 2014 года предупреждения стали редко направляться кредитным учреждениям, а вместо этого информация доводится напрямую до сведения должностных лиц.

Таблица 6.7. Надзор за дилерами драгоценных металлов и камней

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Предупреждения	247	233	0	0	0	0
Письменные уведомления советам директоров / руководству о недостатках в деятельности	181	196	509	334	307	598
Встречи с руководящими/должностными лицами	15	14	21	53	15	20
Штрафы, наложенные на кредитные учреждения	218	234	117	209	232	332
Средняя сумма штрафов, наложенных на кредитные учреждения (тыс. рублей)	67,4	71,3	223,4	554,3	734,3	309,2
Штрафы, наложенные на должностных лиц	55	69	61	102	133	87
Средняя сумма штрафов, наложенных на должностных лиц (тыс. рублей)	15,8	16,4	21,0	24,7	28,8	31,1
Ограничения на осуществление определённых операций[60]	97	128	136	109	44	38
Запреты на отдельные виды банковских операций	17	10	12	7	1	3
Предписания об устранении нарушений в сфере ПОД/ФТ[61]	136	95	226	189	159	359
Общее количество отозванных лицензий (в том числе по причине несоблюдения требований ПОД/ФТ)	32 (8)	86 (36)	93 (34)	97 (35)	51 (24)	60 (35)
Количество отзывов лицензии только из-за нарушений в сфере ПОД/ФТ	**2**	**11**	**10**	**0**	**0**	**2**

537. Надзорные органы используют дифференциальный подход для содействия и принудительного обеспечения реализации мер, направленных на устранение нарушений, выявляемых в ходе проверок. Как правило, сначала учреждению предоставляется возможность объяснить ситуацию, а затем может быть издано «предписание об устранении нарушений» с указанием срока его исполнения. Учреждение обязано представить перечень мер, который оно примет для недопущения дальнейших нарушений, включая меры в отношении своих сотрудников (выговоры, лишение премии, замена, увольнение), меры

60 Означают количественные ограничения на определённые операции, например на максимальное количество операций, осуществляемых кредитным учреждением в установленный период времени со всеми своими клиентами или с определённым клиентом.

61 Означают, что кредитному учреждению запрещено осуществлять конкретные виды банковских операций (указанных Банком России) без ограничений на количество операций.

по устранению недоработок в системах и мерах контроля (доработка программного обеспечения, изменение правил внутреннего контроля, усиление контроля за мониторингом операций, повышение эффективности работы и т. д.), увеличение числа сотрудников или ресурсов, выделяемых на выполнение соответствующих задач, проведение аудитов или организация учебных мероприятий. Банк России проводит регулярный анализ прогресса по реализации мер, направленных на устранение нарушений, заслушивает отчёты руководства и даёт указания относительно дальнейшей работы до тех пор, пока недостатки не будут полностью устранены. Если финансовое учреждение нарушает установленный срок или выявляются дополнительные факторы риска, то к нему применяются более жесткие меры и/или финансовые санкции.

538. При выборе конкретной санкции (наказания) учитывается количество и серьёзность нарушений, а также уровень рисков ОД/ФТ, которым подвержено учреждение. Вид наказания, включая сумму денежных штрафов, становится более суровым за неоднократные нарушения. Однако санкции не оказывают достаточного сдерживающего воздействия, особенно это касается денежных штрафов. Средняя сумма штрафов, накладываемых на кредитные учреждения, увеличилась в период с 2013 по 2017 год, но снизилась в 2018 году. Суммы штрафов не оказывают достаточного сдерживающего воздействия с учётом их относительно небольшого размера (в среднем около 734,3 тыс. рублей, или 10 000 евро, на кредитное учреждение в 2017 году). Наложение дополнительных наказаний на отдельных лиц в виде ограничений на предоставление финансовых услуг, ограничений на операции кредитных учреждений и опубликование сведений о неэффективном выполнении своих обязанностей должностными лицами может оказать более серьёзное сдерживающее воздействие, хотя такие меры применяются значительно реже.

539. Как видно из таблицы 6.7, использование большинства видов корректирующих мер и санкций (наказаний) возросло с 2017 по 2018 год, особенно это касается уведомлений, предписаний и штрафов. В 2018 году наблюдалось незначительное увеличение общего количества нарушений (на 5%, с 2428 до 2538 нарушений), в то же время число нарушений, допущенных кредитными учреждениями с высоким уровнем риска, уменьшилось, поскольку число кредитных учреждений, отнесённых к категории высокого риска, сократилось вдвое. Это может указывать на эффективное использование камерального надзора для выявления большего количества нарушений со стороны кредитных учреждений, подверженных меньшим рискам, а также показывает использование всего спектра штрафов. Россия привела примеры корректирующих мер, направленных на содействие кредитным учреждениям в повышении уровня соблюдения установленных требований. Также были приведены примеры кредитных учреждений, отнесённых к категориям среднего и повышенного риска, которые лишились своих лицензий в течение одного года.

540. Отзыв лицензии у финансового учреждения является наиболее суровой надзорной мерой и наказанием, имеющимся в арсенале Банка России. За последние пять лет это наказание применялось в ряде случаев. Отзыв лицензии, как правило, применяется только в случае неустранения нарушений пруденциальных требований и/или требований ПОД/ФТ, хотя имеются случаи отзыва лицензий за очень небольшое количество серьёзных нарушений. Российские власти пояснили, что проблемы, касающиеся несоблюдения пруденциальных требований и требований ПОД/ФТ, часто накладываются друг на друга в учреждениях, допускающих серьёзные нарушения. Раньше банки ослабляли контроль в сфере ПОД/ФТ или вовсе отказывались от него в попытке привлечь незаконные средства для решения проблем ликвидности или платёжеспособности. Аналогичным образом упущенные сделки в результате выявления органами надзора нарушений ПОД/ФТ могут оказать существенное негативное влияние на характер и объём деятельности, особенно для небольших или специализированных банков. Когда проблемы банка становятся настолько серьёзными, что рассматривается возможность отзыва лицензии, часто бывает невозможно точно связать основания для отзыва только с причинами ПОД/ФТ или с причинами пруденциального характера. Тем не менее в нескольких случаях лицензии были отозваны только по причинам нарушений в сфере ПОД/ФТ, включая две лицензии, которые были отозваны в 2018 году.

541. Отзыв банковской лицензии является эффективным и сдерживающим наказанием. Его также можно считать соразмерным, учитывая контекст и развитие финансового сектора на протяжении трёх последних десятилетий, о чём говорится в главе 1. Приведённый ниже пример показывает, что Банку России пришлось прибегнуть к этой мере после того, как в течение длительного времени не удавалось устранить серьёзные проблемы.

Вставка 6.1. Пример отзыва банковской лицензии в 2018 году

В процессе осуществления мониторинга Банк России установил, что Банк «У» в течение длительного времени осуществлял подозрительные трансграничные операции. Был проведён ряд надзорных мероприятий (6 мероприятий за 12 месяцев), а также были приняты меры, включая встречи с должностными лицами, направление уведомлений и предписаний об устранении нарушений, наложение штрафов и даже наложение ограничений на привлечение средств физических лиц. Однако Банк «У» не снизил объёмы таких подозрительных трансграничных операций. Банк России также установил, что Банк «У» осуществлял высокорисковые операции, связанные с продажей выручки в виде наличных денег розничными торговыми компаниями, что убедило Банк России в том, что руководство и владельцы Банка «У» не имели намерения принимать эффективные меры, направленные на недопущение вовлечения своих клиентов в подозрительную деятельность. В этих обстоятельствах Банк России решил отозвать банковскую лицензию Банка «У».

542. Санкции (наказания), накладываемые на некредитные финансовые учреждения, увеличились за период с 2013 по 2017 год, с последующим резким сокращением в 2018 году, что отражает тенденцию применения надзорных мер органами надзора. Превентивные меры были усилены в 2018 году посредством проведения встреч, информирования о недостатках в деятельности НКФУ и рекомендаций по их устранению по результатам камерального надзора. До 2016 года выявлялось небольшое количество нарушений, касающихся установления бенефициарных собственников и публичных должностных лиц, но в 2017 и 2018 годах их число увеличилось, что привело к повышенному вниманию, уделяемому деятельности финансовых учреждений в этих областях. Большинство выявленных нарушений были связаны с внутренним контролем, хранением данных и замораживанием активов. В 2017 году было выявлено около 3800 нарушений, допущенных указанными ниже некредитными финансовыми учреждениями (нарушения учитывались по каждому клиенту и операции), большинство из которых касались внутреннего контроля и идентификации клиентов. Данные цифры могут указывать на ужесточение надзора со стороны надзорных органов и на снижение уровня терпимости к нарушениям за период с 2014 по 2017 год, но также показывают, что нарушения не прекращаются, а уровень несоблюдения требований не снижается. Поскольку новый инструмент дистанционного (камерального) надзора был введён относительно недавно, требуется больше времени для оценки эффективности инструмента.

Таблица 6.8. Санкции (наказания) за нарушения в сфере ПОД/ФТ, допущенные некредитными учреждениями

	2014	2015	2016	2017	2018
Превентивные меры	**-**			**709**	**892**
Предупреждения (всего)	**363**	**485**	**529**	**782**	**554**
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	33	30	31	9	10
Страховые организации	86	51	32	38	17
Микрофинансовые организации	133	198	239	324	235
Кредитные потребительские кооперативы	88	158	215	395	276
Управляющие компании	12	15	7	16	14
Негосударственные пенсионные фонды	11	33	5	0	2

Штрафы [Число (сумма) в тыс. рублей]	47[6,120]	64[5,100]	107[9,632]	113[10,750]	109 (8588)
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	6[960]	9[650]	8[550]	2[400]	1 (50)
Страховые организации	6[1100]	14[1090]	18[1121]	12[805]	5 (870)
Микрофинансовые организации	25[2860]	25[2500]	42[4901]	39[2585]	27 (2950)
Кредитные потребительские кооперативы	9[500]	11[610]	31[2510]	59[6910]	43 (4718)
Управляющие компании	1[700]	1[50]	1[50]	1[50]	0 (0)
Негосударственные пенсионные фонды	0	4[200]	7[500]	0	0 (0)
Предписания об устранении нарушений в области ПОД/ФТ	**0**	**1060**	**921**	**1927**	**1626**

543. Росфинмониторинг направлял предписания, налагал административные штрафы, приостанавливал деятельность и дисквалифицировал должностных лиц при обнаружении нарушений. Роскомнадзор только направлял предписания или налагал штрафы на организации или должностных лиц. По результатам проводимых проверок Росфинмониторинг и Роскомнадзор налагают штрафы на организацию или лицо, допустившее правонарушение, и в то же время издают предписание об устранении нарушений в кратчайшие сроки. Если нарушения не устранены, то применяются более строгие наказания, включая дисквалификацию должностных лиц или приостановку деятельности. Превентивные меры и наказания активно применяются в отношении должностных лиц. Поскольку более 90% субъектов, в отношении которых Росфинмониторинг осуществляет контроль, являются либо физическими лицами, либо микропредприятиями с незначительными доходами (не более 10 тысяч евро в год), размер накладываемых штрафов относительно невелик. Например, средняя сумма штрафа, наложенного на участника рынка недвижимости в 2017 году, составила 63 000 рублей (около 870 евро). Представители надзорных органов указали, что в последние годы наблюдается снижение количества нарушений в сфере ПОД/ФТ.

УНФПП

544. Санкции (наказания) в отношении риелторов, дилеров драгоценных металлов и камней и организаторов азартных игр могут применяться так же, как и в отношении финансовых учреждений (в соответствии со статьёй 15.27 Кодекса об административных правонарушениях). На практике предупреждения, предписания об устранении нарушений в течение установленного срока и административные штрафы широко используются надзорными органами в качестве корректирующих мер, направленных на устранение нарушений. Санкции вводятся постепенно с учётом характера и тяжести допущенных нарушений.

545. С 2014 года Росфинмониторинг издал в среднем около 200 предписаний в отношении риелторских организаций и 155 предписаний в отношении должностных лиц, приостановил деятельность 55 организаций, а также отстранил от должности 15 должностных лиц в связи с нарушениями в сфере ПОД/ФТ. Денежные штрафы накладывались как на юридических, так и на физических лиц. Наметилась тенденция к снижению количества нарушений и накладываемых штрафов, что может свидетельствовать об эффективности проводимых надзорных мероприятий. Пробирная палата приостановила деятельность 14 организаций, 9 из которых – в 2017 году, и дисквалифицировала трёх должностных лиц в 2015 году. Также были направлены предписания и наложены штрафы на организации и должностных лиц (см. таблицу 6.9). В отношении юридических или физических лиц, подвергшихся наказанию, применённые санкции представляются соразмерными и в некоторой степени сдерживающими, поскольку около 90% дилеров драгоценных металлов и камней являются малыми и микропредприятиями и в ходе последующих проверок было выявлено меньше

нарушений. По результатам НОР была принята программа для повышения прозрачности сектора дилеров драгоценных металлов и камней, усовершенствования порядка специальной регистрации и расширения полномочий надзорного органа. Таким образом, с учётом общего числа участников сектора дилеров драгоценных металлов и камней ожидается принятие дополнительных корректирующих мер по устранению недостатков и нарушений.

546. В 2017 и первой половине 2018 года Федеральной налоговой службой было оформлено 146 и 607 протоколов об административных правонарушениях в игорном секторе. ФНС вынесла решения по делам об административных правонарушениях и направила указания и рекомендации по устранению несоответствий. В общей сложности было наложено 45 штрафов на сумму 730 тыс. рублей в 2017 году и 216 штрафов в размере 5005 тысяч рублей в 2018 году.

Таблица 6.9. Санкции (наказания) за нарушения в сфере ПОД/ФТ, допущенные риелторами и дилерами драгоценных металлов и камней

		2014	2015	2016	2017	2018
Риелторы	Штрафы, наложенные на организации	158	138	76	68	65
	Штрафы, наложенные на должностных лиц	193	144	61	59	64
	Сумма штрафов (тыс. рублей)	22 578	21 520	13 041	8004	8342
Дилеры драгоценных металлов и камней	Предписания организациям	36	63	23	149	174
	Предписания должностным лицам	93	111	94	151	192
	Штрафы, наложенные на организации	127	54	50	94	101
	Штрафы, наложенные на должностных лиц	89	48	49	68	84
	Сумма штрафов (тыс. рублей)	15,732	5,011	3,470	11,625	21,491

547. Корректирующие меры по устранению нарушений и санкции (наказания) в виде предупреждений, предписаний и приостановки членства широко использовались Федеральным казначейством в отношении аудиторов в случае выявления нарушений в области ПОД/ФТ. В среднем в отношении организаций было вынесено 200 предупреждений, 50 предписаний и 18 распоряжений о приостановке деятельности, однако санкции (наказания) на физических лиц накладывались реже – не более 10 в год. Было наложено мало штрафов: 3–4 на организации и 1–2 на индивидуальных аудиторов. Адвокаты и нотариусы привлекались к дисциплинарной ответственности за ненаправление сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, или о подозрительных операциях. Для повышения уровня соблюдения требований в области ПОД/ФТ применялись корректирующие меры в виде направления адресных писем нотариусам. Как и в случае дилеров драгоценных металлов и камней, ожидается принятие дополнительных корректирующих мер, направленных на устранение недостатков и нарушений.

Влияние надзорных мероприятий на уровень соблюдения установленных требований

548. Представители финансовых учреждений и УНФПП, с которыми группа экспертов-оценщиков встретилась в ходе проведения выездной миссии, отметили положительное влияние надзорной деятельности. Выполняя указания и рекомендации надзорных органов, они стали лучше понимать свои обязательства в сфере ПОД/ФТ и выразили готовность повысить уровень соблюдения установленных требований.

549. Похоже, что общий уровень соблюдения требований кредитными учреждениями повысился за последние годы (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4). Количество нарушений среди кредитных учреждений снизилось, особенно в 2018 году,

в частности нарушений требований, касающихся правил внутреннего контроля и направления сообщений о подозрительных операциях и операциях, подлежащих обязательному контролю. Это может быть объяснено отзывом лицензии у учреждений, которые не соблюдают требования, что обусловливает «горизонтальное» сдерживающее воздействие. Следует также отметить, что с 2014 года значительно сократилось количество лицензированных кредитных учреждений, что также может быть причиной снижения числа нарушений.

550. Представители Банка России указали, что они проводят работу с организациями по совершенствованию систем проверки клиентов, повышению уровня их эффективности и автоматизации, оптимизации методологий и подходов к выявлению подозрительных операций. Банк России также дал указания кредитным и некредитным финансовым учреждениям принимать все возможные меры для недопущения проведения незаконных операций (а не только направлять сообщения о таких операциях). После того как Банк России издал эти указания, наблюдается устойчивое снижение объёмов некоторых видов подозрительных операций. В частности, объём подозрительных операций по переводу денежных средств за рубеж составил 816 миллиардов рублей в 2014 году, 501 миллиард рублей в 2015 году, 183 миллиарда рублей в 2016 году и 77 миллиардов рублей в 2017 году. Это может свидетельствовать о том, что у учреждений появилось больше возможностей для выявления и предотвращения незаконных операций (хотя следует отметить, что количество электронных переводов денежных средств за рубеж также значительно сократилось с 2014 года), и оказывает сдерживающее воздействие на преступников, пытающихся использовать финансовый сектор для отмывания денег. Однако общий уровень нарушений остаётся по-прежнему высоким (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4).

551. Вместе с тем следует отметить, что в финансовом секторе, в том числе в кредитных учреждениях, по-прежнему наблюдается очень большое число нарушений (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4). Отчасти это может быть обусловлено использованием автоматических инструментов для выявления большего количества нарушений. Тем не менее эксперты-оценщики обеспокоены количеством кредитных учреждений, в которых по-прежнему выявляются недостатки и нарушения, связанные с невыполнением ключевых положений нормативно-правовых актов по ПОД/ФТ.

552. Следует отметить, что Банку России в ряде случаев приходится прибегать к крайним мерам по устранению нарушений, таким как отзыв лицензий, что свидетельствует о том, что некоторые кредитные учреждения не имели намерения устранять нарушения. Хотя отзыв лицензии является полезным инструментом для удаления с рынка некоторых участников, которые постоянно не соблюдают требования ПОД/ФТ, а также в качестве сдерживающего фактора для недопущения дальнейших нарушений, эта санкция не может применяться во всех обстоятельствах (например, в отношении системно значимых финансовых учреждений). В этой связи возникает опасение, что у средних и крупных кредитных учреждений не будет стимула для соблюдения требований при применении менее суровых санкций.

553. Росфинмониторинг осуществляет постоянный дистанционный мониторинг выполнения обязательных требований подотчётными субъектами и проводит оценку уровня соблюдения требований ПОД/ФТ во всех секторах. Как отмечено выше, особую роль играет личный кабинет на сайте Росфинмониторинга, который позволяет финансовым учреждениям и УНФПП оценивать свои риски ОД/ФТ и дистанционно устранить недоработки систем внутреннего контроля. За последние годы по результатам анализа личного кабинета среди учреждений, зарегистрированных в Росфинмониторинге по каждому сектору, наблюдается рост числа законопослушных учреждений по таким направлениям, как требования внутреннего контроля, обязательства по применению целевых финансовых санкций, прохождение обучения, направление сообщений и добровольное сотрудничество. Также наблюдается тенденция роста использования личного кабинета установленными нефинансовыми предприятиями и профессиями.

554. Сотрудники Росфинмониторинга, занимающиеся надзорной деятельностью, наблюдают

постепенное снижение участия поднадзорных субъектов в операциях, осуществляемых в рамках теневых схем (например, осуществление кредитной деятельности без лицензии). В частности, в секторе операторов по приёму платежей такое участие снизилось в 2,5 раза в период с 2013 по 2017 год, а в секторе риелторов такое участие снизилось в 5 раз за тот же период. Таким образом, было установлено, что доля нарушений, устраняемых субъектами, находящимися под надзором Росфинмониторинга, постепенно повышается. Роскомнадзор увеличил количество проверок с 2014 года, что привело к увеличению числа выявляемых нарушений, при этом доля устранённых нарушений достигла 100%. В период с 2013 по 2018 год объём подозрительных операций в секторе операторов телекоммуникационных сетей связи в целом сократился более чем в 4 раза, а в секторе почтовой связи – в десятки раз.

555. Несмотря на стабильный рост доли нарушений, устранённых подотчётными субъектами, в общем числе выявляемых нарушений в среднем происходит примерно 5% повторных нарушений требований ПОД/ФТ, допускаемых учреждениями. Кроме того, некоторые учреждения не считают, что размер штрафов является достаточным стимулом для повышения уровня соблюдения требований, но отметили, что таким стимулом является угроза потери репутации на рынке в связи с обнародованием факта наложения штрафа.

Содействие чёткому пониманию обязательств ПОД/ФТ и рисков ОД/ТФ

556. У надзорных органов имеются разные способы и возможности для повышения уровня понимания частным сектором требований в области ПОД/ФТ и рисков ОД/ФТ. Это включает выпуск руководств; опубликование типологий; предоставление разъяснений и обратной связи; размещение документов на официальных сайтах и в личном кабинете; проведение семинаров и форумов; организации учебных мероприятий и т. д. Представители поднадзорных организаций, с которыми группа экспертов-оценщиков встречалась в ходе выездной миссии, указали, что такие меры являются необходимыми, полезными и практичными. Однако уровень информированности о рисках ОД/ФТ в секторе дилеров драгоценных металлов и камней является недостаточным (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4). Руководящие указания и типологии, предоставляемые некоторым конкретным секторам, а именно сектору некредитных финансовых учреждений, являются недостаточно полными и подробными для того, чтобы подотчётные субъекты могли получать чёткую, конкретную и всестороннюю информацию (например, о выполнении требований, касающихся идентификации бенефициарных собственников).

557. На официальных сайтах надзорных органов размещается информация для оказания методологической и практической помощи подотчётным субъектам по новым требованиям, новым схемам, выявленным новым рискам, тематическим разделам по ПОД/ФТ/ФРОМУ и наиболее частым нарушениям. Банк России доводит до сведения финансовых учреждений типологии отмывания денег, которые финансовые учреждения должны использовать для мониторинга схем операций. Личный кабинет на сайте Росфинмониторинга используется им для прямой связи с каждым поднадзорным субъектом (например, для передачи обновлённых перечней лиц, в отношении которых введены целевые финансовые санкции, результатов национальной и секторальной оценки рисков, новых типологий и кодов для направления сообщений о подозрительных операциях). По состоянию на конец проведения выездной миссии 65 тысяч подотчётных субъектов были подключены к личному кабинету, и оставалось примерно 1–2% УНФПП, которые ещё не зарегистрировались в личном кабинете. Представители учреждений, опрошенные в ходе выездной миссии, отметили, что личный кабинет является полезным инструментом.

Вставка 6.2. Роль МУМЦФМ

Международный учебно-методический центр финансового мониторинга (МУМЦФМ) играет ключевую роль в содействии и обеспечении чёткого понимания обязательств по ПОД/ФТ и рисков ОД/ФТ. Он достигает этой цели путём проведения обучения и исследований

в области ПОД/ФТ, а также опубликования переведённых документов, относящихся к ФАТФ. МУМЦФМ совместно с профессиональным сообществом и надзорными органами разработал в сотрудничестве с вузами – членами Международного сетевого института специализированные программы подготовки магистров, направленные на подготовку кадров как для государственных ведомств, так и для частного сектора. Выпускники этих программ работают как в государственных, так и в финансовых секторах на должностях в сфере ПОД/ФТ.

Кроме того, МУМЦФМ реализует широкую программу обучения и подготовки сотрудников подотчётных субъектов (руководителей, главных бухгалтеров, юристов и сотрудников, отвечающих за организацию и осуществление внутреннего контроля). Программа обучения включает следующие вопросы: международная система ПОД/ФТ; институциональная и правовая база российской системы ПОД/ФТ; опыт применения риск-ориентированного подхода; правила внутреннего контроля; обязательства по применению целевых финансовых санкций; права и обязательства по проведению операций с денежными средствами или иным имуществом; требования о направлении сообщений в Росфинмониторинг; критерии необычных операций; риски и типологии ОД/ФТ и др. С 2013 года МУМЦФМ и его партнёрские организации провели обучение более 80 тысяч человек в форме целевых инструктажей по вопросам ПОД/ФТ. Восемьдесят шесть (86%) процентов обучающихся отметили, что пройденное обучение позволило им повысить эффективность своей профессиональной деятельности.

558. Совет комплаенс играет активную роль в содействии пониманию рисков, обсуждении вопросов соблюдения установленных требований, а также в обмене информацией и передовым опытом между органами надзора и поднадзорными субъектами. Совет комплаенс осуществляет деятельность во всех федеральных округах и объединяет более 100 ведущих экспертов в области ПОД/ФТ. С 2018 года проведено более 200 совещаний, рассмотрены и проанализированы 18 новых типологий подозрительной деятельности.

Общие выводы по Непосредственному результату 3

559. В последние годы органы надзора усовершенствовали риск-ориентированный подход, используемый ими в надзорной деятельности. Начиная с 2013 года Банк России использует некоторые элементы риск-ориентированного подхода в своей надзорной деятельности и усовершенствовал его в середине 2017 года, однако понимание рисков на уровне секторов и на уровне отдельных учреждений нуждается в дальнейшем совершенствовании. В 2013 году были ужесточены требования к лицензированию кредитных учреждений, которые в настоящее время позволяют в значительной степени снизить риск того, что преступники смогут стать владельцами или получить контроль над финансовыми кредитными учреждениями, в то же время аналогичные меры контроля в отношении сообщников преступников осуществляются Банком России ещё не в полной мере. С переходом к дистанционному (камеральному) надзору Банк России выявляет больше недостатков, но в результате этого перехода сократилось количество выездных проверок по вопросам ПОД/ФТ, которое и так было небольшим. Даже несмотря на отзыв ряда лицензий, санкции (наказания) не всегда являются эффективными или сдерживающими, а размеры налагаемых денежных штрафов являются весьма небольшими. Несмотря на то, что в последнее время отмечается общее повышение уровня соблюдения установленных требований в большинстве секторов, количество нарушений по-прежнему остаётся большим (см. раздел по НР 4). Органы, осуществляющие надзор за УНФПП, используют свой метод оценки рисков, однако понимание рисков ОД/ФТ значительно улучшилось после проведения национальной оценки риска, и в большинстве секторов УНФПП осуществляется пруденциальный надзор.

560. Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 3 является умеренным.

ГЛАВА 7. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА И ОБРАЗОВАНИЯ

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

1. Риск незаконного использования юридических лиц в схемах отмывания денег является высоким. С учётом информации, собранной в ходе проведения национальных оценок рисков, российские власти хорошо понимают риски ОД, исходящие от российских юридических лиц, хотя общий объём данных об отдельных уязвимостях и других видах неправомерного использования юридических лиц мог бы быть расширен. В качестве основных рисков российские власти определили использование подставных лиц и фиктивных компаний (для сокрытия личности), а также иностранных лиц, владеющих российскими юридическими лицами, в схемах отмывания денег (таких как, например, фиктивные внешнеторговые сделки). Уровень понимания рисков ФТ в России несколько ниже.

2. В России был разработан и внедрён ряд механизмов, позволяющих существенным образом снизить риски неправомерного использования юридических лиц в целях ОД/ФТ. В частности, действуют жёсткие правила регистрации, и начиная с середины 2016 года Федеральная налоговая служба (ФНС) стала проводить более тщательные проверки для выявления неточной и недостоверной информации и недействующих компаний. В результате этого повысилась надёжность информации, содержащейся в реестре компаний (ЕГРЮЛ), о чём свидетельствует значительное сокращение числа компаний, обладающих признаками возможной фиктивности (с 1,6 миллиона в 2016 году до 247 000 в январе 2019 года, что составляет приблизительно 6% от общего числа юридических лиц в России).

3. Компетентные органы регулярно используют в своих целях информацию о зарегистрированных в России юридических лицах. Между ФНС и Росфинмониторингом, а также между ФНС и правоохранительными органами налажено хорошее взаимодействие в области проведения следственных проверок. В результате данного сотрудничества было наложено большое количество административных и уголовных наказаний, что способствовало тому, что юридические лица стали менее привлекательными объектами для преступников. Однако диапазон применения вышеуказанных наказаний является ограниченным, а их сдерживающее воздействие могло бы быть повышено.

4. ЕГРЮЛ рассматривается в качестве источника информации о бенефициарных собственниках в тех случаях, когда (i) все акционеры, являющиеся физическими лицами, зарегистрированы в реестре и (ii) не возникает никаких сомнений относительно того, что какое-либо другое лицо может являться бенефициарным собственником.

5. Кредитные учреждения также являются источником информации о бенефициарных собственниках. У большинства юридических лиц есть банковский счёт (отсутствие банковского счёта считается признаком фиктивности и является основанием для проведения проверок со стороны ФНС), хотя подотчётные субъекты проверяют информацию в основном по ЕГРЮЛ, в котором не всегда могут содержаться сведения, указывающие на бенефициарных собственников. Кроме того, всё ещё остаются проблемы с получением достоверной информации о бенефициарных собственниках в тех случаях, когда иностранное лицо владеет российским юридическим лицом.

6. В 2016 году был принят закон, обязывающий все юридические лица хранить информацию о своих бенефициарных собственниках и предоставлять её Росфинмониторингу и Федеральной налоговой службе по их запросам. На практике

данная возможность используется главным образом ФНС в ходе проведения налоговых проверок. Такие проверки проводятся в основном в отношении субъектов, представляющих высокий риск в плане уклонения от налогообложения, и привели к снижению количества выявляемых серьёзных нарушений, касающихся точности информации о бенефициарных собственниках, имеющейся в распоряжении юридических лиц.

7. Деятельность провайдеров услуг траста или компании (ПУТК) не регулируется в качестве отдельного вида экономической деятельности, и на них не распространяются требования Закона о ПОД/ФТ. Предоставление услуг компаниям строго регламентировано и находится под контролем. Например, учреждение компании от имени третьего лица всегда требует нотариально заверенных правовых полномочий, подписанных учредителем, при этом регистрация более пяти юридических лиц по одному адресу считается признаком возможной фиктивности. Некоторые законные услуги разрешено предоставлять юристам, что они и делают на практике. Юристы являются подотчётными субъектами, на которые распространяются требования Закона о ПОД/ФТ. Однако надзор за их деятельностью не осуществляется должным образом, и поэтому не представляется возможным полагаться на то, что имеющаяся у них базовая информация или информация о бенефициарных собственниках является достоверной, точной и актуальной.

Рекомендуемые меры

1. Российским властям следует повысить сдерживающее воздействие штрафов за неисполнение требований о хранении и предоставлении базовой информации и информации о бенефициарных собственниках, в частности путём более частого применения дополнительных наказаний, а именно дисквалификации физических лиц.

2. Российским властям следует продолжить работу над повышением уровня понимания рисков ОД/ФТ, исходящих от юридических лиц и юридических образований. Такая работа должна проводиться с использованием большего количества источников информации (включая информацию об уязвимостях, обусловленных отсутствием надлежащего надзора в целях ПОД/ФТ за деятельностью юристов, уделяя при этом особое внимание роли посредников и провайдеров других услуг). Также следует продолжить работу над углублением понимания связей между юридическими лицами и конкретными видами деятельности, которые они осуществляют, каналами поставок, используемыми российскими юридическими лицами, а также географической подверженностью риску. Более глубокое понимание рисков должно найти отражение в применяемых мерах по снижению рисков в целях недопущения незаконного использования юридических лиц, в частности мерах, реализуемых Федеральной налоговой службой.

3. Российским властям следует усилить меры по проверке точности информации о бенефициарных собственниках путём более тесного сотрудничества между ФНС и Росфинмониторингом. Этого можно добиться следующим образом:

   a) Росфинмониторингу и ФНС следует расширить спектр используемых в настоящее время признаков рисков с тем, чтобы меры по снижению рисков были направлены не только на выявление фиктивных и подставных компаний, но и на определение законопослушных юридических лиц, которые могут незаконно использоваться в целях ОД/ФТ.

   b) Росфинмониторингу следует предоставлять Федеральной налоговой службе всю получаемую оперативную информацию об отказах в проведении операций/установлении деловых отношений со стороны финансовых учреждений / УНФПП в связи с невозможностью провести НПК или при наличии подозрений в ОД/ФТ.

   c) Следует усовершенствовать механизмы для оказания содействия финансовым учреждениям и УНФПП в установлении и проверке информации о бенефициарных собственниках. Например, Федеральная налоговая служба могла бы сообщать

компетентным органам или кредитным учреждениям, в которых открыты счета, о юридических лицах: (i) в отношении которых была обновлена информация в ЕГРЮЛ, и (ii) которые, как было установлено, нарушают требования о наличии и хранении достоверной, точной и актуальной информации о бенефициарных собственниках.

4. Российским властям следует распространить действие Закона о ПОД/ФТ на всех лиц, которые на законных основаниях профессионально предоставляют услуги трастам и компаниям. Российским властям также следует организовать надлежащий надзор в целях ПОД/ФТ за деятельностью всех этих лиц, особенно юристов, чтобы обеспечить достоверность информации о юридических лицах и образованиях.
5. Российским властям следует продолжать принимать меры для повышения точности и достоверности базовой информации, содержащейся в ЕГРЮЛ.
6. В той степени, в которой это не противоречит положениям национального и международного законодательства, российским властям следует более широко использовать информацию, которая доступна по налоговым каналам (особенно по каналам автоматического обмена информацией) для проведения расследований в отношении юридических лиц и образований, вовлечённых в ОД/ФТ.

561. В данной главе рассматривалось и оценивалось достижение Непосредственного результата 5.

Для оценки эффективности по этому разделу используются Рекомендации 24–25[62].

Непосредственный результат 5 (Юридические лица и образования)

Общедоступность информации о создании и видах юридических лиц и образований

562. В реестре компаний (ЕГРЮЛ) содержится много различной информации и документов. Все юридические лица подлежат регистрации в ЕГРЮЛ и обязаны предоставлять следующую информацию: название, адрес, регистрирующий орган и сведения о директорах, управляющих (руководителях) и учредителях. Информация об акционерах доступна в отношении всех видов юридических лиц, которые могут создаваться в Российской Федерации (в случае акционерных обществ, если в обществе имеется только один акционер, а если имеется несколько акционеров, данные о них можно найти в реестре акционеров)[63]. Большая часть информации и документации, содержащейся в ЕГРЮЛ, находится в открытом доступе на сайте Федеральной налоговой службы (www.nalog.ru), включая записи о неточности информации и даты каждого обновления сведений, за исключением документов об идентификации физических лиц (например, директора). Соответствующая информация о некоммерческих организациях (НКО) также доступна на официальном сайте Министерства юстиции (www.minjust.ru).

563. Подробные указания о порядке регистрации и о видах юридических лиц, которые могут создаваться в России, размещены на сайте Федеральной налоговой службы (www.nalog.ru). Законодательством не предусмотрено учреждение юридических образований, и Россия не является участником Гаагской конвенции о праве, применимом к трастам, и их признании.

---

62 Наличие точной и актуальной базовой информации, а также информации о бенефициарных собственниках тоже оценивается Глобальным форумом по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В некоторых случаях результаты могут отличаться в связи с различиями в методологиях, целях и охвате стандартов ФАТФ и Глобального форума.

63 В 2019 году банки и другие финансовые организации были освобождены от обязательства по раскрытию информации об акционерах. 4 апреля 2019 года Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 400, согласно которому компании, находящиеся под иностранными санкциями, а также иные юридические лица освобождаются от обязанности публично раскрывать информацию о своих руководителях, акционерах, дочерних компаниях и аффилированных лицах. Российские власти заявляют о том, что данное Постановление всего лишь позволяет компаниям не разглашать информацию об акционерах, но при этом они всё равно обязаны хранить данную информацию и предоставлять её компетентным органам по их запросам.

Таблица 7.1. Количество юридических лиц, зарегистрированных в ЕГРЮЛ (2014–2018 годы)

	2014	2015	2016	2017	2018
Коммерческие организации					
Полные товарищества	298	253	217	189	145
Ограниченные (коммандитные) товарищества	498	497	439	367	296
Общества с ограниченной ответственностью	3 778 274	3 962 627	3 724 114	3 597 536	3 338 503
Акционерные общества	142 366	126 074	102 293	86 440	73 098
Включая:					
Непубличные акционерные общества	4415	12 915	19 077	23 380	26 283
Публичные акционерные общества	227	1213	1318	1262	1176
Производственные кооперативы	28 448	21 650	14 870	13 111	10 990
Унитарные предприятия	24 066	23 262	21 034	18 624	15 194
Другие коммерческие организации	17 187	16 011	33 007	12 924	8768
Итого коммерческих организаций	3 991 137	4 150 374	3 895 974	3 729 191	3 446 994
Некоммерческие организации					
Потребительские кооперативы	82 719	87 043	88 625	86 883	84 086
Государственные и муниципальные предприятия	294 167	271 091	251 161	243 591	221 433
Другие некоммерческие организации	291 600	311 923	318 058	311 670	323 903
Общее количество некоммерческих организаций	668 486	670 057	657 844	642 144	629 422
Всего	4 659 523	4 820 432	4 553 818	4 371 335	4 076 416

Выявление, оценка и понимание рисков ОД/ФТ и уязвимостей юридических лиц

564. В целом в России имеется достаточно ясное понимание того, каким образом юридические лица могут неправомерно использоваться в целях ОД, и в меньшей степени понимание того, как юридические лица могут незаконным образом использоваться в целях ФТ. Оценка рисков юридических лиц проводилась в рамках Национальных оценок рисков отмывания денег и финансирования терроризма (НОР ОД/ФТ). При этом использовался целый ряд источников информации. Так, правоохранительные органы, надзорные органы, финансовые учреждения и УНФПП участвовали в процессе оценки, заполняя анкеты по угрозам и уязвимостям, связанным с ОД/ФТ, а также комментируя предоставленную информацию. В вышеуказанных анкетах представителям опрашиваемых органов и организаций необходимо было оценить уровень уязвимости различных видов юридических лиц с точки зрения их незаконного использования в целях ОД/ФТ. Среди других использовавшихся источников информации можно выделить изучение завершённых уголовных дел, а также материалов финансовых расследований или анализ базы данных Росфинмониторинга, содержащей СПО, касающиеся операций, осуществляемых юридическими лицами. ФНС участвовала в этом процессе, заполнив анкету по угрозам и уязвимостям в области ОД/ФТ, предоставив комментарии по направленной информации и передав статистические данные и сведения о создании и видах юридических лиц.

565. Согласно отчёту о национальной оценке рисков ОД, юридические лица незаконно используются либо как подставные компании для сокрытия фиктивной деятельности в схемах отмывания денег через торговлю, либо для сокрытия реальных владельцев через подставных управляющих/акционеров. Также имеют место случаи сокрытия бенефициарных собственников российских юридических лиц через сложные корпоративные структуры за рубежом. Всем этим типологиям был присвоен высокий уровень риска.

566. На основании информации из целого ряда различных источников, включая СПО, материалы уголовных дел и опросы, которые проводились в частном и государственном секторе, общества с ограниченной ответственностью (ООО) были определены в качестве юридических лиц, представляющих самую высокую угрозу. Представители российских

властей заявили, что это связано с несколькими факторами: (i) простота регистрации таких компаний, (ii) ограниченная ответственность учредителей/акционеров по обязательствам компании, (iii) возможность учреждения одним лицом большого числа компаний. Широкий диапазон видов деятельности, которые могут осуществлять ООО, также способствует повсеместному использованию данной организационно-правовой формы: более 80% всех зарегистрированных юридических лиц в Российской Федерации являются обществами с ограниченной ответственностью (см. таблицу 7.1). Тем не менее кажется, что эти данные нельзя рассматривать как всесторонний и глубокий анализ рисков ООО, поскольку они являются стандартными (почти неотъемлемыми) характеристиками данного вида юридических лиц. Кроме того, российские власти могли бы повысить уровень понимания существующих в стране рисков, продолжая укреплять связь юридических лиц с конкретными видами деятельности, которые они осуществляют, каналами поставок, используемыми российскими юридическими лицами, а также географической подверженностью риску. Оценка рисков могла бы также учитывать уязвимости, обусловленные недостаточным надзором за деятельностью юристов и полным отсутствием регулирования в целях ПОД/ФТ деятельности провайдеров услуг траста или компаний.

567. В России была проведена оценка некоторых видов юридических лиц (например, НКО), а также конкретных источников финансирования, которые могут быть использованы в целях ФТ (например, легальные денежные средства, полученные от осуществления хозяйственной деятельности). Эксперты-оценщики считают, что данная оценка рисков НКО была бы более полезной, если бы в неё была включена более подробная информация (см. разделы, посвящённые Непосредственным результатам 1 и 10).

568. Согласно информации, содержащейся в отчёте о национальной оценке рисков, иностранные провайдеры услуг траста или компаний используются неправомерным образом для создания юридических лиц и образований за рубежом, а также с целью сокрытия информации о бенефициарной собственности активами, полученными незаконным путём в России. Данный вывод также подтверждается информацией, полученной от ФНС в 2018 году через первую автоматизированную систему обмена налоговой информацией, согласно которой значительное количество российских налоговых резидентов используют международные корпоративные структуры (около 3750 физических лиц имели контрольные доли участия в зарубежных юридических лицах, а 250 человек являются учредителями или бенефициарами зарубежных юридических образований)[64].

569. Однако российские власти всё ещё недостаточно хорошо понимают уязвимости и риски, исходящие от неправомерного использования провайдеров услуг. Кроме того, роль и деятельность посредников или других провайдеров услуг в России всё ещё недостаточно хорошо понятны. Целый ряд лиц имеет право оказывать и оказывает услуги юридическим лицам в России, включая адвокатов, нотариусов, бухгалтеров и юристов. Российские власти заявили о наличии около 600 адвокатов, которые вправе предоставлять юридические консультационные услуги (подготовка юридических документов, правовая поддержка при создании юридических лиц и осуществлении их деятельности), однако не было предоставлено никакой информации о количестве нотариусов и бухгалтеров, которые могут участвовать в этой деятельности. На юристов распространяются требования и обязательства, установленные в Законе о ПОД/ФТ, и они могут за вознаграждение предоставлять консультации по вопросам создания юридических лиц, юридических образований (за пределами России) или управлять их активами из России. Однако отсутствует надлежащий надзор за деятельностью юристов (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 3), и поэтому имеется очень мало информации об относительных рисках, существующих в этом секторе. Отсутствует отдельное регулирование других лиц, предоставляющих услуги трастам и компаниям, и эта деятельность не попадает под действие Закона о ПОД/ФТ. Компетентные органы связывают данное обстоятельство с де факто отсутствием и

[64] В ходе последующей проверки, проведённой ФНС, было установлено 37 физических лиц, подозреваемых в управлении трастами из России, однако впоследствии информация по ним не подтвердилась.

невозможностью оказания данных видов услуг (например, уголовный запрет выступать от чьего-либо имени без соответствующих полномочий и жёсткий контроль со стороны ФНС в отношении регистрации акционеров и адресов по месту регистрации).

Сдерживающие меры по недопущению неправомерного использования юридических лиц и образований в незаконных целях

570. В России принят целых ряд сдерживающих мер, которые оказывают огромное влияние на предотвращение незаконного использования юридических лиц. Данные меры применяются в областях повышенного риска, выявленных российскими властями, и включают следующее: тщательные проверки со стороны ФНС, направленные на повышение точности информации, содержащейся в ЕГРЮЛ; меры, принимаемые ФНС и правоохранительными органами для борьбы с неправомерным использованием юридических лиц; законодательные требования, обязующие юридические лица иметь и хранить информацию о своих бенефициарных собственниках; а также сотрудничество и взаимодействие с финансовыми учреждениями с целью недопущения совершения преступных сделок и операций юридических лиц.

Точность базовой информации, содержащейся в ЕГРЮЛ

571. Российские власти приняли целый ряд мер (в особенности начиная с 2017 года), направленных на повышение точности и достоверности информации, содержащейся в ЕГРЮЛ. В частности, данные меры направлены на недопущение незаконного использования юридических лиц через фиктивных (подставных) лиц и недействующие (подставные) компании. Федеральная налоговая служба проводит тщательные проверки, когда компании подают заявления на регистрацию в ЕГРЮЛ или на обновление содержащейся там информации. Сюда входят автоматические (в процессе регистрации) и регулярные проверки с целью установления личности и проверки документов заявителей – физических лиц (учредителя, члена организации, руководителя юридического лица) и проверки информации о дисквалификации и запретах физическим или юридическим лицам заниматься хозяйственной деятельностью. В рамках вышеуказанных действий также проводится проверка на предмет наличия признаков подозрительной деятельности, в частности зарегистрировано ли на имя учредителя несколько различных компаний («массовый учредитель») и используется ли один и тот же адрес несколькими юридическими лицами («адрес массовой регистрации»). При внесении сведений в ЕГРЮЛ также проверяется уже имеющаяся информация о предыдущих проверках или налоговом аудите. Если выявлено наличие настораживающих признаков, ФНС проводит более тщательную проверку и может инициировать мониторинг и наложить санкции.

572. С 2017 года значительно увеличилось количество отказов в регистрации юридических лиц в ЕГРЮЛ (см. таблицу 7.2). Это объясняется более широкими правами по осуществлению контроля, предоставленными ФНС, увеличившимся количеством выявляемых недостоверных документов, а также числом физических и юридических лиц, которым запретили заниматься хозяйственной деятельностью с привлечением юридических лиц. У ФНС имеются необходимые ресурсы для проведения данных проверок: на выполнение данной задачи выделено 250 сотрудников. В каждом регионе есть один регистрационный центр, количество сотрудников которого определяется исходя из статистических данных (в зависимости от загруженности на текущий момент времени).

Таблица 7.2. Количество отказов в регистрации юридических лиц в ЕГРЮЛ

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Число решений по отказам в регистрации в ЕГРЮЛ:	236 416	259 087	321 123	452 417	533 783	1 802 826
Включая						
В момент создания юридического лица	39 946	42 799	64 937	109 342	160 538	417 562
На основании судебных решений, запрещающих совершение регистрирующим органом определённых регистрационных действий – п. «м» статьи 23 ФЗ 129	н/д	3196	6944	8817	11 679	30 636
На основании судебных решений, запрещающих учредителю (участнику) заниматься предпринимательской деятельностью – п. «н» статьи 23 ФЗ 129	н/д	7	21	10	0	38
На основании дисквалификации управляющего – п. «п» статьи 23 ФЗ 129	н/д	576	1009	527	459	2571
На основании недостоверных сведений в документах – п. «р» статьи 23 ФЗ 129	н/д	17 801	41 218	78 887	139 774	227 680

573. Федеральная налоговая служба вправе делать записи о недостоверности информации о юридическом лице без судебного решения и с 2016 года регулярно использует данные полномочия. Как видно из таблицы 7.3, ФНС выявила 30 000 юридических лиц, в отношении которых по состоянию на начало 2017 года имелась неточная информация. По состоянию на январь 2018 года количество юридических лиц в реестре, в отношении которых имелась недостоверная информация, превысило 571 000. Российские власти заявили, что высокие показатели за 2017 год обусловлены тем обстоятельством, что в течение данного периода территориальные органы ФНС прорабатывали основной объём юридических лиц с признаками неточности предоставленных данных. Число случаев выявления недостоверной информации снизилось в 2018 году, что может свидетельствовать об уменьшении количества компаний, у которых всё ещё имеется данный недостаток. Среди записей о недостоверности информации, внесенных в 2018 году, 77,3% относились к информации об адресе юридического лица; 12,7% – о директоре, а 10% – об учредителях.

574. Базовая информация должна обновляться как минимум один раз в год или чаще, если это необходимо, при этом это делается либо по инициативе юридических лиц, либо по запросу ФНС в случае обнаружения неточной информации. В последнем случае в реестр вносится запись о недостоверности информации, и юридическим лицам дается один месяц на её исправление, в противном случае их исключают из ЕГРЮЛ. Исключение юридического лица из ЕГРЮЛ представляет собой административное решение, ведущее к его ликвидации. Представители ФНС отметили, что 18% юридических лиц, в отношении которых в ЕГРЮЛ были сделаны записи о недостоверности информации, обновили соответствующие данные. Остальные юридические лица были ликвидированы или находятся в процессе ликвидации.

575. В 2016 году Федеральная налоговая служба была наделена новыми компетенциями и полномочиями: ей было предоставлено право по реализации мер в отношении физических лиц, которые до этого участвовали в создании фиктивных/подставных компаний (недействующих компаний). Из ЕГРЮЛ исключаются юридические лица, которые не предоставили налоговую отчётность и не осуществляли никаких операций, по крайней мере, по одному из своих банковских счетов в течение последних 12 месяцев. Проверки начинаются в случае неподачи налоговой декларации, а затем принимаются меры для выяснения того, осуществляла ли компания банковские операции. Информацию об операциях по банковским счетам получают напрямую у российских финансовых учреждений или зарубежных налоговых органов в тех случаях, когда у компании есть банковский счёт за рубежом. Если установлено, что компания не осуществляет деятельность, ФНС вправе ликвидировать её в административном порядке[65].

[65] Юридические лица, исключённые из ЕГРЮЛ, не имели счетов в банках за рубежом.

Таблица 7.3. Количество административных мер, принятых ФНС в отношении физических и юридических лиц

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Число юридических лиц, в отношении которых были сделаны записи о недостоверности информации	н/д	н/д	30 189[66]	571 842	400 771	1 002 802
Число юридических лиц, исключённых из реестра из-за наличия недостоверной информации или в связи с их бездействием (ст. 21 ФЗ 129)	383 367	181 843	655 895	546 518	573 549	2 341 172

576. Представители российских властей заявили, что в результате принятия вышеуказанных мер по проверке информации, содержащейся в ЕГРЮЛ, количество зарегистрированных фиктивных или недействующих компаний снизилось с 1,6 миллиона в 2016 году до около 247 000 в январе 2019 года (приблизительно 6% от общего числа зарегистрированных юридических лиц). Деятельность в данном направлении приветствуются, и эксперты-оценщики призывают Россию продолжать заниматься ею, учитывая тот факт, что подставные лица и компании рассматриваются как представляющие высокий риск.

577. В России также внедрена автоматизированная система контроля за возмещением НДС (АСК НДС-2)[67]. Данная система позволяет выявлять действия, направленные на минимизацию разницы между входящим и исходящим НДС, подлежащей оплате в государственный бюджет, с использованием подставных компаний и фиктивных счетов-фактур, что, по словам представителей российских властей, снизило количество создаваемых фиктивных/подставных компаний.

578. Только учредители могут подать заявку о регистрации компании в России. Лица, действующие от лица учредителей, могут только оказывать услуги по передаче корпоративной документации в ФНС по доверенности, ранее заверенной нотариусом. Таким образом, снижается риск сокрытия личности реальных учредителей или лиц, контролирующих юридическое лицо, за другим лицом. Однако похоже, что у нотариусов нет полного понимания своих обязанностей по проведению НПК при оказании такого рода услуг (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 3).

579. Федеральная налоговая служба также применяет превентивные меры для недопущения незаконного использования юридических лиц в целях финансирования терроризма. В процессе регистрации осуществляется проверка того, включено ли лицо в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, поскольку данные лица не могут выступать в качестве учредителей некоммерческой организации. Кроме того, лицо, которое было ранее главой организации, признанной террористической, и которая была ликвидирована по решению суда, не может стать учредителем некоммерческой организации в течение 10 лет.

Применение и усовершенствование уголовного законодательства для недопущения неправомерного использования юридических лиц в незаконных целях

580. Российские власти успешно используют положения уголовного законодательства для снижения риска неправомерного использования юридических лиц в незаконных целях. Дисквалификация акционеров является одной из мер по снижению риска появления

66 Данная цифра относится только ко второй половине 2016 года.

67 Данная система сравнивает информацию о закупках и продажах в реальном времени, тем самым выявляя расхождения в декларациях по НДС. Только благодаря использованию данной системы в первом квартале 2018 года удалось дополнительно собрать 107,4 миллиарда рублей в государственный бюджет, что на 11,2% больше, чем показатели того же периода в предыдущий год.

недостоверной информации в реестре. Акционерам, которые намеренно не предоставляют информацию в ЕГРЮЛ, предоставляют недостоверную информацию или делают это несвоевременно, могут запретить создавать компании или выступать в качестве руководителя/акционера в течение трёх лет (см. таблицу 7.4).

581. В случае повторных или серьёзных нарушений со стороны юридических лиц или их акционеров Федеральная налоговая служба вправе обратиться в суд с ходатайством о ликвидации юридического лица (см. таблицу 7.4). Такие ходатайства направлялись в суды территориальными органами ФНС на основании наличия неточной информации об адресе юридических лиц. Увеличение количества судебных решений в 2017 году объясняется усилением работы территориальных органов ФНС РФ в этой области, тогда как снижение числа таких решений в 2018 году обусловлено смещением акцента в сторону увеличения применения административных наказаний с 2016 года, т. е. введением записей о недостоверности информации и административной ликвидации (см. таблицу 7.3).

Таблица 7.4. Количество судебных решений в отношении физических и юридических лиц за непредоставление точной и достоверной информации в ЕГРЮЛ

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество дисквалифицированных лиц, которые не вправе занимать должность директора (руководителя) компаний в течение трёх лет	705	1786	4014	7210	7919	21 634
Количество компаний, ликвидированных по решению суда	н/д	2306	3600	5123	2496	13 525

582. В 2011 году в Уголовный кодекс РФ была добавлена статья 173.1, вводящая ответственность за незаконное создание или реорганизацию юридических лиц, а также статья 173.2 о незаконном использовании документов для создания или реорганизации юридических лиц. Данные нововведения помогли усовершенствовать систему по борьбе с использованием юридических лиц в незаконных целях, при этом, как видно из нижеприведенной таблицы о применении наказаний (таблица 7.5), было выявлено больше преступлений, больше обвинительных актов было передано в суд и вынесено больше обвинительных приговоров. Несмотря на то, что процент уголовных преследований остаётся нестабильным, процент вынесенных обвинительных приговоров постоянно растёт (свыше 40% в 2016 и 2017 годах и свыше 50% в 2018 году), что считается положительным результатом.

Таблица 7.5. Количество выявленных преступлений, предъявленных обвинений и обвинительных приговоров, вынесенных физическим лицам за предоставление недостоверной информации и документов в ЕГРЮЛ или за создание юридического лица под фиктивным именем

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество выявленных преступлений	**443**	**487**	**1744**	**5278**	**9662**	**17 614**
Предоставление заведомо ложной информации в ЕГРЮЛ (ст. 170.1 УК РФ)	216	219	292	319	182	1228
Создание юридического лица через подставных лиц (ст. 173.1 УК РФ)	206	254	935	2590	4588	8573
Предоставление недостоверной документации в ЕГРЮЛ (ст. 173.2 УК РФ)	21	14	517	2369	4892	7813
Количество уголовных дел, переданных в суды с обвинительным актом	**123**	**207**	**480**	**1997**	**3141**	**5948**
Предоставление заведомо ложной информации в ЕГРЮЛ (ст. 170.1 УК РФ)	86	97	128	161	90	562
Создание юридического лица через подставных лиц (ст. 173.1 УК РФ)	30	105	130	499	708	1472

Предоставление недостоверной документации в ЕГРЮЛ (ст. 173.2 УК РФ)	7	5	222	1337	2343	3914
Процент судебных преследований	**27,7%**	**42,5%**	**27,5%**	**37,8%**	**32,5%**	
Количество осуждённых лиц	**56**	**67**	**196**	**915**	**1655**	**2889**
Предоставление заведомо ложной информации в ЕГРЮЛ (ст. 170.1 УК РФ)	38	44	70	93	54	299
Создание юридического лица через подставных лиц (ст. 173.1 УК РФ)	10	21	34	128	267	460
Предоставление недостоверной документации в ЕГРЮЛ (ст. 173.2 УК РФ)	8	2	92	694	1334	2130
Процент вынесенных обвинительных приговоров	**45,5%**	**32,3%**	**40,8%**	**45,8%**	**52,6%**	

583. В целом с 2017 года российские власти стали намного чаще прибегать к уголовному преследованию в отношении лиц, участвующих в создании или управлении компании под фиктивными именами и адресами. Это также является следствием передачи информации Федеральной налоговой службой в правоохранительные органы, объём которой увеличивается с 2015 года. Сотрудничество между налоговыми и правоохранительными органами приносит положительные результаты.

Вставка 7.1. Пример (Информация о бенефициарном собственнике, запрошенная в рамках международного сотрудничества при участии Росфинмониторинга и Федеральной налоговой службы)

В августе 2018 года подразделению финансовой разведки (ПФР) Кипра была передана информация о незаконном присвоении денежных средств ООО «Т», которые обманным путем были переведены инвестиционной компании «А» (Кипр) для их дальнейшей легализации. Росфинмониторинг также предоставил кипрскому ПФР имеющуюся в России информацию о личности директора ООО «Т», которая была получена территориальным органом Росфинмониторинга от финансового учреждения и из иных источников, в том числе из ЕГРЮЛ (при содействии ФНС).

Ввиду отсутствия информации об учредителях иностранной компании ПФР Кипра попросило предоставить информацию о бенефициарных собственниках инвестиционной компании «А», в результате чего было подтверждено, что директор ООО «Т» и директор инвестиционной компании «А» – это одно и то же лицо.

Информация о бенефициарном собственнике, полученная от кипрского ПФР, была использована в качестве доказательства в рамках ведущегося судебного разбирательства, инициированного Федеральной налоговой службой в арбитражном суде по вопросу привлечения к субсидиарной ответственности лиц, контролирующих ООО «Т» и инвестиционную компанию «А». Указанный директор (который параллельно является бенефициарным собственником инвестиционной компании «А») в настоящий момент находится в федеральном розыске.

База данных по отказам в осуществлении операций со стороны финансовых учреждений

584. Росфинмониторинг и Банк России информируют банки о типологиях потенциально преступных операций, осуществляемых через юридических лиц. Из таблицы 7.6 видно, что финансовые учреждения используют своё право отказа лишь в определённой степени. С момента создания базы данных в 2015 году было зарегистрировано более 1,8 миллиона случаев отказа в осуществлении операций или установлении деловых отношений, в результате чего были предотвращены переводы денежных средств на сумму в 666 миллиардов рублей (около 9 миллиардов евро). Примерно четверть этих отказов приходится на юридические лица, которые, как подозревают российские органы, являются фиктивными компаниями. Данные показатели являются отрадными, особенно с учётом того, что Россия считается

страной происхождения доходов от преступной деятельности. Факт того, что финансовые учреждения приняли больше решений об отказе в осуществлении операций / установлении деловых отношений в 2016 году, может означать, что эффективность применения мер НПК повышается, что является дополнительным сдерживающим фактором для преступников, пытающихся использовать юридические лица для отмывания денег через финансовый сектор. Однако отрицательная динамика последнего времени вызывает определённое беспокойство по причинам, указанным в разделе, посвящённом Непосредственному результату 4.

Таблица 7.6. Количество отказов в осуществлении операций / установлении деловых отношений со стороны банков

	2015	2016	2017	2018	Всего
Количество отказов в осуществлении операций или установлении деловых отношений	237 681	677 509	582 527	380 309	1 878 026
Применительно к юридическим лицам	66 936	151 861	153 474	89 022	461 293
Применительно к иностранным структурам без образования юридического лица (трастам)			1	3	4
Сумма предотвращённых переводов денежных средств (миллиардов рублей)	135	160	181	190	666

585. Росфинмониторинг ведёт базу данных по клиентам, в отношении которых финансовые учреждения приняли решение либо отказать в проведении операции, либо отказать в установлении деловых отношений в связи с невозможностью проведения НПК. Представители российских властей заявили о том, что такая информация собирается и анализируется Росфинмониторингом, а затем ежедневно направляется[68] в Банк России для дальнейшей передачи и использования финансовыми учреждениями в рамках своего риск-ориентированного подхода. Эта информация не является однозначным подтверждением и указанием на то, что определённому клиенту должно быть отказано в обслуживании, поскольку данная ситуация может произойти и с добросовестными клиентами, а решение об отказе может быть принято с учётом других факторов, например, из-за контрагентов данного клиента. Эта информация также передаётся в Федеральную налоговую службу, но уже в обработанном виде (например, с уже установленными схемами уклонения от уплаты налогов, участниками таких схем, с указанием роли каждого участника; с указанием юридических лиц с признаками фиктивности, а также со сведениями об установленных бенефициарных собственниках таких юридических лиц). Это позволяет получить общую картину рисков, как правило, касающихся фиктивных компаний и уклонения от уплаты налогов. Росфинмониторинг ежеквартально получает комментарии от ФНС относительно практической значимости данной информации при проведении налоговых проверок. По словам представителей российских властей, в 98% случаев схемы уклонения от уплаты налогов впоследствии подтверждаются ФНС, и в 2017 году это позволило данному ведомству собрать доказательства совершения налоговых правонарушений и выдвинуть налоговые претензии на сумму в 14 миллиардов рублей.

Обязательство юридических лиц иметь информацию о своих бенефициарных собственниках

586. В 2016 году в России была принята дополнительная мера для предотвращения незаконного использования юридических лиц и расширения возможностей доступа к информации о бенефициарных собственниках: юридические лица обязаны иметь сведения о своих бенефициарных собственниках, хранить эту информацию и предоставлять её в ФНС РФ и Росфинмониторинг по их запросам.

68 Например, информация об: (i) отказавших финансовых учреждениях, (ii) клиенте, в отношении которого было принято такое решение, (iii) дате отказа, (iv) основаниях для отказа или (v) операции (валюта, сумма, основания, описание необычного характера операции).

587. Федеральная налоговая служба осуществляет контроль за выполнением данного требования, проводя налоговые аудиты, в ходе которых проверяется наличие у компаний информации об их бенефициарных собственниках, и накладываются наказания в случае отсутствия такой информации. Вначале ФНС осуществляет документарную проверку по всем юридическим лицам в России для выбора тех, в которые будут проведены выездные проверки. С момента введения требования о наличии информации о бенефициарных собственниках было проведено 20 164 выездные проверки в 2017 году и 14 152 выездные проверки в 2018 году, при этом все эти проверки осуществлялись по факту нарушения субъектами налоговых обязательств. В ходе вышеуказанных проверок была запрошена информация о бенефициарных собственниках у приблизительно 227 юридических лиц в 2017 году и у порядка 2700 юридических лиц в 2018 году. По результатам проведённых проверок было выявлено 49 случаев отсутствия или недостоверности данной информации, а также 1451 случай незначительных недостатков технического характера (например, несвоевременное предоставление информации о бенефициарных собственниках).

Таблица 7.7. Количество налоговых проверок юридических лиц, проведённых Федеральной налоговой службой

	2015	2016	2017	2018	Всего
Выездные проверки	30 662	26 043	20 164	14 152	91 021
В ходе которых были выявлены фиктивные компании	7066	7555	7758	5179	27 558
В ходе которых была запрошена информация о бенефициарных собственниках			227	2700	2927
В ходе которых были выявлены нарушения, касающиеся установления и предоставления информации о бенефициарных собственниках				1500, из которых 49 – отсутствие или недостоверность информации о бенефициарных собственниках	1500, из которых 49 – отсутствие или недостоверность информации о бенефициарных собственниках[69] (информация о наложенных наказаниях приведена ниже)
Материалы, направленные в правоохранительные органы	7001	6011	4149	3272	20 443
Уголовные дела, возбуждённые правоохранительными органами	1826	1781	1155	1458	6220

588. Данная деятельность осуществляется в рамках налоговых проверок, которые проводятся с учётом налоговых рисков и невыполнения налоговых обязательств. Несмотря на то, что в некоторых случаях ФНС выявляет деятельность по легализации преступных доходов путём уклонения от уплаты налогов и передаёт эту информацию в правоохранительные органы, данные показатели не включают в себя признаки и индикаторы риска ОД/ФТ, которые могут учитываться при проверке информации о бенефициарных собственниках. В целом работа, проводимая ФНС в этом направлении (пусть и относительно недавно), играет достаточно важную роль и приносит положительные результаты, которые, похоже, свидетельствуют о том, что юридические лица в значительной степени выполняют свои обязательства, касающиеся наличия точной и актуальной информации о бенефициарных собственниках.

69 Соответствующие законодательные положения, определяющие порядок предоставления юридическими лицами информации о бенефициарных собственниках в компетентные органы (Постановление Правительства РФ № 913), вступили в силу 18 августа 2017 года. Федеральная налоговая служба начала направлять запросы о предоставлении информации о бенефициарных собственниках только в конце года. В связи с данными административными процедурами лишь в 2018 году начали выявляться нарушения и накладываться наказания на юридические лица.

Своевременный доступ к достоверной, точной и актуальной базовой информации, а также к информации о бенефициарных собственниках юридических лиц и юридических образований

589. Российские государственные органы имеют возможность получать доступ к базовой информации о юридических лицах из ЕГРЮЛ. Что касается информации о бенефициарных собственниках, то существует два разных источника: такая информация может быть получена от финансовых учреждений и УНФПП или же от самих юридических лиц.

Финансовые учреждения и УНФПП

590. Банки являются источником информации о бенефициарных собственниках почти во всех случаях, когда государственные органы запрашивают её у представителей частного сектора. Росфинмониторинг является основным запрашивающим органом, при этом правоохранительные органы направляют запросы о предоставлении данной информации в Росфинмониторинг в ходе проведения расследований, или же они могут получить её у банков для использования в качестве доказательств. Представители Росфинмониторинга и правоохранительных органов сообщили, что у них не возникает никаких трудностей с получением информации от банков. Росфинмониторинг применяет сетевой анализ для выявления денежных средств, связанных с юридическими и бенефициарными собственниками юридических лиц.

591. Однако есть трудности с пониманием определения бенефициарного собственника и выполнением требований, касающихся бенефициарных собственников, среди финансовых учреждений и УНФПП (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 4). Кроме того, из собеседований с представителями финансовых учреждений и УНФПП эксперты-оценщики пришли к выводу о том, что они используют ЕГРЮЛ в качестве основного источника для подтверждения информации о бенефициарных собственниках, которую им предоставляют юридические лица. Несмотря на то, что базовая информация и информация о бенефициарных собственниках может совпадать в ЕГРЮЛ только в случае юридических лиц с простой структурой собственности, предварительные результаты, полученные ФНС об информации о бенефициарных собственниках, имеющейся у юридических лиц, представляются положительными, что снижает недостаток, указанный по Непосредственному результату 4.

592. Одним из возможных препятствий для получения информации из банков является тот факт, что не у всех юридических лиц, создаваемых в России, может иметься банковский счёт в стране, поскольку нет никакого законодательного обязательства по данному аспекту. Однако, по утверждению представителей российских властей, у юридических лиц есть стимул открывать банковские счета в российских кредитных учреждениях, поскольку их отсутствие является признаком возможной фиктивности, что может послужить поводом для проведения дополнительных проверок. (По состоянию на 1 января 2019 года у 120 786 юридических лиц отсутствовал банковский счёт, что составило 2,96% от общего количества зарегистрированных юридических лиц). Данный недостаток сглаживается тем, что, как было отмечено выше, если в течение одного года юридическое лицо не подает налоговые декларации и не совершает операции хотя бы по одному банковскому счёту (отсутствие банковского счёта приравнивается к отсутствию операций), то считается, что данное лицо прекратило осуществлять свою деятельность и подлежит исключению из ЕГРЮЛ.

Доступ к финансовой информации и обмен ею

593. Банки обязаны в течение месяца сообщать в ФНС об открытии, закрытии или изменении информации о банковском счёте (т. е. название, адрес или номер счета) – статья 86 (1.1.) Налогового кодекса РФ и статья 12 (2) Федерального закона 173. Компетентные органы, включая МВД, ФСБ, другие правоохранительные органы и суды, могут в течение нескольких часов получить информацию в форме электронного документа о банковских счетах у Федеральной налоговой службы, используя для этого систему межведомственного

электронного взаимодействия. В 2018 году ФНС ответила на более чем 280 000 таких запросов, что свидетельствует о хорошем взаимодействии с другими органами (см. также вставку 7.1). Следственные органы могут получать информацию об определённом банковском счёте, в том числе сведения о денежных средствах на нём, без решения суда. Это важная особенность, поскольку, как было отмечено выше, Федеральная налоговая служба рассматривает отсутствие банковского счёта как признак возможной фиктивности.

594. Кроме того, в рамках присоединения России к системе международного автоматического обмена финансовой информацией в налоговых целях[70], Федеральная налоговая служба ежегодно получает информацию от зарубежных налоговых органов в отношении российских налоговых резидентов, которые имеют счета и другие финансовые активы в зарубежных финансовых учреждениях. ФНС также ежегодно получает информацию от российских финансовых учреждений в отношении клиентов, являющихся налоговыми резидентами других стран. Помимо этого, доверительные управляющие обязаны предоставлять в Федеральную налоговую службу информацию о вознаграждении, которое они получают за управление активами, принадлежащими иностранному трасту, а также сообщать о лице, осуществляющем контроль над трастом. С сентября 2018 года данная система позволяет ФНС получать данные о финансовых счетах российских налогоплательщиков от компетентных органов из 74 иностранных юрисдикций. Данное соглашение повышает прозрачность юридических лиц и улучшает обмен налоговой информацией. Учитывая характер риска неправомерного использования юридических лиц в России, информацию, имеющуюся у ФНС, можно использовать более эффективно в рамках расследований случаев ОД/ФТ.

Вставка 7.2. Выявление компаний, зарегистрированных под фиктивным именем

В 2017 году Росфинмониторинг провёл анализ целого ряда СПО, касавшихся исполнения судебных решений, на общую сумму в 64,5 миллиона рублей (880 880 евро). Было установлено, что одна и та же компания «М» в течение короткого периода времени получила денежные средства от нескольких других компаний по судебным решениям, вынесенным одним и тем же судом. В результате проведения дополнительного анализа Росфинмониторинг установил, что компания «М» принадлежала «массовому владельцу» (т. е. физическому лицу, которому принадлежало большое количество компаний), что указывало на то, что он, вероятно, являлся подставным лицом, и при этом почти все полученные денежные средства обналичивались вскоре после осуществления операций. Данная информация была передана в Управление МВД по Пензенской области, и правоохранительные органы впоследствии установили, что долги, по которым выносились судебные решения, появились в результате фиктивных договоров, заключённых между компаниями. Таким образом, банки не могли отказать в проведении операций, если у них возникали сомнения, поскольку данные переводы денежных средств основывались на судебных решениях. В результате в 2018 году правоохранительные органы возбудили уголовное дело (фальсификация доказательств) в отношении бенефициарного собственника компании «М», личность которого была установлена банком.

ЕГРЮЛ

595. В случае юридических лиц с простой структурой собственности ЕГРЮЛ может быть использован в качестве источника информации о бенефициарных собственниках, когда юридический владелец является одновременно бенефициарным собственником. Данная информация предоставляется бесплатно целому ряду государственных органов (например, федеральным и государственным органам, органам местного самоуправления, а также другим государственным ведомствам и учреждениям, Банку России и судам).

[70] Международная конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам от 25 января 1988 года и многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией от 29 октября 2014 года.

596. Как было отмечено выше, Федеральная налоговая служба прилагает значительные усилия для повышения точности и достоверности информации, содержащейся в ЕГРЮЛ, а также для исключения из него недействующих и фиктивных компаний. Хотя эксперты-оценщики одобряют и приветствуют данную деятельность, у них, тем не менее, возникает ряд вопросов. Во-первых, такое повышенное внимание стало уделяться относительно недавно – с 2016 года. Во-вторых, что более важно, в реестре всё ещё есть недостатки, связанные с нестрогими требованиями к внесению записей в реестр за предыдущие годы, что как раз объясняет большое число юридических лиц, которые были исключены из реестра (более 2 миллионов за период с 2014 по 2018 год, как видно из таблицы 7.3). Сам факт того, что тенденция исключения юридических лиц из реестра пошла на убыль лишь в 2018 году, свидетельствует о том, что ФНС непрерывно работает над сокращением количества юридических лиц, имеющих недостоверную информацию. Эксперты-оценщики одобряют и призывают продолжать делать это в будущем, поскольку таким образом повышается качество информации, содержащейся в реестре. Однако эксперты-оценщики считают, что ежегодные цифры являются значительными, а число юридических лиц, имевших недостоверную информацию на конец 2018 года, всё ещё достаточно большое (около 10% от общего количества зарегистрированных юридических лиц). На самом деле, из бесед с представителями компетентных органов и частного сектора следует, что ЕГРЮЛ является основным источником информации, например, когда речь заходит о получении информации о бенефициарных собственниках или проверке данной информации. Эксперты-оценщики обеспокоены тем, что информация о юридических владельцах зачастую может отличаться от информации о бенефициарных собственниках в случае компаний с простой структурой собственности. Однако данный недостаток сглаживается тем фактом, что юридические лица по большей части выполняют требования, касающиеся наличия и хранения достоверной и актуальной информации о бенефициарных собственниках, как было отмечено выше. Ещё один вопрос, вызывающий обеспокоенность, заключается в том, что вся система, вероятно, в определённой степени опирается на недостоверную базовую информацию ввиду того, что процесс повышения качества данной информации был запущен относительно недавно.

Юридические лица и юридические образования

597. По состоянию на 2017 год Росфинмониторинг, Федеральная налоговая служба и их территориальные органы могли получать информацию в соответствии со статьёй 6.1 Закона о ПОД/ФТ, согласно которой юридические лица обязаны иметь и хранить информацию о своих бенефициарных собственниках. Эта информация должна предоставляться государственным органам по их запросу в максимально сжатые сроки, но в любом случае не позднее пяти рабочих дней. На практике только ФНС использует данную возможность для получения информации о бенефициарных собственниках в ходе проведения налоговых проверок.

598. Как отмечено выше, в 2018 году Федеральная налоговая служба выявила 49 случаев серьёзных нарушений (отсутствие или недостоверность информации о бенефициарных собственниках), а также 1451 случай незначительных нарушений по результатам направления 2700 запросов юридическим лицам, отнесённым к группе высокого риска, в налоговых целях. Как отмечено выше, эксперты-оценщики одобряют деятельность ФНС и призывают продолжать осуществлять её в будущем с целью обеспечения доступности и точности информации о бенефициарных собственниках юридических лиц.

599. Представители Федеральной налоговой службы сообщили, что за налоговый период в 2017 году около 3750 физических лиц заявили о наличии у них контрольной доли участия в иностранных юридических лицах и 250 физических лиц – в иностранных юридических образованиях. Однако, до окончания проведения выездной миссии государственным органам не удалось установить личности доверительных управляющих.

Эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие санкций (наказаний)

600. Законодательство в области санкций предусматривает различные виды гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за несоблюдение требований по предоставлению компетентным органам соответствующей информации о юридических лицах. Что касается административных наказаний, применяемых согласно пункту 4 статьи 14.25 Кодекса об административных правонарушениях (нарушение требований о регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), была предоставлена следующая статистика:

Таблица 7.8. Административные наказания за нарушения требований о регистрации

	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Решения о наложении административных наказаний	17 466	18 130	26 809	39 899	41 112	143 396
Включая штрафы	7017	10 688	20 132	33 276	35 327	106 470
Непредставление данных или предоставление недостоверных данных	7000	10 700	17 100	30 900	33 697	99 397
Дисквалификация акционеров и директоров	705	1786	4014	7210	7919	21 634

601. Рост количества случаев применения административных санкций и возбуждения уголовных дел может свидетельствовать о том, что российские власти уделяют приоритетное внимание снижению риска неправомерного использования юридических лиц в незаконных целях. Эксперты-оценщики особенно отмечают более частое применение дополнительных наказаний, включая дисквалификацию акционеров и директоров, которые рассматриваются как более сдерживающие, нежели штрафы, особенно с учётом указанных сумм наложенных штрафов. Это обусловлено тем, что дополнительные наказания не рассматриваются всего лишь как затраты на ведение бизнеса, их труднее измерить с финансовой точки зрения, и они могут иметь более серьёзное и продолжительное воздействие на то, как юридические лица осуществляют свою хозяйственную деятельность. По словам представителей российских властей, минимальная сумма штрафа по вышеуказанной статье 14.25 составила 5000 рублей (65 евро), а максимальная – 10 000 рублей (125 евро).

602. В 2018 году средняя сумма штрафа по вышеуказанной статье составила 5140 рублей (95 евро), что означает, что за большинство нарушений накладывался минимальный штраф. Похоже, что наказания за нарушения юридическими лицами обязательств по идентификации и предоставлению информации о бенефициарных собственниках применяются по тому же принципу. Примеры, приведённые российскими властями, свидетельствуют о том, что в случае признания юридических лиц виновными в невыполнении установленных требований, суды, как правило, накладывают на них минимально возможный административный штраф [в размере 100 000 рублей (1250 евро)], вне зависимости от серьёзности нарушения. (Непредставление или несвоевременное представление информации государственным органам, что рассматривается как несущественные нарушения, по своей значимости приравниваются к отсутствию или недостоверности информации, что рассматривается властями как грубое нарушение).

603. Предусмотренные наказания не являются в полной мере соразмерными и сдерживающими. Административные штрафы имеют очень ограниченный диапазон, поскольку у них очень низкая нижняя и верхняя границы. Например, за нарушение юридическим лицом обязательств, касающихся идентификации и предоставления информации о бенефициарных собственниках, предусмотрен штраф в размере от 30 000 до 40 000 рублей (от 400 до 530 евро) для физических лиц, и в размере от 100 000 до 500 000 рублей (от 1250 до 6500 евро) для юридических лиц. Лица могут быть дисквалифицированы на срок от одного года до трёх лет. То же самое касается штрафов, накладываемых в уголовном порядке, (например, физическое лицо, предоставившее заведомо ложную информацию или учредившее фиктивную компанию, карается штрафом в размере до 4000 евро, что составляет

его заработную плату за 7 месяцев), и данный вид наказания наиболее часто применяется за преступления, предусмотренные статьями 170.1, 173.1 и 173.2 (см. раздел, посвящённый Непосредственному результату 7). Лишение свободы на срок до трёх лет (до пяти лет, если преступление совершено группой лиц по предварительному сговору), похоже, оказывает сдерживающее воздействие, однако является не совсем соразмерным с учётом видов совершаемых правонарушений, особенно в контексте применения наказаний (небольшие суммы минимальных и максимальных штрафов – см. Рекомендацию 24).

Общие выводы по Непосредственному результату 5

604. В целом в России имеется хорошее понимание рисков ОД, и в меньшей степени – рисков ФТ. В стране есть целый ряд мер, направленных на снижение рисков. В ЕГРЮЛ содержится большой объём базовой информации, при этом постоянно прилагаются усилия по повышению точности этой информации, которые уже приносят положительные результаты. Данный реестр может быть использован для получения информации о бенефициарных собственниках только в случае юридических лиц, имеющих простую структуру собственности, когда бенефициарный собственник и юридический владелец является одним и тем же лицом. Юридические лица также имеют и хранят информацию о своих бенефициарных собственниках. Обмен информацией между компетентными органами является сильной стороной России, особенно это касается обмена информацией между Федеральной налоговой службой, Росфинмониторингом и правоохранительными органами. Финансовые учреждения / УНФПП и юридические лица являются основными источниками информации о бенефициарных собственниках, которую могут оперативно получать государственные органы. Эксперты-оценщики считают, что данная система достаточно развита и приносит хорошие результаты. Однако опрошенные представители финансовых учреждений и УНФПП используют ЕГРЮЛ в качестве основного источника для проверки информации о бенефициарных собственниках. Данный недостаток отчасти снижается деятельностью ФНС по проверке информации о бенефициарных собственниках, имеющейся у юридических лиц, которые, в свою очередь, также являются клиентами финансовых учреждений. Предусмотренные санкции (наказания) являются не в полной мере соразмерными и сдерживающими.

605. Уровень эффективности России по достижению Непосредственного результата 5 является значительным.

ГЛАВА 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Основные выводы и рекомендуемые меры

Основные выводы

1. Россия оказывает взаимную правовую помощь (ВПП) конструктивно и своевременно, ежегодно обрабатывается около 6000 запросов. Генеральная прокуратура обеспечивает исполнение запросов на оказание ВПП соответствующими органами и, как правило, период направления ответа на запрос составляет 1–2 месяца. Результаты опроса Глобальной сети ФАТФ о предоставлении Россией ВПП в целом дают положительный результат при наличии небольшого числа претензий.
2. Россия быстро рассматривает и выполняет запросы об экстрадиции, используя для этого административную процедуру. Россия не экстрадирует своих граждан, но, если направившая запрос страна предоставляет доказательства, подвергает соответствующих лиц преследованию внутри страны. В очень небольшом числе случаев в экстрадиции за ОД было отказано по юридическим причинам, не связанным с национальностью.
3. Россия в достаточном объёме обращается за официальной помощью в преследовании ОД, ФТ и связанных с ними предикатных преступлений, в которых присутствуют транснациональные элементы. В последние годы власти усилили меры по возвращению криминальных активов. Однако количество обращений за правовой помощью в отслеживании и конфискации активов в связи с делами по ОД к судебным органам приходило меньше, чем можно ожидать от страны – источника доходов, полученных незаконным путем. ПФР играет активную роль в выявлении активов при помощи международных запросов по своей линии.
4. Росфинмониторинг осуществляет обработку поступающих запросов конструктивно и своевременно. Процесс обмена информацией регулируется соответствующими регламентами и инструкциями. Отзывы международных партнёров в основном являются положительными. Несмотря на то, что в небольшом количестве отдельно взятых случаев партнёры высказали свои замечания относительно оказанного содействия в процессе сотрудничества, о значительных проблемах в плане конструктивности и своевременности международного сотрудничества со стороны Росфинмониторинга речи не идёт.
5. Росфинмониторинг направляет достаточно большое количество запросов об оказании содействия своим зарубежным партнёрам; за последние 6 лет количество таких запросов увеличилось. Географический охват и тематика исходящих запросов соответствуют рискам, указанным в НОР. Значительную часть от общего числа составляют запросы информации в отношении бенефициарных собственников.
6. Правоохранительные органы активно используют запросы об осуществлении международного сотрудничества, привлекая сотрудников, ответственных за связи и взаимодействие, и Интерпол. Однако ведомства, по всей видимости, больше полагаются на списки лиц, разыскиваемых Интерполом, чем на информацию, содержащуюся в двусторонних запросах; эффективность этого механизма неясна.
7. Существует ряд механизмов сотрудничества органов надзора, и Банк России обменивается информацией со своими зарубежными контрагентами. Тем не менее для полного соответствия профилю рисков России как страны – потенциального источника средств, полученных незаконным путём, отмечается, что сотрудничество в данной области требуется улучшить.

Рекомендуемые меры

1. Компетентные органы России (в т. ч. правоохранительные органы и ГП) должны

продолжать конструктивно сотрудничать со всеми партнёрами, направляющими обоснованные запросы.

2. России следует продолжать развивать сотрудничество в отслеживании и конфискации активов, в т. ч. и со странами, которые не являются её ближайшими соседями и в которые поступает значительный объём возможных незаконных доходов из России. Заблаговременная консультация со странами по объёму возможной помощи по возвращению активов сможет повысить шансы на успех или ускорить возвращение активов.
3. Учитывая, что Россия активно обращается к Интерполу, России необходимо усовершенствовать свои механизмы для обеспечения того, чтобы в случае запросов об экстрадиции разыскиваемых лиц в предоставляемых делах содержались достаточные фактические материалы и надлежащие доказательства.
4. Компетентные органы должны продолжать совершенствовать форму и содержание запросов о сотрудничестве, направляемых за рубеж, особенно путём предоставления идентификационной информации.
5. Росфинмониторинг должен продолжать увеличивать объём предоставляемой международным партнёрам инициативной информации, особенно странам-транзитёрам. Это, в частности, касается информации по лицам, связанным с иностранными юрисдикциями, или операций с трансграничной составляющей.
6. Росфинмониторинг также должен продолжать совершенствовать качество и полноту ответов на запросы, особенно тех стран, куда направляется большая часть преступных доходов для того, чтобы чётко доводить до партнёров информацию о наличии существующих препятствий в получении доступа к запрашиваемой информации в конкретных случаях.
7. Банк России должен активнее устанавливать отношения и запрашивать информацию у иностранных органов финансового надзора по промежуточным и окончательным пунктам назначения трансграничных денежных потоков, а также по основным и бенефициарным собственникам юридических лиц, участвующих в таких операциях.
8. Россия должна обеспечить, чтобы организация и системы рассмотрения дел представителями правоохранительных органов и ГП были приведены в соответствие друг с другом и позволяли эффективно контролировать ход исполнения всех официальных запросов, учитывая их большой объём и участие различных органов власти, которые могут получать запросы на оказание ВПП.

606. В данном разделе рассматривается и оценивается достижение Непосредственного результата 2. При оценке эффективности в этой части используются Рекомендации 36–40.

Непосредственный результат 2 (Международное сотрудничество)

Осуществление конструктивной и своевременной ВПП и экстрадиции

607. В целом Россия предоставляет ВПП конструктивно, своевременно и оперативно выполняет запросы об экстрадиции. Это основано на анализе имеющихся процессов, общении с представителями соответствующих органов власти, ведении статистики предоставления помощи, анализе примеров из судебной практики и получения отзывов от Глобальной сети ФАТФ[71].

[71] В общей сложности отзывы о своём официальном и неформальном международном сотрудничестве с Россией за последние годы предоставили 34 страны: Аргентина, Армения, Австралия, Беларусь, Бельгия, Канада, Китай, Кипр, Дания, Эстония, Франция, Гонконг, Китай, Венгрия, Индия, Индонезия, Израиль, Италия, Япония, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Ливан, Макао (Китай), Монако, Новая Зеландия, Сан-Марино, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Таджикистан, Украина, США и Узбекистан.

Взаимная правовая помощь

608. Большинство получаемых Россией запросов об оказании ВПП обрабатывается Главным управлением международно-правового сотрудничества (ГУМПС) Генеральной прокуратуры (ГП), оно ежегодно обрабатывает более 6000 таких запросов. Запросы о сотрудничестве в судебной сфере, например о даче показаний в суде, находятся в ведении Министерства юстиции. Большая часть запросов об оказании ВПП представляет собой досудебные запросы, относящиеся к стадии расследования, они проходят через ГП. С 2017 года запросы, направляемые в соответствии с Минской конвенцией о правовой помощи, обрабатываются непосредственно органами власти сторон этой Конвенции, поэтому сейчас в качестве компетентных органов, которые могут получать запросы на оказание ВПП со стороны стран – членов СНГ и отвечать на них наряду с ГП и Министерством внутренних дел выступают Следственный комитет и ФСБ. Представители ГП осведомлены обо всех поступающих запросах, даже если те направляются напрямую в правоохранительные органы, и отслеживают все случаи, в том числе с целью мониторинга эффективности работы внутри подразделений посредством сбора статистических данных. В правоохранительных органах имеются отделы, отвечающие за международное сотрудничество, которые контролируют процесс направления ответов на запросы, но общий контроль за этим осуществляется представителями ГП. Хотя такая практика прямого обмена информацией между контрагентами может сэкономить время и эффективна для стран, осуществляющих регулярное сотрудничество, она также создает проблемы для отслеживания всех запросов. На практике не было выявлено случаев потерянных/необработанных запросов.

609. ГУМПС выступает в качестве компетентного органа в соответствии с большинством российских соглашений о ВПП, включая все двусторонние соглашения. ГУМПС осуществляет надзор и координирует все поступающие запросы на оказание ВПП. Его задача заключается в осуществлении анализа получаемых запросов на оказание ВПП на предмет соответствия соглашению и определения того, должна ли помощь оказываться на основе обоюдности. Эксперты-оценщики проанализировали примеры ВПП, предоставленные Россией на основе обоюдности, например запрос Нигерии по делу об отмывании денег и запросы Омана и Гватемалы относительно расследования финансовых преступлений, которые были представлены и обработаны так же, как запросы, направляемые на основании заключённых соглашений.

610. Существующие процессы рассмотрения и исполнения поступающих запросов ВПП осуществляются надлежащим образом. В ходе первоначальной проверки ГУМПС подтверждается, что исполнение запроса на оказание ВПП соответствует российскому законодательству и что исполнение запроса не угрожает суверенитету и безопасности Российской Федерации. После этого должностные лица решают, необходимо ли для исполнения запроса предоставление запрашивающей стороной дополнительной информации. Далее в зависимости от конкретного характера запрашиваемой помощи ГУМПС определяет правоохранительный орган, который будет исполнять запрос, либо направляет запрос напрямую в соответствующий регион в случае необходимости проведения там следственных действий. То, какой правоохранительный орган будет заниматься соответствующим запросом, определяется в соответствии с компетенцией правоохранительного органа согласно Уголовному кодексу. Следователи, которым передан запрос, самостоятельно определяют, какие меры необходимо предпринять для исполнения запроса, и при необходимости получают санкцию суда или руководителя своей организации на применение принудительных мер. В штате ГУМПС насчитывается 112 сотрудников, этого количества достаточно для обработки входящих и исходящих запросов на ВПП.

611. Для обеспечения своевременности оказания помощи используется отдельная процедура. Россия ранжирует ответы на запросы в зависимости от срочности запрашиваемой помощи, указываемой стороной, которая направляет запрос, и от того, относится ли запрос к какой-либо из основных областей рисков согласно определению НОР ОД или НОР ФТ. Здесь играет роль юрисдикция. Также подобная практика обеспечивает, что запросы о сотрудничестве являются источником выявления рисков на национальном уровне и дают возможность

определять ключевых фигурантов преступления. В настоящий момент во всей ГП имеется система электронного документооборота, которая позволяет контролировать обработку получаемых запросов и ведение документации, хотя напоминания, касающиеся отдельных запросов, инициируются вручную, а не автоматически. ГП формирует ежемесячные статистические отчёты о взаимодействии в рамках ВПП и других форм международного сотрудничества, включая запросы, касающиеся идентификации, замораживания или ареста активов (см. таблицу 8.1), которые помогают проводить оценку своевременного исполнения. ГУМПС отслеживает своевременное исполнение российскими органами всех зарубежных запросов, в том числе посредством отправки им напоминаний по электронной почте. В целом можно сказать, что эта система функционирует довольно успешно, так как большое количество запросов проходит через ГП без существенных задержек; те юрисдикции, которые оставляли отзывы о своевременности оказания помощи со стороны России, не высказывали существенных претензий в этом отношении.

Таблица 8.1. Входящие запросы на оказание ВПП (ГП, МВД, СК и ФСБ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Получено	**5157**	**5292**	**5942**	**6374**	**6350**	**6614**
по отслеживанию активов	35	48	37	51	33	49
Исполнено	**4321**	**4895**	**5212**	**6123**	**6033**	**5952**
по отслеживанию активов	21	47	45	48	32	29
Осталось с предыдущих периодов	**43**	**261**	**329**	**391**	**377**	**411**
по отслеживанию активов	27	39	37	24	23	18
Отклонено по причине несоответствия соответствующему договору	4	5	76	98	41	23
Возвращено на доработку отправителю из-за несоответствия договору	99	164	81	66	89	45

612. Время исполнения запросов на оказание ВПП в 2013–2018 гг. в среднем составляло 1–2 месяца, этот показатель оставался неизменным на протяжении этого периода времени. По сравнению со многими другими странами исполнение запросов осуществляется относительно быстро, учитывая, как было отмечено экспертами-оценщиками, что исполнение сложных запросов требует больше времени, особенно если они требуют проведения многочисленных следственных действий. Эксперты несколько обеспокоены явным увеличением количества невыполненных запросов. Представители российских органов власти пояснили, что (1) большинство невыполненных запросов поступило в конце предыдущего отчётного периода (т. е. в ноябре – декабре календарного года); и (2) доля невыполненных запросов обычно не превышает 6,5% от общего количества запросов. Количество невыполненных запросов, переходящих из года в год, относительно невелико, что говорит о своевременности их выполнения, хотя эксперты-оценщики не смогли, например, проверить, исполнение какого количества запросов затягивалось годами или находится в процессе длительного рассмотрения без отклонения или реагирования.

613. В среднем в той или иной степени представители российских органов власти ежегодно реагируют на 326 запросов, и в основном это сопровождается предоставлением дополнительной информации вплоть до полного исполнения. Задержки в исполнении запросов на оказание ВПП связаны с особенностями определённых договоров (например, договор с Кипром содержит особо строгие требования), постепенное выполнение запросов происходит, когда возникает необходимость работы в различных регионах либо когда часть входящих запросов требует разъяснений или поэтапного исполнения.

614. Уровень сотрудничества, продемонстрированный Россией в отношении отслеживания активов, представляется достаточным. Источником большинства запросов, по которым требуется содействие в плане выявления активов, являются расследования в сфере отмывания денег. За последние три года России были направлены четыре запроса на выявление активов, имеющих отношение к ФТ.

615. Как указано выше в таблице 8.1, большая доля запросов, касающихся идентификации активов, остаётся невыполненной в конце каждого календарного года по сравнению со всеми поступающими запросами о ВПП (66% невыполненных запросов против 6,5%). Это считается нормальным, потому что такие запросы требуют проведения более сложных следственных действий. Россия отметила, что такие запросы часто не содержат достаточной информации о местонахождении или идентификации активов, притом что запрос подаётся как раз для того, чтобы обнаружить активы и узнать, кто именно ими владеет или их контролирует. Выполнение таких запросов в России возлагается на органы предварительного следствия и может занимать больше обычного двухмесячного срока выполнения запросов о ВПП. Россия может исполнять решения суда или приговоры в отношении конфискаций на основе обвинительного приговора, хотя пока не было случая, чтобы такое дело было завершено (один подобный запрос не привел к конфискации, так как физические и юридические лица не были найдены). С 2013 г. Россией было получено 39 запросов о конфискации, 33 из них было исполнено (85%). Из 27 полученных запросов, относящихся к ОД, было исполнено 25 (93%). Эксперты-оценщики изучили недавние (2016 г.) примеры дел с конфискацией, которые связаны с получением Россией запросов из разных стран, в основном в отношении использования валюты или денежных средств на банковских счетах, которые связаны с оборотом наркотиков, ОД и мошенничеством. В каждом из этих случаев конфискацию осуществляло МВД. Ожидается, что деятельность относительно недавно созданного органа власти, осуществляющего меры принудительного исполнения, как указано в УПК, позволит упростить и оптимизировать в будущем обработку запросов о конфискации в соответствии с российскими правовыми требованиями.

616. Россия редко отказывает в выполнении запросов о ВПП. С юридической точки зрения отказ возможен, если запрашиваемая помощь ущемляет суверенитет или безопасность страны либо противоречит российскому законодательству. Действительно, в 2015–2016 гг. произошло увеличение количества случаев отклонения запросов, это связано с большим количеством отказов одной стране (87% в 2015 году и 78% в 2016 году). Такие случаи отказа были связаны с вероятностью нанесения ущерба суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенным интересам России. Кроме указанных случаев, общий уровень отказа остаётся очень низким и вернулся к стабильно низкому уровню в 2017–2018 годах. Положительным моментом является то, что при оказании помощи по ВПП Россия не применяет пороговое значение денежной суммы. Тем не менее существует внутренний порог, связанный с уклонением от уплаты налогов. Правонарушения, указанные в статьях 198–199 УПК должны рассматриваться как крупные, это позволяет квалифицировать их как преступную деятельность и, соответственно, как основание для возбуждения дела в области ОД (см. Рекомендацию 3, п. 3.4). Хотя пороговые значения намного ниже, чем в других юрисдикциях, и они с течением времени складываются, в одном запросе об экстрадиции было отказано, поскольку в нём была указана несущественная сумма уклонения от уплаты налогов.

617. В отзывах по ВПП большинство стран, предоставивших отчёты в системе глобальной сети ФАТФ, оценивают уровень сотрудничества России по запросам других стран от «удовлетворительно» до «хорошо», некоторые также отмечают произошедшие в последнее время улучшения и всего несколько случаев задержек. Одна страна подняла вопрос о форме (не сути) ответа со стороны России, сложностях в получении обновлённой информации по запросам на ВПП и некоторых задержках в получении запрашиваемой помощи. Ещё одна страна отметила сложности, порождаемые несоответствиями между законодательством и уголовным судопроизводством, при этом было подтверждено, что усилиями двух сторон такого рода проблемы были решены. Одной страной было заявлено то, что Россия не предоставила банковские документы по счетам, вероятно находящимся в России, предполагая, что причиной того мог быть особый характер предмета запроса. Преимущественно негативный отзыв о качестве ВПП направили две из 34 стран. В отношении одной из этих стран российские органы недавно предоставили информацию о положительном характере сотрудничества. Другой страной были отмечены существенные проблемы по ВПП в ряде случаев, относящихся к сфере текущей политической полемики. Сотрудничество по

вопросам, не затрагивающим политические разногласия, прошло гладко. В целом отзывы по ВПП являются положительными, хотя при этом присутствуют определённые негативные моменты.

618. О каких-либо нарушениях конфиденциальности не сообщалось, а сам факт получения запроса и его содержание Россия раскрывала лишь в той степени, которая необходима для его исполнения.

Экстрадиция

619. Запросы, касающиеся экстрадиции, как правило, рассматриваются и исполняются достаточно быстро. С 2013 по 2018 год Россия получала ежегодно около 1439 запросов об экстрадиции по всем видам уголовных дел. Россией был получен всего один входящий запрос на экстрадицию, связанный с ФТ, который был удовлетворён в 2013 году. За шесть лет был получен 21 запрос, касающийся ОД. В среднем Россией ежегодно исполняется 984 запроса об экстрадиции, отклоняется 175 запросов. Исполнение запроса может длиться более года.

Таблица 8.2. Входящие запросы на экстрадицию преступников (предикатные преступления)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Получено	43	70	90	52	27	15
Удовлетворено	43	67	90	52	25	15
Отклонено	0	3	0	0	2	0

620. Из 21 запроса на экстрадицию было удовлетворено 11 и отклонено 10. Шесть из десяти отказов были связаны с тем, что лицо, в отношении которого был направлен запрос, являлось российским гражданином. Четыре из десяти отказов были связаны с действиями, которые не являются преступлением в соответствии с российским законодательством. Эксперты-оценщики ознакомились с примерами, которые показывают, что до вынесения обоснованного отказа ведомства продемонстрировали глубокий и неформальный подход к рассмотрению запроса. Но если не принимать во внимание отказы в связи с гражданством, к которым у экспертов-оценщиков претензий нет, долю отклонённых запросов об экстрадиции в связи с ОД можно назвать существенной – она составляет около 1/5 всех полученных запросов. Тем не менее представители России указывают, что количество отклонённых запросов со временем уменьшилось, и начиная с 2017 года все запросы об экстрадиции по делам ОД удовлетворяются.

621. В целом Россия быстро осуществляет экстрадицию лиц, не являющихся гражданами России. В России процесс экстрадиции носит административный характер, дело передаётся в суд только в том случае, если выдаваемое лицо оспаривает свою экстрадицию. Имеется два процедурных фактора, которые могут замедлить процесс экстрадиции. Первый связан с тем, что окончательное решение в отношении экстрадиции принимается Генеральным прокурором или его заместителем. Срок принятия решения Генеральным прокурором не установлен. Но на практике решение принимается достаточно быстро, хотя это может стать потенциальной причиной задержки. Второй фактор связан с тем, что своих граждан Россия не выдаёт (подробнее см. ниже), поэтому второй возможной причиной задержек является необходимость проверки гражданства. Подобная проверка может длиться до 6 месяцев из-за того, что подозреваемый может иметь гражданство бывшего СССР, что означает возможность наличия у данного лица российского гражданства без ведома самого лица. Хотя это теоретически может вызвать задержку, ни одна из стран, направивших отзывы, не заявляла о затягивании процесса экстрадиции. Эксперты-оценщики пришли к выводу о том, что в обычных случаях процесс экстрадиции занимает всего 2–3 месяца с момента

получения запроса, что действительно быстро и сравнимо с периодом обработки ордеров на арест и осуществлением других упрощённых процедур в странах Европы.

622. Россия устанавливает приоритетность исполнения запросов об экстрадиции в зависимости от того, на какое время то или иное лицо может быть задержано с момента установления его местонахождения. Это означает, что запросы в отношении нетяжких преступлений и преступлений средней тяжести обрабатываются в первую очередь, поскольку по ним период задержания составляет всего 6 месяцев. В случае серьёзных преступлений срок задержания может составлять 12 месяцев, а в случае особо тяжких – до 18 месяцев. Такой практичный подход повышает шансы на то, что обнаруженное и арестованное лицо не выйдет на свободу досрочно (и, возможно, это единственный подход, доступный при действующих юридических ограничениях), но может лишать власти гибкости и мешать выполнению срочных запросов по ОД или ФТ. Представители российских органов власти отметили, что в первую очередь они рассматривают запросы об экстрадиции с пометкой о срочности, но на практике такой пометкой сопровождается большинство подобных запросов. Если представители органов власти занимаются выполнением запроса об экстрадиции лица, срок задержания которого по закону истёк, дела с предположительно более высокой важностью могут быть отложены. Однако в связи с тем, что розыск осуществляется в порядке очерёдности, а срок задержания начинает отсчитываться только после ареста, на практике это серьёзных проблем не создает.

623. Россия продемонстрировала, представив примеры дел, что она может быстро осуществлять экстрадицию, даже если соответствующее решение оспаривается в суде. Например, в запросе Азербайджана по делу о хищении 60 миллионов долларов США ответчик подал апелляцию на решение суда о его экстрадиции. Несмотря на инициирование судебного процесса, который ответчик проиграл, общее время между его арестом и экстрадицией органам власти Азербайджана составило четыре месяца.

624. Россия не выдает своих граждан. Как указано в таблице 8.3 и примере 8.1, Россия самостоятельно осуществляет судебное преследование лиц, в экстрадиции которых она отказывает в связи с наличием российского гражданства. Вероятность начала судебного процесса зачастую зависит от того, предоставил ли орган власти иностранного государства доказательства, достаточные для того, чтобы Россия начала расследование и предъявила обвинения. Некоторые страны, которые интенсивно сотрудничают с Россией и которые знают о существовании в России запрета на экстрадицию своих граждан, направляют запросы на осуществление судебного преследования, а не на арест и экстрадицию, что неминуемо было бы отклонено. Существенное количество запросов, ожидающих рассмотрения, которые указаны в таблице 8.3, приведённой ниже, может свидетельствовать о том, сколько времени требуется для определения местонахождения подозреваемого или, как вариант, может говорить об определённых задержках в передаче дел на рассмотрение российскими судебными органами. И все же равное количество поступивших и исполненных запросов в год показывает, что в целом Россия справляется с количеством запросов в этой сложной области сотрудничества.

Таблица 8.3. Запросы на судебное преследование граждан России, не подлежащих экстрадиции, полученные от других стран

	2014	2015	2016	2017	2018
Полученные запросы о судебном преследовании граждан России за совершение преступлений в других странах	202	98	106	125	134
Отклонено (в т. ч. из-за нарушения условий договора)	18	5	3	5	3
Рассматриваются	184	93	103	120	131
Исполненные запросы на судебное преследование российских граждан в России	122	129	99	109	127

Вставка 8.1. Судебное преследование вместо экстрадиции

7 апреля 2015 года Генеральная прокуратура России отказала в удовлетворении запроса Казахстана об экстрадиции «А», поскольку этот человек был гражданином России. «А» был обвинён в умышленном нанесении тяжких телесных повреждений в соответствии с УК Казахстана. Вместо этого ГП выполнила запрос казахстанских органов о привлечении «А» к уголовной ответственности. 13 июля 2016 года суд в Челябинске признал его виновным в совершении аналогичного преступления в соответствии с российским законодательством (ст. 111 УК РФ) и приговорил подсудимого к лишению свободы на 3 года с отсрочкой на 1 год.

Направление запросов на оказание своевременной правовой помощи в связи с преследованием на территории России по делам ОД, связанным с предикатными преступлениями и ФТ с участием транснациональных элементов

625. Случаи ОД/ФТ в России нередко носят международный характер, поскольку доходы, полученные преступным путем, зачастую отмываются за границей, а риски ФТ связаны, по меньшей мере частично, с международными группировками и ИБТ. В связи с этим Россия обращается за официальной помощью для расследования случаев ОД, ФТ и связанных с ними предикатных преступлений с участием лиц из других стран в удовлетворительной степени, даже несмотря на то, что уровень сотрудничества судебных органов по случаям отслеживания и конфискации активов в области ОД ниже, чем ожидалось.

Взаимная правовая помощь

626. Ежегодно Россия направляет в среднем примерно 4841 запрос на оказание взаимной правовой помощи. Достаточно небольшое их количество отклоняется или возвращается по техническим причинам. ГП направляет большую часть запросов, за исключением запросов в страны СНГ, где сотрудничество осуществляется напрямую между компетентными органами (см. выше).

Таблица 8.4. Исходящие запросы на оказание ВПП (ГП, МВД, СК, ФСБ)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Отправлено	5962	5498	5351	4718	4116	3403
по отслеживанию активов (только ОД)	19	32	17	27	32	7
Исполнено	6049	5924	5428	4996	4159	3025
по отслеживанию активов (только ОД)	10	30	20	20	25	12
Осталось с предыдущих периодов	1699	1517	954	799	456	338
по отслеживанию активов (только ОД)	15	24	26	20	27	33
Отклонено из-за несоответствия договору	49	51	36	35	35	83
Возвращено России на доработку из-за несоответствия договору	46	46	42	30	40	35

627. ГП контролирует ход исполнения запросов, направляемых Россией, периодически направляет напоминания, запрашивает у органов власти зарубежных стран данные о ходе работы с запросами. Для выполнения работы с запросами Россия подключает координаторов, являющихся сотрудниками российских правоохранительных органов, проводит консультации со странами, обрабатывающими большое количество запросов из России, организовывает встречи на полях международных форумов. Время от времени представители ГП и правоохранительных органов предоставляют соответствующим странам отзывы относительно степени практической значимости помощи, оказанной по запросам России.

628. Для обеспечения высокого качества исходящих запросов о ВПП прокуратурам и правоохранительным органам были предоставлены образцы запросов для различных целей. Перед направлением в органы власти зарубежных стран ГУМПС проверяет все направляемые письма на предмет качества. Чаще всего Россия обращается за такими видами помощи, как допрос свидетелей, предоставление документации, идентификация, арест или конфискация имущества, а также запросы данных по потенциальным фиктивным компаниям.

629. Судя по отзывам представителей государств – членов Глобальной сети ФАТФ, запросы, направляемые Россией, в целом ясны, обычно чётко сформулированы и выполнимы. Представители стран отметили, что представители российских органов власти в целом положительно реагировали на запросы дополнительной информации и направляли запросы по различным преступлениям, в частности связанным с мошенничеством, растратой, коррупцией и налогами, что в целом соответствует установленным в России областям высокого риска ОД. Несколько раз было указано, что в некоторых случаях запросы были связаны с преступлениями, уникальными для России, и не подпадали под принцип двойной наказуемости[72], субъект имел статус свидетеля либо обвиняемый требовал разъяснений. Одна страна, отрицательно отозвавшаяся о полученной от России помощи, категорически заявила, что смогла успешно выполнить все последние входящие запросы России о ВПП. Другая страна отметила, что попросила пояснений по российскому запросу о ВПП, но не получила никакого ответа. Ещё одна страна сообщила о нехватке фактических данных в некоторых запросах о ВПП и отсутствии чёткой информации о том, каким образом юридические лица, которые являются субъектами запросов, связаны с предполагаемой преступной деятельностью. В целом отзывы о российских запросах о ВПП были положительны, а незначительные исключения указывают на необходимость умеренных доработок в разъяснении зарубежным партнёрам обстоятельств расследования и определённых юридических и технических сведений.

630. Среднее время стран СНГ по выполнению запросов России на оказание ВПП обычно короче, чем отмечается в отношении запросов, направленных в другие юрисдикции. Обычно России на получение ответа от стран – членов СНГ требуется 3–5 месяцев, тогда как другие юрисдикции отвечают в течение 5–12 месяцев. Это можно объяснить прямыми контактами между контрагентами и уровнем сходства правовых традиций.

631. За период с 2016 по 2018 год Россия подала в общей сложности 12 запросов о ВПП относительно идентификации активов, связанных с ФТ. Одиннадцать из этих запросов были удовлетворены, что демонстрирует высокую инициативность и эффективность в этой области высокого риска.

632. Как указано в таблице 8.4, Россия отправляет мало запросов для отслеживания активов в рамках расследований ОД: в среднем 22 запроса на ВПП в год. Это меньше, чем можно ожидать от страны – источника незаконных доходов, особенно если учесть, что ежегодно в России проводятся более 3100 расследований ОД, 652 из которых касаются того типа преступлений, которые имеют международные связи. Российские власти пояснили, что запросы, касающиеся отслеживания и конфискации, которые связаны с предикатными преступлениями (поскольку обвинения в таковых, как правило, выдвигаются параллельно с ОД), – это стандартная практика. Такие запросы могут использоваться для проведения финансовых расследований. Многие запросы, направляемые ПФР (подробнее обсуждается ниже) используются для этой цели, хотя если эти запросы от ПФР являются результативными, эксперты-оценщики должны были бы ожидать направления большего количества последующих запросов о ВПП, целью которых является использование принудительных мер или превращение полученной информации в доказательства для суда.

[72] По мнению российских органов, основной проблемой при получении правовой помощи является отсутствие принципа двойной наказуемости в государстве, получившем запрос. Например, в ряде отзывов по получению помощи в рамках международного сотрудничества случаи, связанные со статьей 193 УК РФ, определены как проблемные, поскольку эта категория преступлений в основном не имеет эквивалента в иностранной судебной системе. Закон предусматривает уголовную ответственность за «уклонение от исполнения обязанности по репатриации денежных средств в иностранной или российской валюте».

Таблица 8.5. Исходящие запросы на оказание ВПП в отношении активов, связанных с предикатными преступлениями

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Отправлено	16	19	12	44	72	106
Исполнено	3	12	6	26	36	47
Осталось от предыдущих периодов	8	19	21	15	33	49
Отклонено из-за несоответствия договору	2	5	12	0	20	2

633. Как показывает ряд примеров, Россия стала уделять больше внимания проблеме выявления и изъятия активов, полученных преступным путём, которые находятся за рубежом. С 2016 года в этой сфере продемонстрированы позитивные перемены. Российские органы власти полагают, что в этой области есть к чему стремиться. Учитывая пиковый рост финансовых потоков из России в 2013 году и необходимость потратить опредёленное время на проведение расследований и выявление активов, эксперты считают положительным сигналом рост запросов на конфискацию активов, однако ожидаются более активные усилия в отношении отмываемых за рубежом активов. При этом в 2011–2017 гг. было направлено несколько успешных запросов, касающихся конфискации крупных сумм, относящихся к ОД, мошенничествам и хищениям активов на территории Швейцарии, Монако, Латвии и Франции. В то время как Россия периодически обращается по поводу исполнения своих судебных решений к другим странам, она зачастую предоставляет своим зарубежным партнёрам информацию, дающую им возможность инициировать расследование, результатом которого становится изъятие активов внутри страны. Нужно отследить, приведёт ли такая стратегия к возвращению активов в Россию, но в любом случае это лишает преступников их имущества. Отмечен случай, когда одна страна отказалась замораживать счета по просьбе России из-за того, что Россия не предоставила решение суда. Это препятствие может быть преодолено представителями органов власти, которые заявляли, что по сравнению с прошлыми годами российские судьи в настоящее время более свободно могут пользоваться полномочиями применения мер в отношении активов, расположенных за рубежом.

634. Существуют возможности для улучшения взаимодействия с зарубежными странами в отношении возврата активов. Как указывается в Непосредственном результате 8, приоритетность возмещения ущерба потерпевшему – основополагающий принцип российской системы уголовного правосудия. Тем не менее таким мерам, как реституция, штрафы, иски прокурора или гражданские иски, в некоторых странах не приписывается уголовный характер, в связи с чем такие запросы могут не подпадать под сферу действия соглашений о ВПП и многосторонних конвенций. Неприменение мер конфискации в рамках уголовного преследования, проводимого Россией, в международном контексте может иметь нежелательные последствия, поскольку многие страны ограничены в возможностях выполнения запросов. Хотя способность выполнения запросов другой страной или ограниченность некоторых договоров необязательно являются недостатком, присущим России, органы власти могут начать заблаговременное взаимодействие с другой страной, где расположены активы, чтобы повысить шансы на их успешную репатриацию.

635. Россия имеет разнообразный опыт получения помощи от стран-партнёров в том, что касается неуголовных производств по возвращению активов. Например, в одном из случаев развёртывания деятельности по отмыванию средств российское Агентство по страхованию вкладов было признано иностранным судом в качестве администратора по делу о банкротстве в отношении российской финансовой организации. В этом случае банк был умышленно приведён к банкротству организованной преступной группой, в состав которой входили представители высшего руководства банка. В настоящее время оспариваются решения российского суда в отношении более чем 1 млрд евро. При этом был и ряд успешных решений по делам в первичных судебных разбирательствах в России

и Великобритании, что может закончиться возвращением активов, скрытых в зарубежных трастах. В другом примере, когда в одной из стран счета первоначально были заморожены в ходе уголовного расследования, иностранный суд отказался признать решение российского суда и перевод средств Федеральной службе судебных приставов от имени гражданского лица. Ответчик был осуждён российским судом, в части своего обвинительного приговора удовлетворившим иск пострадавшего о возмещении ущерба, что является обычной практикой в российской судебной системе. В то время как иностранные органы оспаривают такое решение, а их российские коллеги считают это всего лишь процессуальным недостатком, есть вероятность того, что подобный подход к возвращению активов будет менее эффективным при обращении за помощью в определённые юрисдикции и может привести к задержкам рассмотрения запроса и росту судебных издержек.

Таблица 8.6. Исходящие запросы на ВПП в отношении конфискации активов, связанных с ОД и предикатными преступлениями

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Направлено	2	5	1	12	31	17
Исполнено	0	0	1	2	15	11
Рассматриваются	7	9	6	14	29	32

636. Согласно данным таблицы 8.6, запросов по выявлению и отслеживанию активов больше, чем запросов, касающихся фактического ареста или конфискации. Во многих юрисдикциях активы переводятся на подставных лиц или на новых юридических лиц или выводятся из стран, получивших запрос на оказание ВПП, что требует направления новых запросов в новые страны для продолжения поисков. По этой причине Россия полагается на запросы, направляемые ПФР, которые могут обеспечить более быстрый ответ. Как описано выше, Россия в последнее время направляет больше запросов, предметом которых является арест: успех в этой области в ближайшее время будет зависеть от быстрой и тесной координации между ПФР и представителями правоохранительных органов / работниками прокуратуры, но в настоящее время практика возвращения активов только формируется.

Экстрадиция

637. Россия осуществляет определённое количество запросов на экстрадицию. В среднем Россия в год направляет примерно 356 запросов об экстрадиции по всем уголовным делам. Согласно этим запросам, Россия может добиться экстрадиции в среднем в год 180 человек. Также в среднем бывает 64 отказа в экстрадиции. Учитывая, что местоположение разыскиваемых зачастую не может быть установлено, такой показатель отказов представляется вполне нормальным. В реальных условиях эксперты сочли общее количество исходящих запросов об экстрадиции низким, особенно в свете нескольких случаев, когда сообщалось, что ответчик скрылся или осуждён заочно. Количество отказов в экстрадиции преступников (как косвенный показатель с использованием среднего количества отправленных запросов и полученных отказов) составляет около 17%. Это выше предполагаемого уровня, но частично это можно объяснить неприменением принципа двойной наказуемости или классификация случаев необнаружения разыскиваемого лица как отказ. Некоторые из видов преступлений, относящихся к возможным действиям ОД, описанные в НР 7, как правило, не имеют аналогов в иностранной судебной системе.

Таблица 8.7. Исходящие запросы об экстрадиции по делам, связанным с ОД, ФТ и предикатным преступлениям

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Исходящие запросы на экстрадицию, имеющие отношение к предикатным преступлениям					
Направлено	37	43	64	100	51	52
Удовлетворено	8	30	21	35	13	6
Отклонено	4	5	8	14	6	3
	Исходящие запросы на экстрадицию, имеющие отношение к ОД					
Направлено	9	5	8	14	6	8
Удовлетворено	1	1	2	1	2	3
Отклонено	0	0	4	5	3	0
	Исходящие запросы на экстрадицию, имеющие отношение к ФТ					
Направлено	10	7	11	20	24	3
Удовлетворено	1	4	1	6	10	1
Отклонено	1	4	3	6	8	0

638. Россия часто обращается в Интерпол с просьбой включить в розыск тех или иных лиц. Запросы формулируются соответствующими национальными органами (например, МВД, ФСБ и т. д.) и утверждаются руководителем органа предварительного следствия. Они должны соответствовать соответствующим инструкциям, судебным решениям о превентивном задержании и соответствующим приказам Минюста. Затем запросы направляются в Национальное центральное бюро Интерпола в Москве, которое проверяет их на соответствие правилам Интерпола. ГП согласовывает с Интерполом решение об аресте и экстрадиции. Несмотря на активное использование инструментов Интерпола, эксперты не смогли определить, насколько результативны были такие запросы, учитывая большое количество запросов. Поскольку объявления международного розыска по линии Интерпола с целью ареста и экстрадиции могут публиковаться без предварительной проверки Генеральным секретариатом Интерпола и распространяться непосредственно Национальным центральным бюро среди всех или определённых членов Интерпола, важно, чтобы эти уведомления основывались на достаточных доказательствах, чтобы повысить вероятность ареста, ведущего к экстрадиции.

639. В рамках международного сотрудничества одна из стран-партнёров в своем отзыве отметила, что она отклонила четыре из шести полученных запросов об экстрадиции из-за правовых препятствий и (или) несоблюдения требований ЕСПЧ. Другая страна отметила, что Россия не всегда вместе со своими запросами направляет ордер на арест или решение об экстрадиции, хотя это было оговорено в ходе обсуждения нового двустороннего соглашения заключённого между этими странами и вступившего в силу в 2018 г. Ещё одна страна отметила, что, если бы она получала запросы об экстрадиции от России, она смогла бы обрабатывать их без особых сложностей.

640. За последние шесть лет 21% от общего количества запросов об экстрадиции (77 из 356) имели отношение к ОД/ФТ или к связанным с ними предикатным преступлениям. Отзывы отражают эту статистику, при этом некоторые юрисдикции отметили, что запросы об экстрадиции, направляемые Россией, зачастую имели отношение к терроризму, а также финансовым или экономическим преступлениям. Это обстоятельство было положительно оценено экспертами.

Действия по развитию других форм международного сотрудничества в целях ПОД/ФТ

641. Российские органы активно занимаются поиском других форм международного

сотрудничества в области ПОД/ФТ. Такая работа осуществляется ФСБ, правоохранительными органами, Таможенной службой и Банком России.

Росфинмониторинг

642. Росфинмониторинг сотрудничает с зарубежными ПФР как членами Группы «Эгмонт», так и не являющимися членами группы «Эгмонт». В целях обеспечения более оперативного обмена информацией он заключил более 100 соглашений о сотрудничестве и может оказывать содействие в рамках сотрудничества на основе взаимности. Для обмена информацией используется защищённая сеть «Эгмонт» наряду с другими защищёнными каналами (например, дипломатическими), а также, где это необходимо и осуществимо, используются личные встречи и иные аналогичные формы связи с зарубежными партнёрами. В соответствии с Оперативным руководством Группы «Эгмонт» осуществляется «диагональное» сотрудничество, хотя случаи направления запросов и оказания содействия с использованием этого механизма «диагонального» сотрудничества являются редкими.

643. Росфинмониторинг ведёт подробную статистику о международном сотрудничестве. Процесс обмена информацией регулируется в рамках стандартных оперативных процедур и руководств (с использованием шаблонов и специальных форм для внутреннего контроля и отслеживания). Росфинмониторинг применяет передовые системы документооборота с использованием современных информационных технологий, а также внедрил меры по обеспечению безопасности (в том числе физической) и конфиденциальности информации, находящейся в его распоряжении.

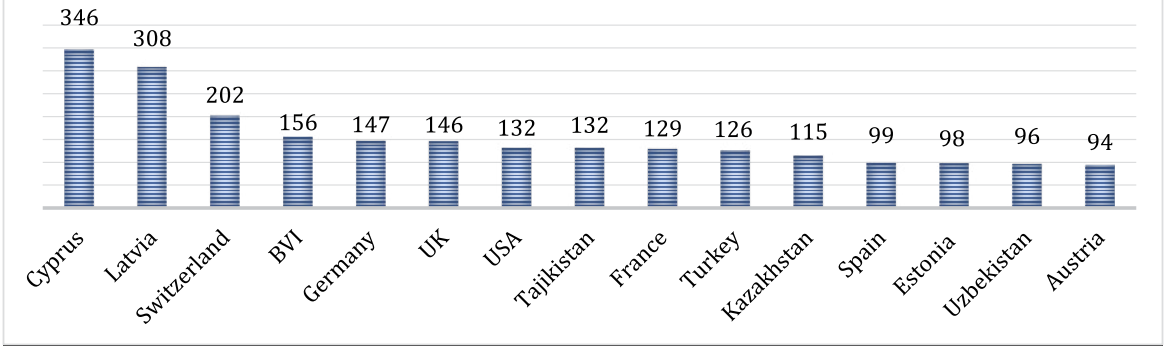
644. В целом ПФР продемонстрировало, что оно активно направляет иностранным партнёрам запросы об оказании содействия по делам, связанным с отмыванием денег. За последние 6 лет наблюдается увеличение числа исходящих запросов (с 452 в 2013 году до 740 в 2018 году), что свидетельствует о более активном подходе Росфинмониторинга к обращению за содействием на международном уровне (см. таблицу 8.8).

Таблица 8.8. Запросы и информационные сообщения, отправленные в зарубежные ПФР (всего и по категориям)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Исходящие запросы	452	325	400	878	677	740
В том числе связанные с подозрением в:						
Мошенничестве в финансовом секторе	107	88	128	213	244	218
Незаконном обороте наркотиков	35	48	43	37	53	63
Хищении бюджетных средств	129	104	152	253	244	230
Коррупции / злоупотреблении полномочиями	100	78	127	222	165	164
В том числе с просьбой предоставить:						
Основную (базовую) информацию	288	190	249	591	430	485
Информацию о бенефициарных собственниках	190	130	158	401	309	322
Количество направленных запросов, которые были отклонены	0	7	6	38	5	2
Среднее время на получение ответа (дни)	71	56	51	33	35	28
Материалы, направленные в инициативном порядке	0	0	4	11	218	156

645. Географический охват исходящих запросов является оправданным и отражает характер рисков, существующих в России как в стране – источнике преступных доходов. На диаграмме 8.1 показано, что Росфинмониторинг активно взаимодействует с ПФР транзитных стран и реже – с ПФР стран назначения в отношении таких доходов.

Диаграмма 8.1. Запросы, отправленные в зарубежные ПФР – по странам назначения (2013–2018)



646. Тематика направляемых запросов согласуется с рисками, выявленными в 2018 году в ходе НОР и более ранних оценок риска: в 2018 году более 80% запросов были направлены в связи с хищением бюджетных средств, мошенничеством в финансовой сфере, коррупцией / злоупотреблением полномочиями, а также незаконным оборотом наркотиков.

647. Доля отказов в исполнении запросов из года в год разнится, однако совокупная доля отказов за последние 6 лет составляет менее 2%, это говорит о том, что Росфинмониторинг, как правило, может получить запрашиваемую информацию. Среднее время для получения ответов на исходящие запросы, касающиеся отмывания денег, значительно сократилось (с 71 дня в 2013 до 28 дней в 2018 году), что свидетельствует о более эффективной практике обмена информацией с иностранными партнерами. Среди самых последних примеров отказа от сотрудничества в связи с направленными запросами о содействии российские власти упоминают случай, когда иностранное ПФР отказало в помощи, поскольку предикативное правонарушение («незаконная банковская деятельность», как она определена в Уголовном кодексе РФ) не охвачена национальным законодательством в сфере ПОД/ФТ запрошенной страны; а также случай, когда иностранное ПФР отклонило направленный запрос об оказании содействия в связи с незаконным оборотом наркотиков, указав, что дело не связано с ПОД/ФТ и должно быть направлено в правоохранительные органы, отвечающие за наркоконтроль в запрошенной стране[73]. Одна из стран отметила, что предикативное правонарушение, лежащее в основе запроса, бывает не всегда ясно (в данном случае российские власти указали, что проблема может быть связана с переводом на иностранный язык и не относится к существу запроса).

648. За последние несколько лет Росфинмониторинг стал использовать практику незапланированного инициативного раскрытия информации иностранным партнерам (см. таблицу 8.8)[74]. Несмотря на то, что 153 из 218 информационных сообщений, отправленных в 2017 году, имели одно и то же содержание и были адресованы всем государствам – членам Группы «Эгмонт» в связи с организованной российским гражданином схемой Понци, число внеплановых информационных сообщений растёт (11 в 2016 году; (218–153) = 63 в 2017 году; 156 в 2018 году), что следует считать результатом регулярной практики. Учитывая большой объём и типы доступной Росфинмониторингу информации и количество информационных сообщений, переданных внутренним правоохранительным органам[75] (например, в 2017 году им отправили 3438 информационных сообщений, связанных с ОД, а в 2018 году – 4029), ПФР могло бы проявлять больше инициативы, самостоятельно сообщая зарубежным партнёрам

[73] Данная информация предоставлена не для того, чтобы указать на возможные недочёты с российской стороны, а с целью более полного представления структуры и практики международного сотрудничества.

[74] Резкое увеличение количества материалов, направленных в инициативном порядке в 2017 году, было связано с началом международного проекта «Млечный путь», направленного на реализацию программ взаимодействия в работе с ПФР, проявляющими интерес к субъектам и операциям, анализируемым Росфинмониторингом.

[75] Выводы данного параграфа должным образом учитывают тот факт, что не все сообщения для национальных правоохранительных органов ведут к обязательной отправке внеплановых сообщений для иностранных партнёров.

(особенно тем, кто находится в «транзитных» странах) информацию о субъектах, имеющих связи с зарубежными юрисдикциями или о транзакциях с международными элементами.

649. Показатели эффективности России в части, касающейся направления запросов о помощи по делам, связанным с финансированием терроризма, являются также высокими. В период с 2013 по 2018 год Росфинмониторинг ежегодно направлял иностранным ПФР в среднем порядка 170 запросов по делам, связанным с ФТ. Многие из запросов, связанных с ФТ, направляемых иностранным партнёрам, касаются российских граждан, подозреваемых в пособничестве/подстрекательстве или присоединении к международным террористическим организациям в качестве иностранных боевиков-террористов (согласно публикациям в средствах массовой информации, в 2016 году их численность составляла около 4000 человек). Кроме того, значительная часть запросов и, что более важно, «инициативных» материалов направляется Росфинмониторингом в рамках международного проекта «ИГИЛ: этап 2» и операции «Барьер» (регионального уровня и уровня СНГ), что делает международный обмен информацией, связанной с терроризмом и ФТ, системной и регулярной практикой для ПФР.

650. Приведённые ниже примеры описывают случаи, когда Росфинмониторинг успешно использовал международное сотрудничество для обмена оперативными финансовыми данными с иностранными партнёрами в целях ПОД/ФТ:

Вставка 8.2. Запросы на получение разведданных от иностранных ПФР в целях ПОД/ФТ

Пример 1

Гражданин России, являющийся руководителем и учредителем компаний-нерезидентов, зарегистрированных в Эстонии, организовал незаконный вывод средств через счета своих компаний, а также компаний «А» и «М», зарегистрированных в Эстонии. Заявленной целью трансграничных переводов со счетов организаций-резидентов на счета компаний «А» и «М» были инвестиции в проект по строительству гостиничного и спортивного комплекса на земельных участках, которые предполагалось приобрести в Латвии.

1 сентября 2016 года и 19 января 2017 года были направлены запросы в ПФР Латвии с просьбой подтвердить факты продажи земельных участков (ПФР Латвии были переданы копии договоров на куплю-продажу земли и строительные работы). В то же время были направлены запросы в ПФР Польши (17 мая 2016 года и 19 октября 2017 года) на получение информации о движении денежных средств на счетах данного лица.

Согласно информации, полученной от ПФР Латвии, все сделки по продаже земельных участков на территории Латвии были фиктивными. Кроме того, латвийское ПФР сообщило об отсутствии информации о каких-либо строительных работах на указанных земельных участках. Кроме того, инвестиционный контракт от марта 2015 года не был зарегистрирован в земельном кадастре Латвии. Польское ПФР предоставило информацию, подтверждающую, что данные лица осуществляли сомнительные финансовые операции на счетах, открытых в польских банках.

Информация, предоставленная со стороны ПФР Латвии и ПФР Польши, способствовала возбуждению уголовного дела по статье 193.1 УК РФ («Совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов»).

Пример 2

В ходе расследования, начатого в рамках операции «Барьер», межрегиональное управление Росфинмониторинга провело проверку информации, полученной от оператора платёжной системы, о переводах средств из одного из российских регионов на территорию Турции, Сирии и Ирака, а точнее в районы, граничащие с или находящиеся под контролем ИГИЛ. Благодаря сотрудничеству с Федеральной службой безопасности была получена информация в отношении 24 лиц, вероятно, оказывающих финансовую помощь лицам, связанным с террористическими организациями. В результате сотрудничества

Росфинмониторинга с ПФР Турции и Сетью по борьбе с финансовыми преступлениями США (FinCEN), была пресечена деятельность террористической ячейки «О», которая собирала и далее перечисляла средства с использованием банковских карт и систем денежных переводов в Турцию в интересах ИГИЛ.

Правоохранительные органы в России арестовали 5 человек, которым были предъявлены обвинения по статье 205.1 УК РФ («Содействие террористической деятельности»); 1 человеку было предъявлено обвинение в соответствии с частью 2 статьи 208 («Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нём») и частью 2 статьи 205.5 УК РФ («Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации»); 1 человек был объявлен в розыск, а 2 человека были задержаны правоохранительными органами в Турции за связи с ИГИЛ.

Правоохранительные органы

651. Российские правоохранительные органы в некоторой ограниченной степени используют Интерпол для запроса информации у иностранных органов в рамках дел и расследований в области ПОД/ФТ, если сравнивать количество таких запросов с большим числом запросов по всем уголовным делам, направляемых по каналам Интерпола [с 2013 по 2018 годы Россия направила от 13 000 до 18 500 запросов в Интерпол в целом. В ряде случаев эти запросы сопровождались уведомлениями с красным углом в отношении разыскиваемых лиц (см выше)].

652. ФСБ и МВД наладили достаточно хорошее сотрудничество с соответствующими зарубежными партнёрами. Такое сотрудничество включает совместные операции, проводимые Россией и странами СНГ в сфере борьбы с терроризмом, финансированием терроризма, а также в области противодействия отмыванию денег, связанных с наркотиками, киберпреступностью и торговлей людьми.

653. С 2015 года Федеральной таможенной службе (ФТС) был присвоен статус органа валютного контроля. Она контролирует трансграничное перемещение наличных денежных средств и (или) денежных инструментов физическими лицами, а также сомнительные сделки в иностранной валюте, в том числе связанные с завышением стоимости товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации. Оперативная информация, в том числе в отношении движения денежных средств, подлежит обмену в рамках регионального коммуникационного узла Всемирной таможенной организации – RILO-Москва, созданного в странах СНГ. Начиная с 2011 года национальные узлы связи таможенных служб стран – членов RILO-Москва предоставили в сеть CEN информацию о 1216 случаях правонарушений, выявленных в процессе движения денежных средств. Хотя ФТС, по-видимому, активно запрашивает содействие в рамках сотрудничества, похоже, что её деятельность по выявлению случаев ОД и ФТ, связанных с подозрительным движением денежных средств и импортно-экспортными операциями в рамках Евразийского экономического союза, затруднена. Это связано с тем, что различные таможенные органы Евразийского экономического союза не имеют механизма обмена информацией (см. также Непосредственный результат 8). Российские власти сообщили о том, что проект по обмену информацией об ОД/ФТ находится на стадии утверждения государствами-членами.

654. ФТС также принимает активные меры для выявления случаев неверного указания цены товаров в рамках импортно-экспортных операций, которые совершаются с указанием фиктивных затрат. Если возникает подозрение в осуществлении незаконных финансовых операций, на основании заявления в декларации товаров недостоверной информации о продукции и/или её стоимости, подлежащей оплате нерезидентам, ФТС имеет право направлять запросы в компетентные органы иностранных государств с целью получения уточняющих данных. С 2015 по 2018 год ФТС направила 40 запросов в 18 стран, из которых на 26 запросов были получены ответы (в т. ч. 19 окончательных и 7 предварительных). Есть веские основания полагать, что заявлена подложная таможенная информация.

ФТС передаёт информацию Банку России, который информирует соответствующий банк, участвующий в сделке. Затем банк обязан рассмотреть возможность отказа от проведения сделки или закрытия банковского счёта. С 2015 по 2018 год Банк России получил информацию о сомнительных финансовых операциях, осуществлённых более чем 280 организациями. ФТС считает, что меры, принятые в отношении этих организаций, позволили предотвратить незаконные валютные сделки на сумму более 3,7 миллиарда долларов США (2,5 миллиарда долларов США в 2015 году, 900 миллионов долларов США в 2016 году, 300 миллионов долларов США в 2017 году и 9 миллионов долларов США в 2018 году). ФТС также регистрирует значительное сокращение сомнительных торговых операций с товарами.

Банк России

655. Банк России проводит некоторую работу по запросу содействия в рамках международного сотрудничества. В приведённой ниже таблице 8.9 указано количество исходящих запросов, направленных Банком России. До 2017 года не существовало централизованной системы по ведению статистики, касающейся запросов в рамках международного сотрудничества в отношении деловой репутации владельцев и руководителей финансовых учреждений, что объясняет резкое увеличение соответствующего количества входящих запросов с 2017 года.

Таблица 8.9. Количество запросов, направленных зарубежным контрагентам Банком России

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Исходящие запросы	13	4	2	0	23	24
	В том числе с просьбой предоставить:						
1.1	Сведения о бенефициарных собственниках клиентов	12	3	2	0	22	20
1.2	Сведения о владельцах/руководителях финансовых учреждений	1	1	0	0	1	4
	В том числе запросы, по которым:						
1.3	Получен ответ от иностранных партнёров	13	4	1	0	10	7
1.4	Получен отказ от иностранных партнёров	0	0	1	0	7	7
1.5	Находятся на рассмотрении по состоянию на отчётную дату	0	0	0	0	6	11

656. В большинстве запросов, направляемых Банком России, содержатся просьбы о предоставлении информации о бенефициарных собственниках клиентов иностранных финансовых учреждений, которыми предположительно владеют или которые предположительно контролируются российскими гражданами, в тех случаях, когда они являются сторонами подозрительных операций с клиентами российских ФУ, а также информации о дальнейшем движении средств. Российские ФУ не имеют значительного присутствия за рубежом, а иностранные ФУ, работающие в России, являются дочерними компаниями известных международных финансовых групп (вся законодательная и финансовая информация в отношении которых широко представлена в открытом доступе). Поэтому разумно, что Банк России не делает много запросов, пытаясь получить информацию, например, о внутренних процедурах ПОД/ФТ или деловой репутации владельцев и менеджеров иностранных банков, представленных в России, что, тем не менее, регулярно проверяется на основании опубликованных финансовых и аудиторских отчётов.

657. С другой стороны, учитывая уменьшающееся, но все же значительное количество и объём трансграничных операций, потенциально связанных с широко распространёнными методами ОД, указанными в отчёте о НОР ОД от 2018 года (например, использование подставных компаний для вывода доходов от коррупции и других преступлений из страны, содействие отмыванию денег через торговлю и т. д.), Банк России должен более активно и инициативно запрашивать информацию у зарубежных органов финансового надзора в отношении промежуточных и конечных пунктов трансграничных потоков, а

также в отношении юридических и бенефициарных собственников юридических лиц, используемых в таких операциях и сделках. В связи с этим Банк России рекомендует делать так, чтобы каждый запрос, направляемый международным партнёрам, относился сразу к целому ряду клиентов нескольких зарубежных банков; например, говорится, что 47 запросов, отправленных за период 2017–2018 годов, охватили 240 клиентов 99 зарубежных банков. Несмотря на то, что подобная практика группирования и объединения запросов о международном сотрудничестве может помешать своевременно оценить меры Банка России, направленные на отслеживание отдельных лиц и операций, подозреваемых в ОД/ФТ, уровень международного сотрудничества не сравним с уровнем международного сотрудничества, осуществляемого ПФР. Это следует отметить, учитывая, что Банк России отвечает за надзор в области ПОД/ФТ во всём финансовом секторе – основной зоне риска потенциально высокорисковых или сомнительных международных операций.

658. Ниже приведён пример успешного участия Банка России в международном сотрудничестве в рамках обмена информацией с иностранными партнёрами в целях борьбы с отмыванием денег:

Вставка 8.3. Запросы, инициируемые Банком России в рамках международного сотрудничества в целях ПОД

В 2017 году Банк России направил запросы органам банковского надзора 22 иностранных государств, а также в первой половине 2018 года – органам банковского надзора из 9 иностранных государств. В этих запросах указывались определённые клиенты иностранной кредитной организации, которые получали средства от российских юридических лиц посредством многочисленных подозрительных сделок. Банк России запросил информацию о бенефициарных собственниках компаний-получателей и дальнейших маршрутах денежных переводов.

В результате взаимодействия с зарубежными органами банковского надзора в сфере ПОД/ФТ Банк России получил ценную информацию о получателях (большинство из которых оказались российскими гражданами), а также в некоторых случаях о дальнейшем использовании подозрительных средств в основном с целью подтверждения заключения Банка России о том, что главной целью этих трансграничных сделок было финансирование незаконного импорта.

Информация была передана Федеральной таможенной службе России на предмет её использования в рамках риск-ориентированного контроля и корректировки таможенной стоимости. Федеральная таможенная служба подтвердила ценность информации и возможность её использования в этих незаконных целях.

Кроме того, в рамках обратной связи со стороны иностранных партнёров Банк России получил дополнительные подтверждения своего заключения о сомнительном характере сделок с участием российских граждан. Несмотря на то, что некоторые страны указали на необходимость решения этих вопросов с использованием возможностей ПФР и канала связи ЗСЭ, зарубежные регуляторы приняли меры по сокращению количества и объёма подозрительных сделок, в частности путём закрытия счетов и приостановки операций, что также оказалось эффективным способом сокращения незаконного вывода средств из России.

Оказание других форм содействия в рамках международного сотрудничества в целях ПОД/ФТ

659. Определение приоритетности и обработка запросов разработаны и реализованы таким образом, чтобы облегчить их конструктивное и своевременное выполнение. В таблице 8.10 представлены данные о запросах, связанных с ОД, полученных Росфинмониторингом за последние 6 лет:

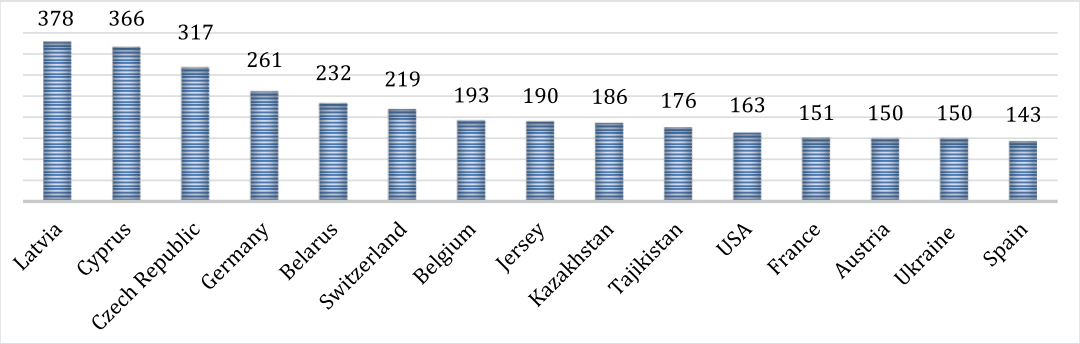
Таблица 8.10. Запросы, связанные с ОД, полученные Росфинмониторингом

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Исходящие запросы	846	627	597	493	486	439
В том числе связанные с подозрением в:						
Мошенничестве в финансовом секторе	35	62	133	95	88	48
Незаконном обороте наркотиков	21	14	22	18	15	20
Хищении бюджетных средств	17	28	47	32	38	35
Коррупции / злоупотреблении полномочиями	38	26	46	35	34	20
В том числе с просьбой предоставить:						
Основную (базовую) информацию	253	210	200	180	165	205
Информацию о бенефициарных собственниках	22	27	25	17	10	44
Среднее время на ответ (дни)	66	64	60	41	28	30
Материалы, предоставленные зарубежными партнёрами в инициативном порядке	3	87	125	203	292	437
Материалы, переданные в правоохранительные органы в инициативном и упреждающем порядке	4	47	52	161	172	104

660. Эффективность реагирования на запросы оценивается достаточно высоко. Что касается обмена информацией по вопросам ОД, то в течение последних 6 лет наблюдается уменьшение количества входящих запросов (с 846 в 2013 году до 439 в 2018 году), что можно объяснить значительным снижением объёмов потенциально подозрительных исходящих трансграничных внешнеторговых операций и, как следствие, меньшей потребностью зарубежных коллег обращаться за помощью к Росфинмониторингу. Среднее время ответа на запросы по ОД значительно сократилось (с 66 дней в 2013 году до 30 дней в 2018 году), что свидетельствует об улучшении возможностей Росфинмониторинга по обработке запросов от иностранных партнёров.

661. Как и в случае исходящих запросов, географический охват входящих запросов обоснован и отражает профиль рисков в России, как показано на приведённой ниже схеме на примере 15 юрисдикций, направивших наибольшее число запросов в период с 2013 по 2018 год:

Диаграмма 8.2. Количество запросов, полученных от иностранных ПФР по странам назначения (2013–2018). Источник: Росфинмониторинг



662. Эффективность реагирования на запросы об оказании помощи по вопросам, связанным с ФТ, также находится на достойном уровне. За период с 2013 по 2018 год Росфинмониторинг в среднем получал от зарубежных ПФР около 63 запросов в год. Как и в случае исходящих запросов по ФТ, большинство входящих запросов было нацелено на получение финансовых и других данных, необходимых для проведения дальнейшего финансового расследования. С 2016 года Росфинмониторинг имеет полномочия на незамедлительную заморозку (блокировку) денежных средств или других активов физических и юридических лиц,

подозреваемых в участии в террористической деятельности (включая финансирование терроризма) по запросам, полученным от компетентных органов иностранных государств; сообщается, что такие полномочия будут применяться на регулярной основе. Среднее время отклика по запросам, связанным с ФТ, заметно сократилось (с 67 дней в 2013 году до 36 дней в 2018 году). Как и в случае входящих запросов по ОМ, Росфинмониторинг подтверждает, что за последние 6 лет он ни разу не отказывал в сотрудничестве по входящим запросам, связанным с ФТ (см. ниже раздел об обратной связи от Глобальной сети). В отношении обмена информацией как по вопросам в области ОД, так и ФТ, Росфинмониторинг указывает на опыт успешного взаимодействия с многочисленными ПФР в целях содействия обмену информацией и данными разведки в сложных и важных случаях.

663. Приведённые ниже примеры демонстрируют успешное оказание Росфинмониторингом международного сотрудничества в рамках обмена финансовой информацией с зарубежными партнёрами в целях ПОД и ФТ:

Вставка 8.4. Помощь в рамках сотрудничества, оказанная Росфинмониторингом

Пример 1

Росфинмониторинг получил от ПФР Чехии запрос о компании «I», зарегистрированной в Чешской Республике гражданином России «T», в связи с подозрением в отмывании денег. По данным ПФР Чехии, она получала средства от российских и иностранных организаций и впоследствии перечисляла их подрядчикам в разных странах. В ходе анализа Росфинмониторинг выяснил, что российские подрядчики компании «I», некоторые из которых контролировались лицом «T», а другие сторонними подрядчиками, занимались фиктивной коммерческой деятельностью. Эта информация была передана в ПФР Чехии, в результате чего ПФР решило заморозить средства компании «I» и возбудить уголовное дело в отношении лица «T».

17 сентября 2018 года было возбуждено уголовное дело по статье «отмывание денег» и арестованы средства на общую сумму 1 млн долларов США, полученные со счёта американской компании «L», которые в дальнейшем предназначались для перечисления российской компании «A».

Пример 2

3 сентября 2018 года ПФР Латвии направило в Росфинмониторинг запрос в отношении лица «M», которое приходилось близким родственником бывшему ПДЛ. ПФР Латвии запросило информацию по уголовному делу, возбуждённому в отношении подозреваемого, о связанных с подозреваемым лицах, а также об источниках средств на его счетах. Росфинмониторинг проинформировал ПФР Латвии, что, по данным российских правоохранительных органов, подозреваемый и его брат, бывшее ПДЛ, проходят подозреваемыми по уголовному делу в соответствии с частью 4 статьи 159 УК РФ («Мошенничество») в связи с хищением средств при исполнении контракта на строительство стадиона для чемпионата мира по футболу. Ущерб от действий обвиняемых составил более 2,5 млрд рублей.

Росфинмониторинг дал ПФР Латвии разрешение на передачу этой информации латвийским правоохранительным органам в целях разведки и запросил разрешение на передачу информации, полученной от ПФР Латвии, российским правоохранительным органам.

Пример 3

От правоохранительных органов Росфинмониторинг получил список лиц, уехавших в зону конфликтов, чтобы присоединиться к ИГИЛ. Дальнейшая проверка показала, что деньги переводились с банковских счетов граждан «A» и «M», а затем обналичивались на территории России и Турции.

Соответствующие данные были отправлены правоохранительным органам и послужили основанием для возбуждения уголовного дела в отношении указанных лиц в силу части 1 статьи 205.1 УК РФ.

Во время расследования по этим уголовным делам осуществлялось взаимодействие с НЦБ Интерпола, Консульским департаментом Министерства иностранных дел РФ, соответствующими правоохранительными органами, а также с особыми службами Сирийской Арабской Республики и Турецкой Республики. Взаимодействие осуществлялось в форме запросов и ответов на эти запросы.

Вся полученная от этих ведомств информация использовалась в ходе уголовного дела для доказательства участия ответчиков в террористической деятельности.

Обратная связь от Глобальной сети

664. По результатам обращения ФАТФ к Глобальной сети были получены 34 ответа на предложения и запросы о международном сотрудничестве со стороны России. Большинство (83%) юрисдикций, ответивших на раздел запроса ФАТФ о сотрудничестве ПФР и правоохранительных органов, предоставили очень положительные или в целом положительные отзывы о своём опыте взаимодействия с российскими контрагентами. Что касается регулятивной и надзорной деятельности, а также других форм сотрудничества, то все ответы (100%) на соответствующий запрос ФАТФ (их было немного) были весьма положительными или просто положительными.

665. Тем не менее были подняты некоторые вопросы в связи с отрицательными отзывами членов Глобальной сети, в частности от трёх стран-партёров, включая страны, в которые идёт основная часть доходов от незаконной деятельности в России. В комментариях этих стран, помимо прочего, отмечается непредоставление адекватной, своевременной информации, а значит, российским властям необходимо провести дополнительную работу по повышению их способности оказывать своевременное, высококачественное сотрудничество всем партнёрам в ответ на действительный запрос о таком сотрудничестве. Также были отмечены проблемы, связанные с доступом Росфинмониторинга к правоохранительным и другим базам данных, определение приоритетности запросов и осуществление промежуточного обновления данных.

666. Эксперты рассмотрели эти вопросы, чтобы обсудить ситуацию в каждом конкретном случае, и российские власти изложили действия, которые они уже предприняли в ответ на полученные отзывы. Власти также приняли последующие меры на двусторонней основе с этими странами, которые указали о проблемах. В целом обратная связь не указывает на какие-либо систематические проблемы с конструктивностью и своевременностью международного сотрудничества, предоставляемого Росфинмониторингом зарубежным партнёрам.

667. Правоохранительные органы, включая МВД, ФСБ и ФТС, как правило, обеспечивают сотрудничество с соответствующими партнёрами преимущественно через Росфинмониторинг, который рассматривается в качестве основного национального органа в вопросах, связанных с предоставлением неформального международного сотрудничества (т. е. помимо содействия в области ПОД и экстрадиции, которые рассматриваются в анализе основных проблем 2.1 и 2.2).

Банк России

668. Существуют механизмы сотрудничества с Банком России в сфере надзора. В качестве главного регулятора финансового сектора Банк России сотрудничает с иностранными центральными банками и органами финансового контроля. С этой целью он заключил более 30 соглашений о сотрудничестве, отражающих тематику ПОД/ФТ. Диагональное сотрудничество осуществляется через Росфинмониторинг, хотя подобные запросы или оказание такого сотрудничества случаются редко. В то время как международное сотрудничество по-прежнему сосредоточено только на расследовании серьёзных (и, как правило, уголовных) правонарушений, затрагивающих финансовые организации, существуют и другие примеры сотрудничества по надзору с компетентными органами

европейских стран (например, Германии, Австрии, Молдовы) и других стран (например, Индии, Казахстана) в области соблюдения требований и контроля рисков. Тем не менее международное сотрудничество пока направлено в основном на расследование серьёзных (и общеуголовных) правонарушений, затрагивающих финансовые учреждения, а в сфере надзора других примеров сотрудничества пока не наблюдалось. Несмотря на то, что Россия не является крупным международным финансовым центром, Банк России мог бы вести себя более активно в налаживании и поддержании сотрудничества с иностранными надзорными органами в деле надзора за финансовыми учреждениями, деятельность или финансовые потоки которых имеют трансграничный характер.

669. Процесс обмена информацией соответствует текущему уровню взаимодействия. Обработка и выполнение запросов о сотрудничестве внедрены в систему управления документами Банка России, поскольку запросов от иностранных коллег немного, все входящие запросы считаются приоритетными и выполняются под личным контролем заместителя председателя Банка России. В таблице 8.11 представлены статистические данные по запросам на тему ОД, полученным Банком России за последние 6 лет:

Таблица 8.11. Данные по запросам на тему ОД, полученным Банком России

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Входящие запросы	5	2	6	4	86	64
	В том числе о предоставлении следующих данных:						
1.1	Информация о бенефициарных собственниках клиентов	5	2	6	1	0	1
1.2	Информация о владельцах/руководстве ФУ	0	0	0	3	86	63
	В том числе запросы, по которым:						
1.3	Банк России предоставил ответ	5	2	6	4	86	58
1.4	Банк России ответил отказом	0	0	0	0	0	0
1.5	По состоянию на отчётную дату ведётся рассмотрение	0	0	0	0	0	6

670. Банк России принимает запросы о предоставлении информации от иностранных надзорных органов в рамках процедуры по утверждению кандидатов на руководящие должности в компаниях, контролируемых иностранными надзорными органами, а также по одобрению сделок, связанных с приобретением акций (долей) в компаниях на зарубежных рынках ценных бумаг. Иностранные надзорные органы запрашивают подтверждение предоставленной кандидатами информации об их деловой репутации, о принудительных мерах, применяемых к ним Банком России, и другой подобной информации.

671. Учитывая ограниченное присутствие российских кредитно-финансовых учреждений на внешних рынках, число таких запросов представляется разумным и соразмерным с их подверженностью риску. С другой стороны, тот факт, что иностранные органы финансового надзора не обращаются в Банк России за информацией, связанной с ПОД (например, о бенефициарных собственниках российских клиентов, обслуживаемых в иностранных банках), может свидетельствовать о том, что иностранные компетентные органы рассматривают соответствующими контрагентами в рамках обмена информацией, связанной с ПОД, прежде всего национальные ПФР, а не центральный банк. Это подтверждается тем фактом, что в период с 2016 по 2018 год Банк России отправил Росфинмониторингу информацию о 75 иностранных банках, расположенных в различных странах (3 банка в 2016 году, 36 банков в 2017 году и 36 банков в 2018 году), в которые проводились сомнительные или подозрительные транзакции из российских банков.

Международный обмен основной информацией и информацией о бенефициарных собственниках юридических лиц и образований

672. Россия активно запрашивает и оказывает сотрудничество в обмене основной информацией и информацией о бенефициарных собственниках юридических лиц. Это подтверждается значительными объёмами статистических данных, предоставленных различными органами по поданным запросам о владельцах и бенефициарных собственниках юридических лиц. Запросы на информацию о бенефициарных собственниках составляют значительную долю общего числа исходящих запросов (322 из 740, или 43%, в 2018 году). Это отражает профиль рисков ОД/ФТ в России, поскольку компании, созданные в России и за рубежом, используются в схемах вывода денежных средств из страны.

673. Россия предоставляет основные данные и информацию о бенефициарных собственниках юридических лиц. Запросы на информацию о бенефициарных собственниках составляют относительно скромную долю общего числа входящих запросов (44 из 439, или 10%, в 2018 году) по сравнению с запросами на предоставление основной информации (205 из 439, или 47%, в 2018 году). Представители органов власти заявляют, что российские юридические лица обладают простой структурой собственности, что делает запросы о предоставлении информации о бенефициарных собственниках излишними. Несколько партнёров подали жалобы на качество полученной информации, но ни в одной из этих жалоб не указаны конкретные проблемы с обменом информацией о юридических лицах.

Общие выводы по НР 2

674. Россия обеспечивает осуществление ВПП и экстрадицию на конструктивной основе и своевременно. В результате опроса Глобальной сети ФАТФ предоставление Россией ВПП в целом было положительное при наличии небольшого числа претензий. Россия в соответствии со страновым профилем риска обращается за официальной помощью в преследовании ОД, ФТ и связанных с ними предикатных преступлений, в которых присутствуют транснациональные элементы, хотя уровень стремления судебных органов к развитию сотрудничества по отслеживанию и конфискации активов, связанных с ОД, ниже, чем ожидалось. Росфинмониторинг достаточно успешно сотрудничает с зарубежными ПФР, как членами Группы «Эгмонт», так и не являющимися членами Группы «Эгмонт». Процесс обмена информацией надлежащим образом регулируется, и ПФР принимает активное участие как в направлении запросов, так и в ответах на запросы по ОД и ФТ. Между российскими правоохранительными органами и соответствующими зарубежными партнёрами налажено достаточно эффективное сотрудничество. Отзывы международных партнёров в основном положительные.

Необходимы незначительные улучшения для дальнейшего усовершенствования формы и содержания запросов о сотрудничестве, направляемых зарубежным партнёрам, и для дальнейшей активизации усилий по оперативному и инициативному направлению информации международным партнёрам, особенно в «транзитных» странах.

675. Уровень эффективности России в достижении Непосредственного результата 2 является значительным.

ПРИЛОЖЕНИЕ – ТЕХНИЧЕСКОЕ СООТВЕТСТВИЕ

В данном Приложении содержится подробный анализ уровня соответствия 40 Рекомендациям ФАТФ в порядке их нумерации. В Приложении не приведено описание положения дел в стране или рисков, а представлен лишь анализ критериев технического соответствия по каждой Рекомендации. Настоящее Приложение следует рассматривать совместно с Отчётом о взаимной оценке. В тех случаях, когда требования ФАТФ, а также национальные законы и нормативные акты остались без изменений, в данном Приложении даётся ссылка на анализ, проведённый в рамках предыдущей взаимной оценки в июне 2008 года. Отчёт о предыдущей взаимной оценке размещён на сайте:

http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/mutualevaluationoftherussianfederation.html.

Рекомендация 1 – Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода

Это новая Рекомендация и в третьем раунде взаимных оценок её выполнение не оценивалось.

Критерий 1.1 – В России риски ОД/ФТ в основном выявлялись и оценивались в рамках двух отдельных национальных оценок рисков (НОР), проведённых в 2018 году. В НОР ОД выявлены области высокого риска, угрозы и уязвимости, а также приведено окончательное понимание российскими властями национальных рисков отмывания денег, которые отнесены к следующим категориям/группам: «высокие», «повышенные», «умеренные» и «низкие». При проведении НОР ОД использовался целый ряд источников информации, включая анализ законодательной базы, данные о предикатных преступлениях, сведения о трансграничных финансовых потоках, а также данные разведки, результаты опросов частного сектора и качественные данные, взятые из примеров расследований случаев ОД/ФТ, результатов контроля, осуществляемого надзорными органами, и экспертных заключений. Краткое содержание НОР ОД было опубликовано в открытом доступе[76]. В основных результатах НОР ФТ рассматриваются последовательные этапы финансирования терроризма, т. е. привлечение, перемещение или использование средств в целях терроризма. По каждому из этих этапов проведён анализ способов финансирования терроризма с точки зрения угроз, уязвимостей и мер, которые принимаются и/или должны приниматься для снижения конкретных рисков. Имеется «закрытый» (расширенный) вариант НОР ФТ, который не может быть предоставлен группе экспертов-оценщиков из соображений конфиденциальности (согласно п. 4 ст. 5 Закона «О государственной тайне»).

В период с 2014 по 2017 год Росфинмониторинг готовил ежегодные доклады об оценке угроз, в которых отчасти отражались риски, тенденции и способы ОД/ФТ. После НОР 2018 года в России проводят секторальные оценки рисков. Эти оценки проводятся в секторах, надзор за которыми осуществляют ЦБ РФ, Росфинмониторинг, Государственная пробирная палата, Роскомнадзор и Минюст РФ. Кроме того, Росфинмониторинг и Минюст РФ провели отдельную оценку рисков финансирования терроризма в секторе НКО (см. Р. 8). Представляется, что результаты национальных и секторальных оценок рисков в целом дают достаточно оснований считать, что российские власти выявили и оценили существующие риски ОД/ФТ.

Критерий 1.2 – Росфинмониторинг является уполномоченным органом, отвечающим за координацию мер по оценке рисков ОД/ФТ (п. 5(16.1) Положения Росфинмониторинга). Такая координация осуществляется главным образом в рамках Межведомственной комиссии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, отмыванию денег (МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ), которая представляет

[76] Основные результаты НОР ОД доступны по адресу http://www.fedsfm.ru/content/files/documents/2017/keyfindings.pdf.

собой внутренний координационный орган, образованный в целях обеспечения согласованности действий в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ, включая проведение оценок рисков.

Критерий 1.3 – Законодательство не обязывает обновлять НОР, однако власти обязаны проводить полномасштабные циклы оценок рисков, по крайней мере по завершении периода выполнения текущих планов действий (от 3 до 5 лет), разработанных по результатам проведённых НОР. С 2014 года Росфинмониторинг формирует годовые отчёты по оценке национальных угроз безопасности, которые представляют собой регулярное обновление соответствующих оценок рисков (см. критерий 1.1).

Критерий 1.4 – Росфинмониторинг обязан предоставлять результаты НОР федеральным и государственным правоохранительным и надзорным органам, в том числе саморегулируемым организациям [п. 5(9.2) Положения Росфинмониторинга]. Межведомственная комиссия по подготовке к четвёртому раунду взаимной оценки ФАТФ и МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ являются двумя органами, через которые эта информация доводится до сведения государственных органов и ведомств. Информирование частного сектора осуществляется в форме публикации краткого содержания НОР ОД на веб-сайте Росфинмониторинга, а также через Консультативный совет (в который входят крупнейшие профессиональные ассоциации и объединения) и Совет комплаенс (в который входят представители крупнейших ФУ и УНФПП). Кроме того, результаты НОР публикуются в личных кабинетах (с защищённым каналом связи), которые подотчётные субъекты должны открыть на официальном веб-сайте Росфинмониторинга.

Критерий 1.5 – Россия распределяет свои ресурсы и внедряет меры в соответствии с тем, как власти понимают риски ОД/ФТ. На основе НОР ОД и НОР ФТ власти приняли два национальных плана действий по предупреждению и снижению выявленных рисков ОД и ФТ. В Плане действий по ПОД указаны органы, ответственные за реализацию указанных мер, а также определена приоритетность реализации этих мер исходя из степени выявленных рисков[77]. В Плане действий по ПФТ содержится список рекомендуемых мер и их приоритетность. Большинство компетентных органов провело секторальные оценки рисков и разработало соответствующие рабочие планы. Эти рабочие планы показывают, что компетентные органы распределяют кадровые и материальные ресурсы исходя из понимания ключевых рисков и необходимости их снижения. Все компетентные органы обладают необходимым кадровым, финансовым, техническим и другим обеспечением для решения задач, определённых в планах действий по ПОД/ФТ или в секторальных планах действий[78].

Критерий 1.6 – В России нет ситуаций, в которых ФУ или УНФПП не обязаны выполнять Рекомендации ФАТФ. В Законе о ПОД/ФТ предусмотрены исключения из обязательств по идентификации клиентов при осуществлении определённых видов операций и действий с суммами, которые гораздо ниже пороговых сумм, установленных в Рекомендациях ФАТФ. Данные исключения не действуют, если у подотчётных субъектов возникают подозрения об ОД/ФТ или сомнения в надёжности идентификационных данных клиента.

Критерий 1.7 – В Законе о ПОД/ФТ установлено, что характер и объём мер НПК может отличаться в зависимости от степени (уровня) риска ОД/ФТ [п. 1(1.1) и п. 2 ст. 7], однако отсутствуют какие-либо определённые требования о применении усиленных мер (см. критерий 10.17) в ситуациях, когда страна выявляет повышенные риски[79]. Данный недостаток по большому счёту нивелируется тем, что в определённых ситуациях повышенного риска подотчётные субъекты обязаны принимать меры, обеспечивающие повышенное внимание, усиленный

77 Краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные приоритеты, а также меры, которые должны осуществляться на регулярной основе.

78 Для улучшения целевого контроля за ходом риск-ориентированной реализации мер ПОД/ФТ и распределения ресурсов было бы полезно также указывать в планах действий, какие именно ресурсы должны направляться (перенаправляться) на успешную реализацию этих мер, а также качественные и количественные контрольные показатели для выявления и устранения возможных препятствий для их реализации.

79 Поправки, требующие от подотчётных субъектов применения усиленных мер, были внесены и вступили в силу уже после визита экспертов (п. 4.1 Положения ЦБ РФ № 375-П и п. 4.1 Положения ЦБ РФ № 445-П).

контроль или снижение рисков, которые затрагивают различные аспекты рисков ОД/ФТ, выявленных в процессе НОР ОД и НОР ФТ. Кроме того, в различных нормативно-правовых актах[80] установлены факторы и признаки, которые влияют на оценку риска ОД/ФТ и требуют от подотчётных субъектов применения мер по снижению рисков.

Критерий 1.8 – Отсутствуют какие-либо чёткие указания на необходимость применения упрощённой НПК в случае выявленного низкого риска, однако данный недостаток незначителен, поскольку ситуации, когда упрощённая НПК допускается, не противоречат выводам НОР и представляют объективные характеристики отношений с потенциально низким риском[81]. Упрощённая НПК не допускается в тех случаях, когда операция не подлежит обязательному контролю, соответствующее лицо причастно к экстремистской или террористической деятельности, или есть подозрения в том, что целью клиента является отмывание денег или финансирование терроризма, при этом операция носит запутанный или необычный характер, или есть сомнения в достоверности предоставленных клиентом сведений (п. 1.11 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Кроме того, упрощённая идентификация включает в себя большинство основных элементов полной (неупрощённой) идентификации согласно Закону о ПОД/ФТ (п. 1(1) ст. 7).

Критерий 1.9 – В Законе о ПОД/ФТ установлены требования, согласно которым подотчётные субъекты обязаны проводить оценку и осуществлять управление рисками ОД/ФТ, которым они подвержены, в рамках своих систем внутреннего контроля (см. критерии 1.10 и 1.11). Там же указано, что надзор за организацией и осуществлением внутреннего контроля подотчётных субъектов осуществляется соответствующими надзорными органами в соответствии с их компетенцией, а также Росфинмониторингом в случае отсутствия конкретных надзорных органов в сфере деятельности отдельных подотчётных субъектов (п. 9 ст. 7). Незначительные недостатки, связанные со структурными и существенными элементами режима надзора и контроля в сфере ПОД/ФТ, рассматриваются в анализе выполнения Р. 26 и Р. 28.

Критерий 1.10 – ФУ и УНФПП обязаны принимать соответствующие меры для выявления своих рисков ОД/ФТ, однако здесь имеется незначительный недостаток, который будет описан далее. В соответствии с Законом о ПОД/ФТ подотчётные субъекты обязаны внедрять системы внутреннего контроля (ст. 4), которые должны включать программы оценки рисков ОД/ФТ (п. 1.6 и п. 4.9 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 1.7 и п. 4.4 Положения ЦБ РФ № 445-П; п. 25 Приказа Росфинмониторинга № 366, а также п. 4 и п. 8 Постановления Правительства РФ № 667). При этом подотчётные субъекты обязаны:

1. Хранить документы, относящиеся к результатам оценок их рисков и соответствующему анализу (п. 25 и п. 37 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 4.9 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.4 Положения ЦБ РФ № 445-П; п. 33(з) Постановления Правительства РФ № 667).
2. Учитывать все соответствующие факторы риска, поскольку оценка клиентского риска должна проводиться с учётом информации, полученной в процессе идентификации, мониторинга операций (включая подозрительные операции), видов и условий осуществляемой деятельности, географических регионов и других факторов [п. 25 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 8(в) и п. 14 Постановления Правительства РФ № 667; Приказ Росфинмониторинга № 103; п. 4.2–4.8 и 5.2 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.1–4.3 и п. 5.2 Положения ЦБ РФ № 445-П]. Подотчётные субъекты обязаны применять меры, соответствующие рискам ОД/ФТ, исходя из присвоенного клиенту уровня риска (п. 15 и п. 18 Постановления Правительства РФ № 667; п. 4.9 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.4 Положения ЦБ РФ № 445-П).
3. Обновлять оценки, включая данные оценки клиентских рисков (п. 26–27 Приказа

[80] Например, Постановление Правительства РФ № 667, Положение ЦБ РФ № 375-П и Положение ЦБ РФ № 445-П.

[81] Упрощённые меры могут быть приняты только при идентификации клиентов, являющихся физическими лицами, при осуществлении ими определённых видов операций и деятельности, таких как денежные переводы или валютно-обменные операции на сумму до 100 000 рублей (примерно 1340 евро); предоставление потребительских кредитов на сумму до 15 000 рублей (примерно 200 евро) и т. д.

Росфинмониторинга № 366; п. 4.9 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.4 Положения ЦБ РФ № 445-П). Программы оценки риска должны определять порядок и периодичность осуществления мониторинга операций в целях оценки и пересмотра оценки клиентских рисков (п. 15 Постановления Правительства РФ № 667).

4. Иметь механизмы для предоставления информации о рисках соответствующим органам, поскольку подотчётные субъекты обязаны обеспечить своевременное направление в Росфинмониторинг информации, относящейся к ПОД/ФТ (п. 1.4 Положений ЦБ РФ № 375-П и № 445-П). При этом чёткие механизмы для представления информации об оценке рисков саморегулируемым организациям не определены.

Критерий 1.11 – ФУ и УНФПП обязаны принимать меры по снижению рисков, однако здесь имеются незначительные недостатки, которые будут описаны далее:

1. Несмотря на то, что ФУ и УНФПП обязаны иметь утверждённые высшим руководством (или единоличным исполнительным органом) политики, средства контроля и процедуры для снижения выявленных ими же рисков [п. 2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ, п. 25 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 4(в), п. 15 и п. 18 Постановления Правительства РФ № 667; п. 1.3, п. 1.6 и п. 4.1 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 1.6, п. 1.7 и п. 4.1 Положения ЦБ РФ № 445-П], отсутствуют чёткие положения, требующие, чтобы правила внутреннего контроля позволяли контролировать и снижать выявленные страной риски или чтобы выявленные страной риски учитывались при реализации подотчётными субъектами программ контроля и снижения рисков.
2. Подотчётные субъекты и/или ответственные сотрудники/руководители обязаны следить за реализацией программ внутреннего контроля, проводить регулярные проверки их реализации (как минимум раз в год или раз в полугодие), информировать высшее руководство о способах их улучшения и принимать необходимые корректирующие меры (п. 1.9 и п. 2.6 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 1.10 и п. 2.9 Положения ЦБ РФ № 445-П, п. 1.1; п. 31 и п. 32 Постановления Правительства РФ № 667).
3. Подотчётные субъекты в целом обязаны принимать усиленные меры и снижать повышенные риски (см. также незначительные недостатки в критериях 1.7 и 10.17).

Критерий 1.12 – Законодательство не разрешает ФУ и УНФПП применять упрощённые меры для контроля и снижения рисков. Упрощённая НПК допускается только в ограниченных случаях, когда сумма операции гораздо ниже пороговых сумм, установленных в Рекомендациях ФАТФ, и не допускается, если есть подозрения на ОД/ФТ (см. критерий 1.8). ФУ и УНФПП не позволено самостоятельно определять ситуации, характеризующиеся пониженным риском.

Оценка и заключение

Большинство требований выполнены полностью, имеются лишь незначительные недостатки в следующих аспектах: применение усиленных мер при выявлении повышенных рисков в стране; упрощённая НПК допускается только в случае выявления низкого риска; предоставление информации об оценке рисков саморегулируемым организациям; учёт подотчётными субъектами информации о национальных рисках.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 1.

Рекомендация 2 – Национальное сотрудничество и координация

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» за выполнение предыдущей версии Р. 31. Правоохранительные и надзорные органы в недостаточной степени сотрудничали и взаимодействовали на оперативном уровне в целях устранения потенциальных системных уязвимостей, таких как незаконные услуги перевода денег и ценностей.

Критерий 2.1 – Наиболее актуальным документом государственной политики в сфере ПОД/ФТ является «Концепция развития национальной системы противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» 2018 года[82]. В данном документе определены наиболее распространённые риски, которые соответствуют рискам, выявленным в ходе НОР ОД и НОР ФТ. Власти также разработали ряд стратегических документов, отражающих их понимание проблем для экономической и физической безопасности страны, которые отчасти связаны с ПОД/ФТ. В их число входят Стратегия государственной антинаркотической политики (на 2010–2020 годы); Стратегия противодействия экстремизму (на 2014–2025 годы); Стратегия национальной безопасности 2015 года (на 2016 и последующие годы); Стратегия экономической безопасности (на 2017–2030 годы); и Национальный план противодействия коррупции (на 2018–2020 годы). Оценка рисков ОД/ФТ на раннем этапе (см. анализ выполнения критериев 1.1 и 1.5) помогла не только разработать эти документы, но и усовершенствовать законодательную и институциональную базу.

Критерий 2.2 – Росфинмониторинг является уполномоченным органом, отвечающим за разработку политики и регулирование в сфере ПОД/ФТ, а также за координацию деятельности всех соответствующих ведомств. Чтобы помочь Росфинмониторингу выполнять свою координационную функцию, власти создали МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ (п. 3 Приказа Росфинмониторинга № 304).

Критерий 2.3 – В стране имеются механизмы для обеспечения политического и оперативного взаимодействия. Представители правительственных структур, Росфинмониторинга, правоохранительных, судебных и надзорных органов (в том числе саморегулируемых организаций) и других компетентных органов входят в состав МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, Межведомственной комиссии по борьбе с незаконными финансовыми операциями и Межведомственной комиссии по подготовке РФ к четвёртому раунду взаимных оценок ФАТФ. За другие механизмы межведомственного взаимодействия отвечают Национальный антитеррористический комитет, Государственный антинаркотический комитет, Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции и Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма.

Критерий 2.4 – Полномочия по противодействию финансированию распространения оружия массового уничтожения возложены на Росфинмониторинг (п. 1 ст. 8 Закона № 115-ФЗ; п. 1 Положения Росфинмониторинга). МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ уполномочен сотрудничать в сфере ФРОМУ на международном уровне (в том числе путём обмена информацией), а также взаимодействовать иным образом в целях противодействия ФРОМУ.

Критерий 2.5 – МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ может привлекать к своей работе представителей ведомств и учреждений, не являющихся её членами, для рассмотрения взаимосвязанных вопросов и проблем [п. 4(г) Постановления «О межведомственной комиссии»] и, таким образом, может рассматривать любой вопрос соответствия требованиям ПОД/ФТ, правилам защиты информации и конфиденциальности. В соответствии с Законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация подразделяется на общедоступную информацию и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (п. 2 ст. 5). В нём также установлены базовые принципы обработки персональных данных с согласия субъекта персональных данных [п. 3(2) ст. 5 и п. 3(1) ст. 6]. В свою очередь, Закон о ПОД/ФТ [несмотря на то, что в нём установлен общий запрет на информирование третьих лиц о мерах, принимаемых в целях противодействия ОД/ФТ (ст. 4)], разрешает обрабатывать и передавать персональные данные без согласия субъекта таких данных в тех случаях, когда это необходимо для достижения целей этого закона (п. 2 ст. 8).

Оценка и заключение

Все критерии полностью выполнены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 2.

[82] Опубликована на официальном сайте Кремля 30 мая 2018 года.

Рекомендация 3 – Преступление отмывания денег

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие». Основной недостаток заключался в отсутствии уголовной ответственности за использование конфиденциальной информации для получения прибыли от рыночных сделок и манипулирование рынком. Россия ввела уголовную ответственность за эти предикатные преступления в 2010 году (Федеральный закон № 224-ФЗ). В ходе мониторинга Россия внесла изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) и отменила уголовную ответственность за самоотмывание денег на суммы менее 6 миллионов рублей (примерно 147 000 евро). Затем Россия отменила эту пороговую сумму, приняв Федеральный закон № 134-ФЗ. На момент снятия России с режима обычного мониторинга в 2013 году Россия имела оценку «значительное соответствие» за выполнение предыдущих версий Р. 1 и Р. 2.

Критерий 3.1 – Уголовная ответственность за отмывание денег установлена в статьях 174, 174.1 и 175 УК РФ, при толковании которых используется судебное руководство[83]. Статья 174 охватывает преступление ОД через третьих лиц, статья 174.1 – самоотмывание, а статья 175 запрещает приобретать или продавать имущество, полученное преступным путём.

Статья 174 запрещает совершать финансовые операции и другие сделки с денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретёнными другими лицами преступным путём, «с целью придания правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом». В статье 174.1 предусмотрен такой же состав преступления, однако денежные средства или иное имущество приобретаются самим «отмывателем» в результате совершения им преступления. В обеих статьях объективной стороной преступления является «финансовая операция» или «сделка», что является достаточно широким понятием, охватывающим преобразование или передачу, предусмотренные в Венской конвенции и Палермской конвенции[84]. Предметом обоих преступлений являются «денежные средства» или «иное имущество», заведомо приобретённые преступным путём самим лицом или другими лицами. Это свидетельствует об осознании характера доходов.

В Российском законодательстве не установлено чёткой уголовной ответственности за отмывание *с намерением сокрыть или утаить* преступный источник имущества. В статьях 174 и 174.1 предусмотрено, что преступник должен иметь намерение придать «правомерный вид» владению, пользованию или распоряжению таким имуществом»[85]. Однако совершение операции с конкретным намерением придать правомерный вид владению или пользованию имуществом, полученным преступным путём, по своей сути аналогично сокрытию или утаиванию незаконного источника имущества или оказанию помощи нарушителю, совершившему предикатное преступление, уклониться от ответственности за свои деяния. Кроме того, намерение придать правомерный вид владению, пользованию и распоряжению имуществом «следует понимать как сокрытие преступного происхождения, местонахождения, способа распоряжения [или] перемещения имущества…» в соответствии

---

83 Группе экспертов-оценщиков показали ряд постановлений Пленума Верховного суда. Они представляют собой авторитетную и окончательную позицию по вопросам, касающимся толкования российского законодательства, и имеют обязательную силу для нижестоящих судов. Постановлением Пленума Верховного суда № 1, принятого 26 февраля 2019 года, были внесены изменения в Постановление Пленума Верховного суда № 32 (от 2015 года). Все указания и ссылки на Постановление Пленума Верховного суда № 32 в тексте настоящего Отчёта относятся к изменённой редакции этого Постановления, действовавшей на момент проведения выездной миссии.

84 Согласно Постановлению Пленума Верховного суда № 32 финансовой операцией в целях преступления ОД является «любая операция с денежными средствами (наличные и безналичные расчёты, кассовые операции, перевод или размен денежных средств, обмен одной валюты на другую и т. п.)». Сделки могут включать действия, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Там же.

85 Это подразумевает, что владение, пользование или распоряжение любым имуществом, полученным в результате совершения преступления, в любом случае является незаконным в России. Эта презумпция включена в состав преступлений, предусмотренных в статьях 174 и 174.1.

с Постановлением Пленума Верховного суда № 32 в редакции, действовавшей на момент проведения выездной миссии.

В Конвенциях также установлено обязательное требование о введении уголовной ответственности за сокрытие или утаивание «подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения или принадлежности» имущества, если преступнику известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступной деятельности. Статьи 174 и 174.1 охватывают операции или сделки, направленные на придание имуществу «правомерного вида». Операции или сделки могут включать действия, составляющие сокрытие или утаивание. Цель придания имуществу «правомерного вида» охватывает понятие сокрытие подлинного характера и источника, а ссылка в статьях 174 и 174.1 на «владение, пользование и распоряжение» доходами в целом охватывает понятия местонахождения, способа распоряжения, перемещения или принадлежности.

И, наконец, в Венской конвенции и Палермской конвенции установлено требование о криминализации *приобретения, владения или использования* имущества, если в момент его получения известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступной деятельности. В статье 175 установлена уголовная ответственность за приобретение или сбыт имущества, «заведомо добытого преступным путём». Если рассуждать логически, то для того, чтобы человек владел доходами, он должен получить их, а в российском законодательстве установлена уголовная ответственность за такое получение. Кроме того, «приобретение или сбыт», предусмотренные в статье 175, охватывают большинство допустимых способов использования доходов, то есть способов потратить их, например, человек может «сбыть» доходы от преступной деятельности в обмен практически на что угодно, включая товары или услуги, то есть на то, на что обычно «тратятся» средства, полученные преступным путём, как это указано в п. 11 Постановления Верховного суда № 32. Таким образом, установлены деяния по приобретению, владению или использованию имущества, предусмотренные в Венской и Палермской конвенциях. Однако имеется один незначительный недостаток, касающийся «знания». Согласно требованиям Конвенций, на момент получения имущества преступнику должно быть известно, что оно было получено преступным путём. При этом в статье 175 предусмотрено, что имущество должно быть заведомо добыто преступным путём, что формально указывает на «умысел», стоящий за предикатным преступлением, но необязательно на «знание» этого факта отмывателем на момент получения им такого имущества. Верховный суд частично устранил это упущение, разъяснив, что для целей статей 174 или 175 суд должен установить, «знало ли виновное лицо заведомо о преступном происхождении имущества», и указав, что лицо может быть не осведомлено о конкретных обстоятельствах предикатного (основного) преступления (п. 19 Постановления Пленума Верховного суда № 32).

Преступление ОД должно быть совершено умышленно для того, чтобы лицо было признано виновным (ст. 24 УК РФ), при этом Верховный суд постановил, что должно быть установлено, что преступник «осознанно» совершил финансовую операцию или сделку (п. 10 Постановления Пленума Верховного суда № 32).

Критерий 3.2 – Любое уголовное преступление может быть предикатным в отмывании денег. В России предусмотрена уголовная ответственность за все соответствующие предикатные преступления.

Критерий 3.3 – Россия не использует пороговый подход.

Критерий 3.4 – Преступление ОД распространяется на любые виды имущества, независимо от его стоимости, которое непосредственно или опосредованно представляет собой доходы от преступной деятельности. Предметом преступлений, предусмотренных как в статье 174, так и в статье 174.1 УК РФ, являются «денежные средства или иное имущество». В УК РФ отсутствует определение термина «денежные средства», однако всё, что не входит в это понятие (например, объекты недвижимости, драгоценные металлы или камни), может быть включено в широкое определение термина «иное имущество». В п. 1 Постановления Пленума Верховного суда № 32 разъяснено, что предметом преступлений ОД являются: (1) имущество, незаконное приобретение которого является признаком конкретного

состава преступления (например, получения взятки); (2) материальное вознаграждение за совершённые преступления (например, за убийство по найму); и (3) доходы от сбыта предметов, ограниченных в гражданском обороте. В указанном Постановлении дано толкование, согласно которому под «денежными средствами» понимаются наличные денежные средства в национальной и иностранной валюте и безналичные денежные средства, включая электронные. В новом пункте, добавленном в данное Постановление в 2019 году, указано, что предметом преступлений ОД «могут выступать в том числе и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретённых в результате совершения преступления» (п. 1 Постановления Верховного суда № 32 (в действующей редакции). Однако в новой редакции Постановления Пленума Верховного суда № 32 прямо не говорится о том, что виртуальные активы могут являться предметом преступления – в нём указано, что предметом преступления могут являться денежные средства, «преобразованные из виртуальных активов», что исключает один вид операций. Например, неясно, могут ли операции по преобразованию одних виртуальных активов в другие считаться операциями по отмыванию денег.

Под «иным имуществом» понимается движимое и недвижимое имущество, имущественные права, документарные и бездокументарные ценные бумаги, а также имущество, полученное в результате переработки имущества, приобретённого преступным путём. Включение в определение понятия «имущество, полученное» предусматривает возможность того, что, помимо прямых доходов, могут также отмываться косвенные доходы; предметом преступлений ОД также являются операции, осуществляемые с имуществом, в котором правомерно приобретённое имущество смешано с имуществом, приобретённым преступным путём (п. 3 Постановления Пленума Верховного суда № 32).

Несмотря на то, что, согласно п. 3.2, понятие преступления ОД включает также налоговые преступления, оно, однако, не распространяется на имущество какой бы то ни было стоимости, полученное в результате уклонения от уплаты налогов. Согласно статье 198 УК РФ уклонение от уплаты налогов может считаться уголовным преступлением только при превышении установленного лимита. Поскольку лимит небольшой (около 12 000 евро) и исчисляется за трёхлетний период, этот недостаток вряд ли значительно влияет на преступления ОД, связанные с налогами.

Критерий 3.5 – При доказывании того, что имущество является доходом от преступной деятельности, наличие обвинительного приговора за совершение предикатного преступления является необязательным (п. 4–5 Постановления Пленума Верховного суда № 32).

Критерий 3.6 – Предикатные преступления в контексте отмывания денег могут включать деяния, совершённые за пределами Российской Федерации. Ни законодательство, ни методические указания Верховного суда не освещают этот вопрос и не содержат чётких указаний на то, что деяния, совершаемые за рубежом, могут послужить основанием для предикатного преступления, однако признание предикатных преступлений, совершённых за рубежом, соответствует российскому подходу, согласно которому все преступления являются предикатными в контексте отмывания денег. Существуют примеры уголовных дел об отмывании доходов от преступных деяний, совершённых за рубежом.

Критерий 3.7 – Преступление ОД распространяется на лиц, совершивших предикатные преступления. Самоотмывание является отдельным преступлением по российскому законодательству (ст. 174.1 УК РФ).

Критерий 3.8 – Выводы об умысле и знании, которые необходимы для доказывания факта совершения преступления ОД, можно сделать, исходя из объективных фактических обстоятельств. Умысел «может быть установлен на основании фактических обстоятельств дела, указывающих на характер совершённых финансовых операций или сделок» (п. 10 и п. 19 Постановления Пленума Верховного суда № 32). В Постановлении Пленума Верховного суда приведено множество примеров, демонстрирующих преступный умысел, в частности использование подставных лиц, осуществление операций при участии контрагентов, зарегистрированных в офшорных зонах, и совершение операций, не имеющих экономической целесообразности или обоснования.

В УПК РФ также предусмотрено, что субъективная сторона преступления может быть установлена на основании фактов (статьи 17, 73, 74 и 85).

Критерий 3.9 – Основным наказанием за ОД является штраф. Однако за отмывание денег в крупном размере может быть назначено наказание в виде лишения свободы, при этом пороговая сумма, определённая как «крупный размер», является относительно небольшой и составляет 1,5 миллиона рублей (примерно 19 960 евро). Максимальное наказание за отмывание денег в особо крупном размере – лишение свободы на семь лет и штраф в размере 1 миллиона рублей (примерно 13 385 евро) или в размере заработной платы или иного дохода за пять лет. Также предусмотрен ряд дополнительных наказаний, которые могут назначаться в зависимости от тяжести преступления, включая: принудительные работы, ограничение свободы, лишение права занимать определённые должности или лишение права заниматься определённой деятельностью. Также предусмотрена возможность назначения более мягких или более суровых наказаний, в зависимости от смягчающих или отягчающих обстоятельств, предусмотренных в статьях 61 и 63 УПК РФ. Для сравнения, максимальные наказания, предусмотренные за другие тяжкие преступления (не связанные с насилием) – лишение свободы на 10 лет (мошенничество – ст. 159 УК РФ), на 8–10 лет (получение взятки – ст. 290 УК РФ) и на 2–6 лет (неправомерное использование инсайдерской информации – ст. 185.6 УК РФ). Описанные выше наказания за ОД являются сдерживающими и соразмерными.

Критерий 3.10 – В России юридические лица не привлекаются к уголовной ответственности в соответствии с основополагающими принципами российского законодательства. В частности, статьей 49 Конституции установлен принцип презумпции невиновности («Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана…»). Статья 5 УК РФ предусматривает, что «лицо подлежит уголовной ответственности только за те общественно опасные действия (бездействия)… в отношении которых установлена его вина». Верховный суд не выносил прямых постановлений по вопросу уголовной ответственности юридических лиц, и основополагающие принципы выведены из формулировок, предполагающих, что уголовное преследование может осуществляться только в отношении физических лиц.

Юридические лица могут привлекаться к административной ответственности за нарушения, предусмотренные в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ). При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение физических лиц, которые осуществляют управление или руководство юридическим лицом (ст. 2.1(3) КоАП РФ). Статьёй 15.27(4) КоАП РФ предусмотрена административная ответственность для организации или её должностных лиц за несоблюдение Закона о ПОД/ФТ из-за халатности, приведшее к ОД или ФТ, что было установлено «вступившим в силу приговором суда». Данная административная ответственность главным образом направлена на то, чтобы наказывать посредников за совершаемые ими правонарушения в области нормативно-правового соответствия (см. анализ выполнения Р. 35), а не на отслеживание преступлений ОД в той же степени, в которой на это направлена административная ответственность за ФТ. Это является недостатком. Кроме того, наказания для юридических лиц включают в себя штраф, максимальный размер которого составляет 1 миллион рублей (примерно 13 385 евро), или административное приостановление деятельности на срок до 90 дней. Размер потенциального штрафа является сравнительно небольшим, а привлечение юридического лица к административной ответственности, как представляется, обусловлено назначением уголовного наказания неуказанному физическому лицу за ОД.

Критерий 3.11 – В российском законодательстве предусмотрен целый ряд сопутствующих преступлений, относящихся к преступлению ОД, включая соучастие [ст. 33(2) УК РФ]; совершение преступления группой лиц или преступным сообществом (по предварительному сговору) (ст. 35 УК РФ); покушение на преступление (ст. 29–30 УК РФ); и пособничество, подстрекательство, содействие, консультирование с целью совершения преступления (ст. 33 УК РФ).

Оценка и заключение

Имеются незначительные недостатки, касающиеся введения уголовной ответственности за отмывание денег в соответствии с требованиями Венской конвенции и Палермской конвенции; неопределённость относительно того, могут ли финансовые операции, проводимые только с виртуальным активами, представлять собой преступление ОД; ограниченная административная ответственность юридических лиц, санкции в отношении которых не оказывают должного сдерживающего воздействия.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 3.

Рекомендация 4 – Конфискация и обеспечительные меры

В последнем ОВО Россия получила оценку «соответствие» за выполнение данных требований.

Критерий 4.1 – В России предусмотрены меры, позволяющие после вынесения обвинительного приговора осуществлять конфискацию активов, принадлежащих осуждённым лицам, а также активов, переданных третьим лицам, если лицо или организация, принявшие такое имущество, знали или должны было знать, что оно получено в результате преступных действий [ст. 104.1(1) и (3) УК РФ; и ст. 81(3.6) УПК РФ][86]. Конфискация виртуальных активов (ВА) пока не предусмотрена российским законодательством. При этом отслеживать ВА и проводить связанные с ними расследования в России можно, а их арест или конфискация становятся возможны только после того, как ВА будут конвертированы в другой вид имущества.

a) ***Легализованное (отмытое) имущество:*** средства совершения преступления подлежат конфискации в соответствии со статьёй 104.1(1)(г) УК РФ. Сюда входят легализованные денежные средства или иное имущество. В Постановлении Пленума Верховного суда № 32 (от 2015 года) подчёркивается необходимость применения мер конфискации в отношении лиц, осуждённых за ОД.

b) ***Доходы от ОД или предикатных преступлений (включая выручку или другую прибыль, извлечённую из таких доходов) и средства, используемые или предназначенные для использования в целях ОД или совершения предикатных преступлений:*** деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате совершения определённых преступлений, и любые доходы от этого имущества подлежат конфискации в соответствии со статьёй 104.1(1)(а) УК РФ. Российское законодательство устанавливает перечень преступлений, доходы от совершения которых могут быть конфискованы. Перечень, содержащийся в статье 104.1(1)(а) УК РФ, включает преступления ОД, а также целый ряд преступлений, входящих в категорию предикатных преступлений, установленных ФАТФ. Однако существуют определённые исключения из категорий предикатных преступлений, установленных ФАТФ (полные или частичные), в частности: мошенничество, незаконный ввоз мигрантов, незаконный оборот краденых и иных товаров, ограбление и кража, налоговые преступления, вымогательство, неправомерное использование инсайдерской информации и манипулирование рынком. Доходы от этих исключённых из перечня преступлений не подлежат конфискации согласно УК РФ, если только не будет вынесен обвинительный приговор за отмывание доходов от этих предикатных преступлений [см. также п. 2 Постановления Пленума Верховного суда № 17 от 2018 года, в котором подтверждено, что перечень преступлений в статье 104.1(1)(а) УК РФ является исчерпывающим].

   При отсутствии обвинительного приговора за отмывание денег доходы от этих предикатных преступлений, не включённых в перечень, могут быть конфискованы

[86] Основные положения, касающиеся конфискации в уголовном порядке, содержатся в УК РФ. Однако, поскольку эти положения УК РФ не в полной мере охватывают доходы от всех категорий предикатных преступлений, в России также используются положения УПК РФ для охвата остальных преступлений.

согласно УПК РФ. В соответствии со статьёй 81(3) УПК РФ выручка и прибыль, полученные от таких доходов, в первую очередь подлежат возврату их законным владельцам (то есть возмещение причинённого ущерба). Затем, если не удаётся установить законного владельца, осуществляется «передача таких доходов в собственность государства» (то есть конфискация). Преступлениями, исключёнными из перечня преступлений, доходы от которых подлежат прямой конфискации согласно УК РФ, являются преступления, которые по своему характеру могут нанести материальный (финансовый) ущерб потерпевшим (например, мошенничество и кража). Когда речь идёт о таких преступлениях, российские власти ставят на первое место возмещение причинённого ущерба, а уже затем конфискацию. Конфискация представляет собой самую крайнюю меру, которая применяется в тех случаях, когда не установлены законные владельцы, имеющие право на возмещение причинённого им ущерба.

В ОВО от 2008 года отмечено, что использование одновременно УК РФ и УПК РФ является нерациональным. России было настоятельно рекомендовано изменить эту двойную систему путём простого включения всех предикатных преступлений в статью 104.1 УК РФ с тем, чтобы доходы от таких преступлений подлежали прямой конфискации. До принятия и вступления в силу статьи 104.1 УК РФ в 2007 году в России для целей конфискации использовали исключительно УПК РФ, который нельзя рассматривать в качестве надёжной законодательной базы. Группа экспертов-оценщиков полностью разделяет озабоченность по поводу того, что «уголовно-процессуальная конфискация, предусмотренная в УПК РФ, может попасть под критику судов и других сторон» и что «нет никаких законодательных причин, из-за которых конфискация не должна применяться ко всем преступлениям, которые совершаются с целью получения дохода» [стр. 46 ОВО (от 2008 года) в рамках третьего раунда взаимных оценок ФАТФ]. Хотя положения УК РФ и УПК РФ в совокупности в значительной степени удовлетворяют требованиям критерия 4.1(b), полномочия на осуществление конфискации, предусмотренные в УПК РФ, не являются настолько же всесторонними и полными, как в УК РФ [см. критерий 4.1(d)]. Таким образом, несмотря на то, что имеется возможность осуществлять конфискацию доходов от предикатных преступлений, не включённых в перечень, содержащийся в УК РФ, в этой сложной системе продолжают оставаться незначительные пробелы.

Активы, в которые были полностью или частично преобразованы доходы от преступной деятельности, а также доходы от этих активов подлежат конфискации в соответствии со статьёй 104.1(1)(б) УК РФ. В соответствии со статьёй 104.1(2) УК РФ, если доходы, полученные в результате совершения преступления, или поступления от таких доходов были приобщены к имуществу, приобретённому законным путём, конфискации подлежит та часть данного имущества, которая соответствует стоимости приобщённых доходов.

Средства, оборудование или иные средства совершения любых преступлений, если такие средства совершения преступлений принадлежат обвиняемому лицу, прямо подлежат конфискации в соответствии со статьёй 104.1(1)(г) УК РФ и статьёй 81(3.1) УПК РФ. Средства совершения преступлений, находящиеся во владении любых третьих лиц, опосредованно подлежат конфискации в том плане, что они являются частью «остальных предметов» по уголовному делу, которые должны «перейти в собственность государства» в том случае, если они не могут быть возвращены установленному законному владельцу [ст. 81 (3.6) УПК РФ].

c) ***Имущество, представляющее собой доходы от финансирования терроризма, террористических актов или террористических организаций либо использованное, предназначенное или выделенное для вышеуказанных целей:*** деньги, ценности и иное имущество, используемое или предназначенное для использования в целях финансирования терроризма, экстремистской деятельности

и незаконного вооружённого формирования или преступной организации, подлежат конфискации в соответствии со статьёй 104.1(1)(в) УК РФ. Доходы от финансирования терроризма и террористических актов подлежат прямой конфискации [ст. 104.1(1)(а) УК РФ]. Статьёй 24(3) Федерального закона № 35-ФЗ (от 2006 года) предусмотрено, что имущество организации, ликвидированной за её участие в терроризме, подлежит конфискации.

d) ***Имущество эквивалентной стоимости:*** предусмотрена возможность заменить подлежащие конфискации денежные средства или иное имущество, которые были использованы, проданы или являются недоступными по иной причине. В соответствии со статьёй 104.2 УК РФ «суд выносит решение о конфискации денежной суммы, которая соответствует стоимости данного предмета» или «решение о конфискации иного имущества, стоимость которого соответствует… либо сопоставима» со стоимостью подлежащего конфискации имущества, если сопоставимая денежная сумма не имеется в наличии или её недостаточно. В отличие от УК РФ, отсутствуют соответствующие полномочия для конфискации имущества эквивалентной стоимости в случае активов, которые подлежат конфискации согласно статье 81 УПК РФ. Данное обстоятельство создаёт препятствия, касающиеся возможности осуществлять конфискацию имущества, стоимость которого эквивалентна доходам от определённых предикатных преступлений, указанных в подпункте (b) выше, хотя на практике российские власти осуществляют такую конфискацию.

В России также предусмотрены меры по осуществлению конфискации без предъявления обвинения в ситуациях, когда речь идёт о коррупции и терроризме. Федеральным законом № 230-ФЗ (от 2012 года) предусмотрено, что необъяснимое состояние, принадлежащее некоторым (но не всем) российским должностным лицам, может подлежать конфискации в рамках гражданского судопроизводства, инициированного прокурором, если должностное лицо не сможет подтвердить, что его активы были приобретены на законные доходы (ст. 17). Такой конфискации подлежит недвижимое имущество, транспортные средства / морские суда, ценные бумаги или акции/доли (ст. 2 и ст. 17 Федерального закона № 230-ФЗ). Аналогичным образом правоохранительные органы вправе расследовать происхождение активов, «принадлежащих близким родственникам, родственникам и близким лицам лица, совершившего террористический акт, при наличии достаточных оснований полагать, что данное имущество получено в результате террористической деятельности и (или) является доходом от такого имущества» [ст. 18(1.2) Федерального закона № 35-ФЗ от 2006 года]. Такое имущество может быть конфисковано в рамках гражданского судопроизводства, инициированного прокурором, при этом бремя доказывания законного происхождения имущества перекладывается на указанных лиц. Имущество организации, связанной с терроризмом, может быть конфисковано в тех редких случаях, когда она зарегистрирована в соответствии с законом (например, НКО). Это осуществляется без вынесения обвинительного приговора на основании решения суда о ликвидации этой организации [ст. 24(3) Федерального закона № 35-ФЗ].

Критерий 4.2 –

a) ***Выявление, отслеживание и оценка:*** компетентные органы имеют возможность проводить негласные оперативно-розыскные мероприятия и осуществлять гласные уголовные расследования для выявления и отслеживания имущества, подлежащего конфискации. Оперативно-розыскные мероприятия проводятся в пределах полномочий каждого правоохранительного органа в целях, помимо прочего, выявления и раскрытия преступлений, выявления и установления лиц, совершивших преступления, и установления имущества, подлежащего конфискации (ст. 1 и ст. 2 Федерального закона № 144-ФЗ от 1995 года). В статье 6 Федерального закона № 144-ФЗ предусмотрен целый ряд мер, которые оперативные сотрудники могут применять при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в том числе меры,

позволяющие устанавливать и отслеживать активы, в частности осмотр предметов и документов, проведение опросов лиц, дознание и обследование помещений и транспортных средств. В ходе проведения гласных расследований следователи также обязаны выявлять и отслеживать имущество, подлежащее конфискации согласно статье 73 УПК РФ. Оценка и определение стоимости имущества проводится правоохранительными органами, экспертами, привлечёнными правоохранительными органами либо Росимуществом в отношении активов, находящихся у него на хранении.

b) ***Обеспечительные меры:*** обеспечительные меры предусмотрены в статьях 115, 115(1) и 116 УПК РФ для того, чтобы не допустить любое использование, передачу или распоряжение подлежащим конфискации имуществом в качестве доходов, средства совершения преступления, легализованного имущества и имущества эквивалентной стоимости. В соответствии со статьёй 115(1) УПК РФ имущество может быть арестовано в целях обеспечения исполнения приговора по гражданскому иску, взыскания штрафа, других имущественных взысканий или конфискации в уголовном порядке. Несмотря на то, что в этой статье не предусмотрены прямые полномочия для конфискации имущества эквивалентной стоимости, поскольку в ней указано только имущество, подлежащее конфискации согласно п. 1 статьи 104.1 УК РФ (доходы / средства совершения преступлений), а согласно статье 104.2 УК РФ (имущество эквивалентной стоимости), российские власти поясняют, что на практике имущество эквивалентной стоимости может быть всё-таки удержано или конфисковано. Это связано с тем, что положения статьи 104.2 толкуются как дискреционные полномочия, осуществляемые судом во время принятия окончательного решения о конфискации в уголовном порядке, и это не понимается как отдельное полномочие на осуществление конфискации. Иными словами, обращение к имуществу эквивалентной стоимости является одним из способов конфискации, а не новым типом конфискации. Таким образом, на широкие по значению положения статьи 115 об аресте имущества в целях гарантии эффективности конфискации в уголовном порядке не влияют никакие последующие решения судей о конфискации «чистого» имущества взамен «грязного» имущества, которое было продано, не имеется в наличии или является недостаточным. На практике наложение ареста и изъятие имущества эквивалентной стоимости (то есть имущества, не связанного с преступлением), осуществляются без каких-либо помех и ограничений, поскольку статья 104.2 УК РФ лишь уточняет, что может быть в конечном итоге конфисковано взамен активов, указанных в статье 104.1. Чтобы наложить арест на имущество эквивалентной стоимости, сотрудники правоохранительных органов при обращении с соответствующими ходатайствами в суд указывают, что это необходимо в целях возможной «конфискации в уголовном порядке» согласно статье 115(а) УПК РФ. Кроме того, примеры уголовных дел подтверждают, что имущество эквивалентной стоимости может подлежать аресту на досудебном этапе.

c) В соответствии с УПК РФ арест имущества может состоять в запрете на распоряжение и пользование имуществом, требовании об изъятии или передаче имущества на хранение, изъятии (аресте) имущества, запрете или ограничении [ст. 115(2), (6), (7) УПК РФ]. Любое имущество, принадлежащее подозреваемому или обвиняемому лицу, может быть арестовано при указании следователем на конкретные обстоятельства [ст. 115(2) УПК РФ]. Любое имущество, находящееся у других лиц, может быть арестовано при наличии достаточных оснований считать, что оно является доходом или орудием совершения преступления [ст. 115(3) УПК РФ]. Для наложения ареста следователь или прокурор должен обратиться в суд с ходатайством о производстве следственного действия, а судья должен рассмотреть такое ходатайство в течение 24 часов с момента его поступления (ст. 165 УПК РФ). Только сотрудники государственных органов могут участвовать в судебном заседании, на котором рассматривается ходатайство, из чего следует, что меры по наложению ареста могут изначально быть инициированы в одностороннем порядке [ст. 165(3) УПК РФ]. В исключительных случаях, когда наложение ареста не терпит отлагательств, следователь или прокурор может осуществить необходимые действия для ареста имущества без

получения судебного решения при условии, что судья будет уведомлен об этом в течение трёх дней и подтвердит законность таких действий [ст. 165(5) УПК РФ][87].

В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий или на этапе доследственной проверки государственные органы также могут изымать имущество в качестве доказательств или, поскольку оно является предметом преступления, взять его на хранение (ст. 81 УПК РФ). Для такого изъятия не требуется разрешений суда, и оно, как правило, используется в отношении средств совершения преступлений, например в отношении предметов, обнаруженных на месте преступления или у арестованного подозреваемого. В ходе гласного расследования следователь обращается в суд с ходатайством о наложении ареста на такие активы в соответствии со статьёй 115 УПК РФ для официального оформления изъятия (за исключением случаев, когда имущество хранится исключительно для целей доказывания). Суммы, на которые наложен арест на этапе доследственной проверки и в ходе гласного расследования, включаются затем в окончательные судебные решения о конфискации или о возмещении ущерба.

d) ***Превентивные меры или меры с целью признать недействительность:*** суд вправе по своему усмотрению определять меры для обеспечения возможности России по замораживанию, наложению ареста и возврату имущества, подлежащего конфискации. Предусмотрены ограничения на владение, использование и распоряжение имуществом [ст. 115(3) УПК РФ]. Также могут использоваться положения ГК РФ для признания недействительными действий, которые могут ограничить возможности России по замораживанию, наложению ареста или возврату имущества. В соответствии со статьёй 169 ГК РФ суд может признать сделки недействительными и взыскать в пользу государства имущество, полученное в результате таких сделок, совершённых лицами, действующими умышленно в нарушение основ правопорядка. Положения статьи 170 ГК РФ также могут использоваться для признания незаконными фиктивных или мошеннических сделок.

e) ***Надлежащие следственные меры:*** помимо следственных мер, направленных на отслеживание активов [описанных в критерии 4.2(a), п. 1(11)–12] Приказа Генпрокуратуры РФ № 87 (от 2017 года), установлено, что сотрудники, осуществляющие надзор за исполнением законов в ходе расследования уголовных дел, связанных с отмыванием денег и предикатными преступлениями, обязаны добиваться ареста доходов и средств, полученных от этих преступлений, и рекомендовать их конфискацию. В случае выявления фактов возможного причинения ущерба государству и для обеспечения возможности возврата имущества государству в рамках гражданских исков в совместном Приказе Росфинмониторинга № 105(1) (от 2016 года) правоохранительным органам предписано: выявлять имущество, подлежащее конфискации; запрашивать информацию в банках, органах государственной регистрации, налоговых органах и агентствах недвижимости, по месту работы подозреваемых лиц и в других органах; направлять запросы в Росфинмониторинг для выявления финансовых связей и операций, которые, как представляется, связаны с отмыванием денег; и оперативно принимать меры с целью наложения ареста на установленное имущество, находящееся в Российской Федерации или за рубежом. В соответствии с п. 2 совместного Приказа № 105 прокуроры обязаны осуществлять надзор за деятельностью правоохранительных органов в целях обеспечения принятия всех необходимых мер, направленных на возмещение ущерба, причинённого преступлениями государству.

Критерий 4.3 – Законы и иные меры предусматривают определённую защиту прав добросовестных третьих лиц. Активы, находящиеся у лица или организации, не являющихся обвиняемыми, могут быть конфискованы, только если обвиняемый передал это имущество такому лицу или

[87] Определение термина «имущество» соответствует определению этого термина у ФАТФ, а именно: «любые вещи, включая наличные денежные средства и документарные ценные бумаги; безналичные денежные средства, находящиеся на счетах и во вкладах в банках и иных кредитных организациях; бездокументарные ценные бумаги, права на которые учитываются в реестре владельцев бездокументарных ценных бумаг или депозитарии; имущественные права, включая права требования и исключительные права» [ст. 5(13.1) УПК РФ].

организации, а получатель знал или должен был знать, что данное имущество получено в результате преступных действий [ст. 104.1(3) УК РФ]. В Постановлении Пленума Верховного суда № 17 (от 2018 года) признаётся, что конфискация может ограничить права граждан на частную собственность, и в этой связи конфискация должна осуществляться в точном соответствии с положениями Конституции, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а также требованиями уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В п. 4 этого Постановления разъясняется, что подлежащее конфискации имущество не может быть возвращено его владельцу, если владелец участвовал в совершении преступления. Вред, причинённый законному владельцу, должен учитываться судом при принятии решения о конфискации имущества эквивалентной стоимости (п. 10 Постановления Пленума Верховного суда № 17).

В соответствии со статьёй 115(8) УПК РФ при наложении ареста на имущество лица, такому лицу должно быть разъяснено право на обжалование судебного решения о наложении ареста на данное имущество, а также право заявить мотивированное ходатайство об изменении судом ограничений, которым подвергнуто арестованное имущество или об отмене ареста. Чрезмерно продолжительный арест имущества, принадлежащего третьему лицу, может являться нарушением Конституции [УПК РФ, примечание к ст. 115(2)]. В УПК РФ также предусмотрен порядок обжалования и подачи заявлений о пересмотре судебных решений, в том числе касающихся конфискации. Лица могут обжаловать судебное решение в той части, в которой оно затрагивает их права и законные интересы, и до вынесения окончательного судебного решения могут быть обжалованы в апелляционном порядке судебные постановления о наложении штрафных санкций и аресте имущества [ст. 389.1(1), 389.2(3), 389.4(1) и 389.6(2) УПК РФ]. Апелляционная жалоба на приговор должна быть подана в течение 10 дней со дня вынесения приговора (ст. 389.4 УПК РФ), а несправедливость приговора, а также нарушение уголовно-процессуального законодательства являются основанием для отмены или изменения судебного решения. Таким образом, третьи стороны могут использовать апелляцию для оспаривания решений о конфискации (ст. 389.15 УПК РФ).

В статье 81(1) УПК РФ предусмотрено, что судьба орудий совершения преступлений и доходов от преступлений, приобщённых к уголовному делу, решается судом при вынесении приговора. Доходы и прибыль подлежат возврату законным владельцам, или, в противном случае, они подлежат конфискации [ст. 81(3.4) УПК РФ]. «Остальные предметы» по уголовному делу, такие как имущество, не являющееся доходом или орудием совершения преступления, возвращаются их законным владельцам, а «споры о принадлежности вещественных доказательств разрешаются в порядке гражданского судопроизводства» [ст. 81(3.6) УПК РФ].

Несмотря на всё вышесказанное, в российском законодательстве отсутствуют конкретные положения об уведомлении лиц, которые могут иметь законную долю в имуществе, о конфискации такого имущества до того, как оно будет арестовано [если имущество уже арестовано, то уведомление направляется в соответствии со статьёй 115(8) УПК РФ].

Критерий 4.4 – В России имеются различные механизмы для управления и в случае необходимости реализации замороженного, арестованного или конфискованного имущества. В судебных постановлениях о конфискации могут быть определены условия использования и распоряжения имуществом [ст. 115(1)–(2) УПК РФ]. Такие постановления также могут содержать положения, касающиеся хранения имущества, лиц, которым оно передаётся на хранение, или привлечения «специалиста», который будет участвовать в наложении ареста [ст. 115(2), (5), (6) и ст. 58 УПК РФ]. В соответствии со статьёй 82 УПК РФ правоохранительные органы уполномочены распоряжаться сложными активами или активами, хранение которых до окончания уголовного дела требует серьёзных издержек. Арестованные активы, в том числе денежные средства, полученные от реализации активов, подлежащих предварительной продаже, хранятся соответствующими правоохранительными органами или передаются Федеральному агентству по управлению государственным имуществом (Росимуществу). Конфискованные активы, как правило, передаются в фонд общих поступлений для использования в рамках федерального бюджета (Постановление Правительства РФ № 848 от 2012 года). Задачи, связанные с оценкой активов и привлечением страховых организаций, могут выполняться Росимуществом,

а связанные с этим расходы покрываются за счёт ежегодных бюджетных ассигнований, выделяемых Росимуществу (Постановление Правительства РФ № 848). Также имеется ряд других механизмов, касающихся управления и реализации активов. Такие механизмы предусмотрены, например, в Постановлении Правительства РФ № 311 (от 2003 года), ст. 104 Федерального закона № 229-ФЗ, Федеральных законах № 178 и № 118; Постановлениях Правительства РФ № 432 и № 1041 и в Административном регламенте Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Оценка и заключение

Предусмотренные в российском законодательстве меры по конфискации являются достаточными, однако основные положения УК РФ, касающиеся конфискации, не могут быть применены в отношении доходов от некоторых значимых предикатных преступлений. Вместо этого в России используются положения УПК РФ для конфискации доходов от некоторых преступлений, являющихся предикатными в контексте ОД, после решения вопроса о возмещении ущерба потерпевшим, кроме того, в УПК РФ чётко не прописана возможность осуществлять конфискацию имущества эквивалентной стоимости. Также имеется незначительный недостаток, касающийся отсутствия требования об уведомлении третьих лиц в случае, если они имеют долю в имуществе, которое не было арестовано, но подлежит конфискации. Кроме того, невозможна конфискация виртуальных активов.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 4.

Рекомендация 5 – Преступление финансирования терроризма

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» за выполнение данных требований. Основные недостатки заключались в том, что преступление ФТ не распространялось на хищение ядерных материалов и отсутствовала уголовная ответственность для юридических лиц. Первый недостаток был надлежащим образом устранён, тогда как основополагающие правовые нормы по-прежнему исключают уголовную ответственность для юридических лиц.

Критерий 5.1 – Преступление ФТ подпадает под статью 205.1 УК РФ («Содействие террористической деятельности»). Незначительный недостаток связан с уголовной ответственностью за ФТ в соответствии с требованиями Конвенции о борьбе с финансированием терроризма. В российском законодательстве не в полной мере охвачен весь спектр террористических актов, финансирование которых должно образовывать состав преступления ФТ.

В российском законодательстве понятие преступления ФТ охватывает финансирование 15 преступлений, перечисленных в УК РФ. Одно из них, предусмотренное в статье 205 УК РФ («Террористический акт»), является наиболее широким по значению. Это «комплексная» статья, которая устанавливает деяния, рассматриваемые как терроризм. При этом статья 205 предусматривает наличие доказательств того, что преступник имел конкретные намерения – либо в целях дестабилизации деятельности органов государственной власти или международных организаций, либо в целях воздействия на принятие ими решений (ст. 205 УК РФ и п. 1 Постановления Пленума Верховного суда № 1 от 2012 года)[88].

[88] Статья 205 УК РФ должна рассматриваться совместно с Постановлением Пленума Верховного суда № 1 от 2012 года. В пункте 1 этого Постановления внимание судов обращено на то, что в рамках статьи 205 требуется наличие террористической цели, но также указано, что при доказывании намерения преступника дестабилизировать деятельность должны учитываться все факты и обстоятельства совершённого деяния, в частности время, место, способ совершения деяния, характер и воздействие данного события, а также поведение преступника до и после совершения деяния. Таким образом, Верховный суд указал, что контекст деяния или события может являться доказательством террористической цели, но такая цель или конкретное намерение все равно должны быть доказаны. В пунктах 2 и 3 Постановления № 1 указано, что совершение взрыва, поджога или иных действий подобного характера влечёт уголовную ответственность по статье 205 в тех случаях, когда установлено, что такие действия имели устрашающий для населения характер или создавали опасность гибели людей. В указанном Постановлении также приведены некоторые примеры деяний, сравнимых с взрывом, которые могут носить устрашающий характер и создавать опасность гибели людей. В данных параграфах разъяснены факты и обстоятельства, которые необходимо ещё раз рассмотреть и учесть при определении того, вызывает ли деяние по своему характеру страх у людей за свою жизнь и здоровье, безопасность близких или сохранность имущества.

Предполагается, что запугивание населения лежит в основе самого террористического акта, который в широком смысле определён в статье 205 УК РФ. В Постановлении Пленума Верховного суда № 1 также разъясняется, что взрыв, поджог или иные действия подобного характера не квалифицируются как террористический акт, если эти действия были совершены не из террористических побуждений, например из мести или личной неприязни и т. д. (п. 11)[89]. Таким образом, за преступление ФТ предусмотрена уголовная ответственность в соответствии со статьёй 2(1)(b) Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, однако здесь имеются определённые противоречия со статьёй 2(1)(a) Конвенции.

За все виды и подвиды конвенционных преступлений установлена уголовная ответственность либо в УК РФ, либо отдельно[90], либо в рамках комплексной статьи 205, охватывающей террористические акты. Однако некоторые конвенционные преступления, которые должны сами по себе являться террористическими актами, как представляется, требуют невозможного – доказать конкретные намерения преступника[91]. Таким образом, имеются некоторые пробелы, касающиеся криминализации финансирования терроризма на основании статьи 2(1)(a) Конвенции о борьбе с финансированием терроризма. При этом нужно отметить, что Постановление Пленума Верховного суда № 1 требует, чтобы суды рассматривали общие обстоятельства совершения деяния при определении того, было ли совершено такое деяние с четко выраженной террористической целью, что в какой-то степени помогает, но всё равно полностью не устраняет данный недостаток[92].

Критерий 5.2 – Финансирование терроризма квалифицируется как уголовное преступление, во-первых, по статье 205.1(1.1) УК РФ и, во-вторых, по статье 208(1) (финансирование незаконного вооружённого формирования) и по статье 361(2) (определённые акты международного терроризма). Элемент умысла в совершении преступления не выражен прямо. Объективная сторона преступления – «предоставление или сбор средств либо предоставление финансовых услуг» (комментарий

89 Указанные примеры намерений недостаточны для доказательства вины по статье 205 и подтверждают мнение экспертов-оценщиков о том, что здесь присутствует определённый элемент намерения, пусть даже его наличие можно доказать только с помощью косвенных доказательств.

90 Например, в статьях 211, 360, 206, 220 и 221 УК РФ установлена уголовная ответственность за различные конвенционные преступления, перечисленные в приложении к Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, совершаемые без определённого намерения или с возможным определённым намерением.

91 Например, захват воздушного судна квалифицирован отдельно в качестве уголовного преступления без необходимости доказывания террористического намерения, что соответствует преступлениям, предусмотренным в Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, включённой в Конвенцию о борьбе с финансированием терроризма. Однако деяния, которые должны квалифицироваться как преступления в соответствии с Конвенцией о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, и Протоколом о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, подпадают под общее «комплексное» преступление, предусмотренное в статье 205 УК РФ. Таким образом, за них не предусмотрена уголовная ответственность как за террористические акты как таковые, поскольку, как установлено в статье 205(1) УК РФ и отмечено в предыдущем пункте, для их квалификации требуется доказать конкретные намерения или террористическую цель. Тот же самый недостаток касается деяний, которые должны квалифицироваться как преступления в соответствии с Международной конвенцией о борьбе с бомбовым терроризмом. За деяния, которые должны быть квалифицированы как преступления в соответствии с Протоколом о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, уголовная ответственность установлена как за диверсию согласно статье 281 УК РФ, однако это не одно из 15 перечисленных преступлений, финансирование которых является незаконным в соответствии с определением преступления ФТ. Деяния, предусмотренные в этом Протоколе, могут также подпадать под статью 205 УК РФ, поскольку преступления, совершённые на континентальном шельфе, можно расценивать как преступления, которые произошли в пределах юрисдикции России согласно статье 11 УК РФ, однако, как было сказано ранее, в этом случае присутствует требование, которое невозможно выполнить – необходимо доказать тот факт, что намерением таких преступлений был терроризм.

92 Руководство ФАТФ по криминализации финансирования терроризма (Р. 5), п. 17 (от 2016 года) поясняет, что «комплексного» положения, такого как статья 205 УК РФ, может быть недостаточно для введения уголовной ответственности за конвенционные преступления (более 30) согласно ст. 2(1)(a) Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, поскольку большинство из них не требуют, чтобы деяние было осуществлено с какой-то определённой целью.

1 к ст. 205.1 УК РФ). В п. 16 Постановления Пленума Верховного суда № 1 уточняется, что предоставление или сбор средств включают не только денежные средства (наличные или безналичные), но и материалы, такие как одежда, оборудование, средства связи, лекарства, жилые или нежилые помещения, транспортные средства и т. д. Неисчерпывающий характер этого перечня достаточен для того, чтобы охватить «средства или другие активы» согласно определению в Глоссарии ФАТФ; данная фраза включает в себя финансовые активы, экономические ресурсы, в том числе нефть и природные ресурсы, а также имущество любого рода, независимо от способа его приобретения.

Наличие одной из следующих субъективных сторон преступления свидетельствует о преступлении ФТ. Преступник должен: (1) знать о том, что средства предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения по крайней мере одного террористического акта из определённого перечня террористических актов (2), знать, что средства предназначены для совершения определённых актов международного терроризма; (3) иметь намерение осуществить финансирование (или оказать другую материальную поддержку) лица с целью совершения им по крайней мере одного террористического акта из определённого перечня террористических актов; (4) иметь намерение оказать поддержку организованной группе, незаконному вооружённому формированию или преступной организации, созданной или создаваемой для совершения по крайней мере одного террористического акта из определённого перечня террористических актов; или (5) иметь намерение осуществить финансирование вооружённого формирования. Согласно определению, данному этому термину в Постановлении Пленума Верховного суда № 1, вооружённое формирование представляет собой банду, отряд, незаконное вооружённое формирование или другую вооружённую группировку, не предусмотренную законом, и созданную для преследования определённых целей, таких как совершение террористических актов (в данном документе понимается как террористическая организация).

В критерии 5.2 предусмотрено, что лицо должно совершить преступление с противоправным намерением использовать средства или с осознанием того, что средства будут использованы для совершения террористического акта либо отдельным террористом, либо террористической организацией. В части, касающейся финансирования терактов, по российскому законодательству требуется доказать, что преступник предоставлял или собирал средства, *«зная, что они предназначены для финансирования»* совершения террористических актов. Таким образом, субъективная сторона преступления в части, касающейся предоставления/сбора средств для совершения террористического акта, по-видимому, предполагает выяснение у преступника, осведомлён ли он о предполагаемом конечном использовании средств получателем, вместо выяснения того, какого действия преступник ожидал[93]. Кроме того, в Р. 5, как и в Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, используется союз «или» для описания двух возможных намерений, с которыми может осуществляться ФТ; что касается финансирования террористических актов, то в российском законодательстве предусмотрено только одно из них (знание), но не другое (намерение). «Знание того факта, что средства предназначены для финансирования» террористического акта, не охватывает альтернативную формулировку намерения, приведённую в стандарте ФАТФ: наличие у преступника противоправного намерения, чтобы средства были использованы для совершения террористического акта. Это является различием между стремлением или надеждой, что получатель использует средства для совершения террористического акта, и знанием того, что он сделает это. Представители российских властей указали, что соответствующая исходная формулировка на русском

[93] Руководство ФАТФ также содержит полезную информацию по этому вопросу. Любая информация, имеющаяся у финансиста терроризма о том, как террористическая организация и (или) отдельный террорист использовали или намеревались использовать средства или иные активы, является нерелевантной для состава преступления ФТ. Аналогичным образом для состава преступления ФТ не важна цель, с которой, согласно намерениям финансиста терроризма, средства будут использованы террористической организацией и (или) отдельным террористом. Каждый из этих аспектов вносит дополнительный элемент, которой является совершенно лишним для доказывания факта совершения преступления. См. пп. 21–22 Руководства ФАТФ по криминализации финансирования терроризма (от 2016 года) (Р. 5).

языке означает, что преступник «понимает» или «отдаёт себе отчёт» в том, что средства могут быть использованы в целях совершения террористического акта. Российские власти также указывают, что финансирование терроризма может быть доказано путём демонстрации того, что подсудимый действовал не просто преднамеренно, но ещё и по небрежности, что подпадает под статью 25 УК РФ. Небрежность означает, что преступник предвидел возможность опасных последствий своих действий (террористического акта) и не желал, чтобы они произошли, но сознательно допустил их или отнёсся к данной возможности с равнодушием (тем самым оказав финансовую помощь террористу). Группа экспертов-оценщиков расценивает это как формальный недостаток, но считает его незначительным в связи с двумя вышеописанными смягчающими факторами.

Что касается финансирования отдельного террориста в любых целях, то Россия в значительной степени выполнила установленные требования. Однако мнение экспертов-оценщиков основано на изучении многочисленных примеров уголовных дел. Россия официально не признает судебный прецедент, но указанные примеры отражают закреплённое законодательство согласно традициям гражданского права. В соответствии с примечанием 1 к статье 205.1 УК РФ должно быть доказано, что преступник предоставляет или собирает средства либо оказывает иную материальную поддержку лицу «с целью» (или с намерением), чтобы это лицо совершило по крайней мере одно из указанных преступлений. На первый взгляд, данная формулировка не охватывает финансирование отдельного террориста в каких бы то ни было целях, поскольку должна быть «цель», заключающаяся в том, чтобы получатель совершил определённое «деяние». При этом одним из деяний, за которые в России установлена уголовная ответственность, является участие в террористической организации. По сути, сам факт того, что человек является террористом, уже составляет уголовно наказуемое деяние, что снимает любые ограничения при простом прочтении текста законодательства о противодействии финансированию терроризма. Группа экспертов-оценщиков изучила большое количество судебных решений по этому вопросу[94]. Несмотря на то, что, исходя из формулировок состава преступления ФТ, требуется, чтобы финансист предоставил средства с целью того, чтобы отдельный террорист совершил по крайней мере одно из указанных преступлений, при этом одно из этих преступлений состоит в самом факте того, что это лицо является террористом[95]. Такое толкование финансирования терроризма российскими судами подтверждает, что финансирование отдельного террориста в любых целях входит в состав преступления ФТ. Прокурорам не нужно доказывать, что у преступника было намерение, чтобы получатель средств совершил террористический акт. На практике в большинстве случаев обвинения в ФТ подсудимые были признаны виновными в предоставлении средств «лицам, участвующим в деятельности террористической организации», без намерения профинансировать террористический акт. Единственная оговорка – террористическая организация, с которой связан получатель средств, должна быть признана таковой

94 Два примера показывают, каким образом обвиняемые могут быть осуждены за ФТ только за намерение профинансировать преступление, совершаемое лицом, которое заключается в том, что такое лицо является членом террористической организации. В одном случае финансист отправил средства для приобретения медикаментов и оказания материальной помощи лицу, которое оказывало медицинскую помощь раненым боевиками ИГИЛ в Сирии. В другом случае обвиняемый перевёл средства за рубеж своему брату, который присоединился к ИГИЛ и воевал в Сирии. Перехваченные разговоры между человеком, отправившим средства, и его братом показали, что деньги предназначались для жизнеобеспечения брата в Сирии, а также для приобретения конкретного оборудования. Эти примеры показывают, что фактическое использование средств не имеет никакого значения при установлении судами вины и что суды могут вынести обвинительный приговор без доказывания намерения преступников профинансировать конкретный террористический акт получателем, а просто по факту финансирования деяния, заключающегося лишь в том, что получатель является террористом. Перевод средств указанным лицам в Сирию являлся незаконным уже только потому, что получатели были связаны с террористической организацией ИГИЛ.

95 В статье 205.5(2) УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за участие в деятельности организации, которая признана террористической в соответствии с российским законодательством. У этого простого преступления нет никаких других признаков состава преступления, и оно является одним из 15 преступлений, перечисленных в статье 205.1 УК РФ, финансирование которых является незаконным.

(т. е. террористической) в России[96], а средства не должны быть предназначены для содействия выходу из организации, в результате чего лицо утратит статус «террориста» (например, если деньги были предназначены для покупки билетов на самолёт для возвращения на Родину из зоны конфликта).

Критерий 5.2bis – Преступление ФТ по статье 205.1 УК РФ включает финансирование поездок физических лиц, направляющихся в страну, отличную от страны их проживания или гражданства, с целью совершения, планирования или подготовки террористического акта либо участия в нём или с целью проведения или прохождения программы подготовки террористов. Прохождение подготовки с целью участия в террористической деятельности является отдельным преступлением в соответствии со статьёй 205.3 УК РФ и является одним из 15 преступлений, финансирование которых запрещено. То же самое касается организации и участия в террористических организациях или в их деятельности (ст. 205.4 и ст. 205.5 УК РФ) и участия в незаконном вооружённом формировании «на территории иностранного государства» [ст. 208(2) УК РФ]. Проведение обучения, а также планирование или совершение террористических актов в совокупности подпадают под положения указанных статей. Финансирование поездок физических лиц для участия в совершении террористических актов также может считаться финансированием «подготовки» к совершению террористического акта в соответствии с примечанием 1 к ст. 205.1 УК РФ. Основное преступление ФТ не содержит никаких географических ограничений, а значит, финансирование планов или деятельности иностранных боевиков-террористов также подпадает под положения статьи 205.1 УК РФ.

В статье 361(2) УК РФ отдельно говорится о преступлении, которое, в частности, относится к финансированию актов международного терроризма, совершаемых за пределами России. В указанной статье установлена уголовная ответственность, помимо прочего, за финансирование, вербовку или подготовку лица в целях совершения таких деяний. Однако, согласно данной статье, уголовная ответственность за финансирование поездки лица для совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористического акта за пределами России ограничивается только теми актами, которые создают угрозу жизни граждан Российской Федерации или направлены против интересов Российской Федерации [ст. 361(1) УК РФ]. В соответствии с Концепцией противодействия финансированию терроризма (документом стратегического характера, подписанным Президентом РФ в 2009 году) весь международный терроризм считается угрозой для национальной безопасности Российской Федерации.

Критерий 5.3 – Определение преступления ФТ распространяется на любые средства или другие активы, полученные как из законных, так и незаконных источников.

Критерий 5.4 – Определение преступления ФТ не требует, чтобы средства или другие активы фактически использовались для совершения или попытки совершения террористического акта или чтобы эти средства были связаны с конкретным террористическим актом.

Критерий 5.5 – Осознанный характер действий, необходимый для доказывания преступления ФТ, может быть выведен из объективных фактических обстоятельств. Общеприменимые положения УПК РФ гласят, что субъективная сторона преступления может быть установлена на основании фактов (см. критерий 3.8, в котором содержится список данных положений).

Критерий 5.6 – В отношении физических лиц, осуждённых за преступление ФТ, применяются соразмерные и сдерживающие уголовные наказания в виде лишения свободы (тюремного заключения) на срок от 8 до 15 лет с возможным наложением штрафа в размере до 700 000 рублей (примерно 9640 евро) или заработной платы за 2–4 года [ст. 205.1(1.1.) УК РФ]. За финансирование терроризма также может быть назначено максимальное наказание в виде пожизненного лишения свободы [ст. 205.1(1.1) УК РФ]. Имеются определённые дополнения в ряду потенциальных наказаний в виде лишения свободы за преступление ФТ: за организацию

96 Подобное признание не требует формальной процедуры, объявления или включения в перечень. Например, несмотря на то, что Верховный суд издал Приказ о признании ИГИЛ террористической организацией, ещё до издания этого приказа были рассмотрены 58 дел о преступлениях с участием ИГИЛ.

ФТ, финансирование акта международного терроризма и финансирование незаконного вооружённого формирования [ст. 205.1(4), 208(1), 361(2) УК РФ]. Лицу, финансирующему терроризм, может быть назначено условное наказание (условное осуждение в соответствии со ст. 73 УК РФ), если путём своевременного уведомления властей или иным образом оно содействует предотвращению или пресечению финансируемого преступления, за исключением случаев, когда действия этого лица также составляют другое преступление (примечание 2 к ст. 205.1 УК РФ).

Критерий 5.7 – В Российской Федерации юридические лица не привлекаются к уголовной ответственности. Российские власти привели выдержки из Конституции и УК РФ, в которых установлены основополагающие принципы национального законодательства, не позволяющие привлекать юридические лица к уголовной ответственности (см. критерий 3.10 для полного описания данных положений).

Юридические лица могут привлекаться к административной ответственности за нарушения, предусмотренные в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ). При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение физических лиц, которые осуществляют управление или руководство юридическим лицом [ст. 2.1(3) КоАП РФ]. Статья 15.27.1 КоАП РФ, которая в значительной степени повторяет формулировку состава уголовного преступления ФТ, предусматривает административную ответственность в случае, если юридическое лицо предоставляет либо собирает средства или оказывает финансовые услуги с осознанием того, что они предназначены для финансирования терроризма. Данное правонарушение наказывается штрафом в размере от 10 до 60 миллионов рублей (примерно от 138 320 до 829 930 евро). Данное наказание является соразмерным и сдерживающим.

Кроме того, статья 24 Федерального закона № 35-ФЗ (от 2006 года) запрещает создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на поддержку терроризма или на совершение определённых преступлений, перечисленных в Главе 24 УК РФ, в том числе преступления ФТ, предусмотренного в статье 205.1 УК РФ. На основании заявления Генерального прокурора такая организация может быть ликвидирована по решению суда, а её имущество конфисковано [ст. 24(2)–(3) Федерального закона № 35-ФЗ].

Критерий 5.8 – В статьях 29–30 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за попытку совершения ФТ. Участие в качестве сообщника в совершении или в попытке совершения преступления ФТ может быть квалифицировано как участие в террористическом сообществе в соответствии со статьёй 205.4 УК РФ и п. 22.5 Постановления Пленума Верховного суда № 1 или как участие в террористической организации в соответствии со статьёй 205.5 УК РФ и п. 22.7 Постановления Пленума Верховного суда № 1. Пособничество и подстрекательство, содействие и консультирование при совершении преступления признаются в качестве оснований для привлечения к ответственности по ст. 33 УК РФ, а также по статье, непосредственно касающейся финансирования терроризма (в соответствии с примечанием 1.1 к статье 205.1 УК РФ). Уголовная ответственность за организацию или руководство другими лицами при совершении преступления ФТ предусмотрена в статье 205.1(4) УК РФ. Положения об участии в совершении преступления [ст. 33(2) УК РФ] и совершении преступления группой лиц или преступной организацией (сговор) (ст. 35 УК РФ) применяются к финансированию терроризма.

Критерий 5.9 – Финансирование терроризма является предикатным преступлением в контексте ОД в силу комплексного подхода России.

Критерий 5.10 – Преступление ФТ имеет место независимо от того, находится ли лицо, предположительно совершившее это преступление, в той же стране, в которой находится террорист или террористическая организация или в которой был или будет совершён террористический акт, либо в другой стране (ст. 11–12 УК РФ; ст. 361 УК РФ).

Оценка и заключение

В России имеются незначительные недостатки в криминализации финансирования терроризма. За все деяния, перечисленные в приложении к Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, предусмотрена уголовная ответственность, однако, некоторые из этих преступлений требуют доказывания конкретной террористической цели. Кроме того, состав преступления ФТ в российском законодательстве предполагает установление осведомлённости преступника о намерениях получателя средств. Закон не позволяет однозначно доказывать субъективную сторону преступления ФТ простым наличием «намерения (в отличие от знания)» того, что средства должны быть использованы для совершения террористического акта. И наконец в тексте закона чётко не прописана ответственность за предоставление средств отдельному террористу в любых целях, хотя целый ряд судебных прецедентов показал, что положения закона трактуются достаточно широко.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 5.

Рекомендация 6 – Целевые финансовые санкции, относящиеся к терроризму и финансированию терроризма

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «Частичное соответствие» за выполнение предыдущей версии СР. III из-за недостатка, связанного с выполнением Резолюции СБ ООН 1373. По итогам рассмотрения отчётов о прогрессе был сделан вывод о том, что Федеральный закон № 134-ФЗ внёс дополнительные элементы в режим ПОД/ФТ для выполнения остающихся требований СР. III. В этой связи оценка по СР. III была повышена до уровня «значительное соответствие».

Критерий 6.1 – Что касается включения лиц в перечни в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1989/2253 и 1988:

a) МИД РФ является компетентным органом, отвечающим за направление предложений о включении организаций или физических лиц в перечни, составляемые комитетами, учреждёнными в соответствии с Резолюциями 1267/1989/2253 и 1988 СБ ООН, а также об их исключении из таких перечней [ст. 10.2(1) Закона № 115-ФЗ]. Другие компетентные органы (например, Росфинмониторинг, правоохранительные органы, ФСБ РФ) обязаны взаимодействовать и обмениваться информацией с МИД РФ в целях исполнения решений о включении лиц в перечни / исключения лиц из перечней (ст. 10.2 Закона № 115-ФЗ).

b) В законодательстве не прописан механизм определения лиц и групп (организаций) для включения в перечни ООН. Российские власти заявили, что внесение предложений о включении лиц в перечень может осуществляться на основании национального перечня, составляемого в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373, а также на основании перечня, составляемого МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ. В ходе выездной миссии группа экспертов-оценщиков ознакомилась с конфиденциальной внутренней инструкцией, в которой определён порядок направления предложений по включению лиц в перечни ООН.

c) Предложения по внесению лиц в перечень утверждаются МИД РФ. Итоговые решения согласовываются с Росфинмониторингом и другими соответствующими органами (ст. 10.2 Закона № 115-ФЗ). Российские власти заявили, что процесс определения лиц основан на стандарте «обоснованности или разумных оснований» и что для предложения кандидатуры для внесения в перечень соответствующему Комитету ООН не требуется вынесение обвинительного приговора по уголовному делу.

d) См. пункт (e) далее.

e) В течение последних пяти лет Россия предложила комитетам, учреждённым в соответствии с Резолюциями 1267/1989/2253 и 1988 СБ ООН, двенадцать лиц и четыре группы для внесения в перечень, используя стандартную форму ООН и следуя

соответствующим указаниям, утверждённым ООН. Обязанность следовать этим процедурам и использовать стандартную форму ООН прямо не прописана ни в одном внутреннем документе. Российские власти привели примеры успешных случаев включения лиц в перечень Советов безопасности по предложению России в качестве доказательства того, что Россия использует надлежащие стандартные формы ООН и предоставляет достаточную информацию для обоснования предложения о включении, в том числе идентификационные данные и изложение обстоятельств дела. Россия не во всех случаях раскрывает свой статус государства, внесшего предложения о включении лиц в перечень, а рассматривает вопрос раскрытия данной информации в каждом отдельном случае.

Критерий 6.2 – Что касается включения лиц в перечень в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373, то соответствующие требования установлены в Законе № 115-ФЗ, Указе Президента РФ № 6 о выполнении Резолюции СБ ООН 1373, Постановлении Правительства РФ № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму» от 2015 года и Указе Президента Российской Федерации № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма» от 2015 года.

a) Росфинмониторинг отвечает за формирование перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к терроризму (п. 2 Постановления Правительства РФ № 804). Критериями для внесения в национальный перечень являются установленные сведения о том, что лицо подозревается в совершении ряда преступлений, связанных с терроризмом, предусмотренных в УК РФ, в том числе в попытке осуществления террористической деятельности [п. 3 ст. 6(2.1) Закона № 115-ФЗ], либо решение суда или обвинительный приговор (вынесенные в России или за рубежом), связанные с терроризмом. Если для такого внесения в перечень не хватает оснований, МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ[97] направляет дополнительные информационные запросы в компетентные органы (п. 4 Указа Президента РФ № 562). МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, отвечает за рассмотрение запросов третьих сторон о внесении лиц в перечень [ст. 7.4 Закона № 115-ФЗ; п. 3 Указа Президента РФ № 562].

b) Росфинмониторинг получает информацию, необходимую для определения кандидатов для внесения в национальный перечень, от Генпрокуратуры РФ, СК РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ и МВД РФ (ст. 6 (2.1) Закона № 115; п. 2 Постановления Правительства РФ № 804). При отсутствии уголовных дел за терроризм и финансирование терроризма МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ получает материалы для определения кандидатов для внесения в национальный перечень от правоохранительных органов и ЦБ РФ, если имеются основания для подозрений об участии лиц в террористической деятельности (п. 4 Указа Президента РФ № 562). МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ также отвечает за получение и рассмотрение запросов о включении лиц в перечень, поступающих от иностранных государств (п. 5(в) Указа Президента РФ № 562).

c) Когда Росфинмониторинг получает по двусторонним каналам иностранные запросы о внесении в национальный перечень, он направляет их в МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, которая, в свою очередь, должна вынести решение по данному запросу в течение 30 дней (этот срок может быть продлён до 120 дней) (п. 6 и 9 Указа Президента РФ № 562). Решения, принятые МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, направляются в Росфинмониторинг для их последующей публикации на сайте Росфинмониторинга, а также в иностранное государство, которое направило запрос (п. 10 и 11 Указа Президента РФ № 562).

d) Основанием для включения лиц в национальный перечень в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373 является факт уголовного преследования за терроризм

[97] В состав Межведомственной комиссии по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения (МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ) входят высокопоставленные представители Росфинмониторинга, МВД РФ, ФСБ РФ и МИД РФ, а её председателем является заместитель руководителя Росфинмониторинга.

[ст. 6 (2.1) Закона о ПОД/ФТ]. Что касается перечня МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ[98], то основанием для включения в этот перечень является наличие «достаточных оснований подозревать причастность лиц к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма») (ст. 7.4 Закона № 115-ФЗ; п. 3 Указа Президента РФ № 562). Такое же правовое основание применяется к запросам, поступающим от иностранных государств. При отсутствии обвинительного приговора, вынесенного за рубежом, запрос иностранного государства может быть рассмотрен для включения соответствующего лица в перечень МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ.

e) В законодательстве отсутствуют положения, касающиеся исходящих запросов; вместо них можно использовать как общие положения, касающиеся международного сотрудничества (ст. 10 Закона № 115), так и двусторонние международные соглашения. Сотрудничество осуществляется на принципе взаимности.

Критерий 6.3 –

a) Росфинмониторинг и МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ получают информацию от федеральных органов и из иностранных государств. Кроме того, МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ уполномочена запрашивать информацию для обеспечения соблюдения критериев внесения в перечень [п. 15 Постановления Правительства РФ № 804; п. 5(в) Указа Президента РФ № 562].

b) Росфинмониторинг и МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ действуют без предварительного уведомления физического лица или организации, выбранных для внесения в список (ст. 4 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 6.4 – Согласно Конституции Российской Федерации международные соглашения (включая резолюции СБ ООН) являются составной частью её правовой системы и не требуют принятия отдельных законов об их исполнении. Однако соответствующие резолюции СБ ООН не включают в себя все элементы, необходимые для того, чтобы их можно было расценивать в качестве «обязательных для исполнения мер» в соответствии со Стандартами ФАТФ. Несмотря на то, что в Законе о ПОД/ФТ предусмотрено незамедлительное замораживание денежных средств или других активов, в нём не указано, когда именно возникает данное обязательство. Вместо этого в нём установлен срок выполнения соответствующих требований резолюций СБ ООН относительно публикации решений ООН на сайте Росфинмониторинга. Данное обстоятельство может привести к задержке в выполнении обязательств по замораживанию денежных средств или других активов, что противоречит требованиям ФАТФ. При таком толковании закона в России целевые финансовые санкции (ЦФС) вводятся в течение двух дней. Росфинмониторинг обязан публиковать решения о включении в перечень или исключении из него на своём официальном сайте «в течение одного рабочего дня» после принятия решения ООН о включении в перечень или исключении из него и незамедлительно после принятия решений о включении в национальный перечень или исключении из него (п. 20 Постановления Правительства РФ № 804). При включении новых лиц в свой национальный перечень МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ обязана информировать Росфинмониторинг о принятых решениях о замораживании денежных средств или других активов (п. 10 Указа Президента РФ № 562). Росфинмониторинг обязан «незамедлительно» опубликовывать данные решения на своём официальном сайте [ст. 7.4(2) Закона № 115-ФЗ].

ФУ и УНФПП обязаны безотлагательно принимать меры по замораживанию денежных средств или других активов, но *не позднее следующего рабочего дня после публикации на сайте Росфинмониторинга сведений о внесении лиц в перечень* в соответствии с Резолюциями СБ ООН 1267/1988 и 1989 и сведений о внесении лиц в перечень по решению российских властей в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373 [ст. 7(1)(6) Закона № 115-ФЗ]. Что касается

98 Перечень МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ касается дел, которые выносятся на рассмотрение Комиссии на основании запросов, поступающих от иностранных государств, а также при отсутствии оснований для включения лиц в перечень террористов в соответствии с вышеуказанными пунктами (1) и (2) по причине отсутствия уголовных дел.

включения лиц в перечень, формируемый МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, то ФУ и УНФПП обязаны выполнять обязательства по замораживанию денежных средств или других активов таких лиц незамедлительно, но не позднее следующего рабочего дня после публикации на сайте Росфинмониторинга соответствующих сведений [ст. 7.4 (2) Закона № 115-ФЗ].

Вследствие такого двухэтапного процесса ФУ и УНФПП обязаны принимать меры по замораживанию денежных средств и других активов в течение 48 часов после принятия решений о включении лиц в перечень (перечни СБ ООН и национальные перечни), а не в течение нескольких часов, как определено в Глоссарии ФАТФ.

Критерий 6.5 –

a) ФУ и УНФПП обязаны принимать меры по замораживанию «денежных средств или других активов» безотлагательно, но не позднее следующего рабочего дня после публикации на сайте Росфинмониторинга сведений о внесении в перечень (п. 6 ст. 7.6 Закона № 115-ФЗ). Меры по замораживанию денежных средств или других активов должны применяться без предварительного уведомления (ст. 4 Закона № 115-ФЗ). Однако эти требования о замораживании денежных средств или других активов распространяются не на всех физических и юридических лиц. Российские власти сослались на статью 15(4) Конституции[99], которая предусматривает автоматическое включение соответствующих перечней ООН (в рамках Резолюций СБ ООН 1267/1989/1988) в российское законодательство. Однако в указанной статье Конституции прямо не предусмотрена ответственность за нарушение данного запрета всеми физическими и юридическими лицами (кроме ФУ и УНФПП). Российские власти утверждают, что они могут использовать преступление ФТ для привлечения физических лиц к ответственности за нарушения требований о замораживании денежных средств или других активов или для привлечения юридических лиц к административной ответственности. Однако положения об этих преступлениях прямо не предусматривают обязательства по замораживанию средств денежных средств или других активов. Вместо этого они запрещают предоставление, сбор средств или оказание финансовых услуг.

b)

   i. В Законе о ПОД/ФТ отсутствует определение термина «денежные средства или другие активы». Российские власти заявили, что ряд статей из различных кодексов (ГК РФ, УПК РФ, НК РФ) и двух законов (Закона № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 1996 года и Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 2002 года) в целом подпадают под определение термина «денежные средства или другие активы», данное ФАТФ, и применяются в рамках Закона № 115-ФЗ. Обязательства по замораживанию, установленные в Законе № 115-ФЗ, распространяются на «денежные средства или другие активы, принадлежащие» внесённым в перечень физическим лицам и организациям (ст. 7(6)), но не распространяются на денежные средства или другие активы, «находящиеся под контролем», несмотря на то, что ФУ и УНФПП могут приостановить выполнение операции на пять рабочих дней (при необходимости этот срок может быть увеличен до 35 дней (ст. 8 Закона № 115-ФЗ), если юридическое или физическое лицо действуют от имени или по указанию включённых в перечень организаций и лиц [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ]. Указанные субъекты обязаны незамедлительно предоставлять информацию о приостановленной операции Росфинмониторингу, который может приказать изменить приостановку на бессрочное замораживание (ст. 8 Закона № 115-ФЗ).

   ii. ФУ и УНФПП обязаны приостанавливать операции и замораживать счета на пять рабочих дней (при необходимости этот срок может быть увеличен до 35 дней), если

[99] Ст. 15.4 Конституции гласит, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

имеются подозрения, что юридическое или физическое лицо прямо или косвенно находится во владении или под контролем включённых в перечень организаций или лиц [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ]. Указанные субъекты обязаны незамедлительно предоставлять информацию о приостановленной операции Росфинмониторингу, который может приказать изменить приостановку на бессрочное замораживание в случае принятия соответствующего решения [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ]. В случае принятия такого решения оно остаётся в силе до тех пор, пока не будет отменено (ст. 8 Закона № 115-ФЗ).

iii. В законодательстве не установлено чёткое обязательство по замораживанию денежных средств или других активов, вырученных или полученных из денежных средств или других активов, находящихся в собственности или под прямым или косвенным контролем внесённых в перечень физических лиц или организаций. Однако любой доход, полученный от денежных средств, принадлежащих физическому лицу или организации, включённых в соответствующий перечень, становится имуществом, на которое распространяются существующие меры по замораживанию в соответствии с расширительным толкованием ст. 15(4) Конституции РФ.

iv. В законодательстве отсутствует требование по замораживанию денежных средств или других активов физических лиц и организаций, действующих от имени или по указанию внесённых в перечень физических лиц или организаций. Однако ФУ и УНФПП обязаны приостановить соответствующую операцию на пять рабочих дней (при необходимости этот срок может быть увеличен до 35 дней [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ], если юридическое или физическое лицо действуют от имени или по указанию внесённых в перечень физических лиц или организаций [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ]. Указанные субъекты обязаны незамедлительно предоставлять информацию о приостановленной операции Росфинмониторингу, который может приказать изменить приостановку на бессрочное замораживание в случае принятия соответствующего решения [ст. 7(10) Закона № 115-ФЗ].

c) ФУ и УНФПП не имеют права осуществлять операции, связанные с денежными средствами или активами (ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Данный запрет, который следует истолковывать совместно со статьями 153 и 185 ГК РФ, также запрещает ФУ и УНФПП оказывать финансовые и другие соответствующие услуги.

i. В России нет прямого запрета, распространяющегося на физических или юридических лиц, которые не являются ФУ или УНФПП. Российские власти заявляют, что ст. 15(4) её Конституции автоматически включает требования всех резолюций СБ ООН в российское законодательство, тем самым устанавливая запрет для всех физических и юридических лиц. При этом для физических и юридических лиц (кроме ФУ и УНФПП) не предусмотрено никакое наказание за нарушение ст. 15(4) Конституции. Более того, резолюции СБ ООН накладывают обязательства на государства – члены ООН, а не на физических или юридических лиц, осуществляющих свою деятельность в этих государствах-членах. Таким образом, требования соответствующих резолюций СБ ООН не имеют юридической силы.

ii. Российские власти также заявляют, что в подобных ситуациях они могут применять понятие преступления ФТ, однако группа экспертов-оценщиков считает, что использование понятия преступления ФТ в контексте исполнения резолюций СБ ООН является нецелесообразным. Во-первых, понятие преступления ФТ требует доказательства намерения обвиняемого, в то время как запрет на предоставление денежных средств или других активов не предусматривает необходимость вины. Во-вторых, понятие преступления ФТ не распространяется на тех, кто действует от имени или по поручению физических или юридических лиц, включённых в перечень. В-третьих, на дату визита миссии судьи не получали указаний о том, что при рассмотрении дел о ФТ лица, включённые в перечни ООН, автоматически

должны считаться террористами[100]. Даже если понятие преступления ФТ можно было бы использовать в целях соблюдения данного запрета, то до окончания визита таких случаев не было установлено.

d) Росфинмониторинг обязан опубликовывать на своём сайте информацию об изменениях, вносимых в его сводный перечень, в течение одного рабочего дня после принятия соответствующего решения (п. 20 Постановления Правительства РФ № 804), и в официальном вестнике – «Российской газете». Решения, принимаемые МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, также незамедлительно публикуются на сайте Росфинмониторинга (ст. 7.4 Закона № 115-ФЗ). Кроме того, на главной странице сайта Росфинмониторинга размещаются соответствующие уведомления, и организации и физические лица могут подписаться на рассылку оповещений через личные кабинеты. Требование о предоставлении чётких руководящих указаний для ФУ и других лиц или организаций, включая УНФПП, в Законе № 115-ФЗ не упоминаются, но это входит в полномочия Росфинмониторинга (Указ Президента РФ № 808) и ЦБ РФ (ст. 77 Закона № 86-ФЗ), и оба ведомства предоставляют соответствующие руководящие указания.

e) ФУ и УНФПП обязаны незамедлительно информировать Росфинмониторинг о принятых ими мерах по замораживанию денежных средств или других активов в порядке, установленном Росфинмониторингом [ст. 7(6) Закона № 115-ФЗ]. Также требуется информировать Росфинмониторинг о попытках совершения операций [ст. 7(13) Закона № 115-ФЗ]. В этих требованиях установлено, что организации и индивидуальные предприниматели должны «незамедлительно» предоставлять в Росфинмониторинг информацию о замораживании денежных средств или других активов [п. 3(в) и 4(в) Постановления Правительства РФ № 209].

f) Права добросовестных третьих сторон защищены Законом № 115-ФЗ [ст. 7.4(5)].

Критерий 6.6 –

a) МИД РФ отвечает за направление в соответствующие Комитеты ООН запросов о внесении в перечень и исключении из них [ст. 10.2(1) Закона о № 115-ФЗ]. Российские власти заявляют, что они используют в этих целях порядок и процедуры о возможном исключении из перечней, установленные в соответствующих резолюциях СБ ООН. Хотя процедуры для направления запросов об исключении из перечней в соответствующие комитеты ООН не прописаны в российском законодательстве, российским властям удалось добиться выполнения их запроса об исключении одного лица из перечня в рамках Резолюции СБ ООН 1267. Во время визита группа экспертов-оценщиков изучила конфиденциальную внутреннюю инструкцию, в которой определён порядок включения в перечень, и подтверждает заявления российских властей.

b) Имеется обширная правовая база для исключения физических лиц и организаций из национального перечня террористов [ст. 6(2.2) Закона № 115-ФЗ]. МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ может отменить своё решение о внесении в перечень после получения документов, обосновывающих такие случаи. Каждые шесть месяцев комиссия проверяет информацию об организациях и физических лицах, в отношении которых были приняты решения о замораживании денежных средств или других активов. На основании полученных письменных запросов МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ может изменить ранее принятые решения или отменить их (п. 14–16 Указа Президента РФ № 562). Такие решения направляются в Росфинмониторинг для их незамедлительной публикации на сайте Росфинмониторинга (п. 15 Указа Президента РФ № 562), включая публикацию уведомлений о внесённых в перечень изменениях (п. 6 Приказа Росфинмониторинга № 232). Выписки из протоколов заседаний МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, содержащие принятые решения, незамедлительно

[100] Однако в июне 2019 года в одном из постановлений о возбуждении уголовного дела лицо было названо террористом в силу того, что оно было включено в перечень ООН, при этом не потребовалось предъявлять каких бы то ни было дополнительных доказательств в подтверждение.

публикуются на официальном сайте Росфинмониторинга, но не позднее одного рабочего дня, следующего за датой их получения, а также в личных кабинетах организаций, индивидуальных предпринимателей и иных лиц на официальном сайте Росфинмониторинга (п. 4 Приказа Росфинмониторинга № 232).

c) Решения о внесении в перечень, принятые МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ и Росфинмониторингом, могут быть обжалованы физическими лицами или организациями, внесёнными в национальный перечень [ст. 7.4(3) Закона № 115-ФЗ]. Условия для исключения из национального перечня включают отмену приговора или соответствующего решения суда [ст. 6(2.2)].

d) Что касается резолюции СБ ООН 1988 и перечня в отношении Аль-Каиды, то российские власти заявляют, что они используют установленный в резолюции СБ ООН порядок и процедуры исключения лиц из перечня, опубликованные на сайте СБ ООН, ссылка на которые приводится на официальном сайте Росфинмониторинга. Кроме того, МИД РФ прямо уполномочен направлять запросы об исключении из перечня [ст. 10.2 (2) Закона № 115-ФЗ].

e) См. пункт (d) выше.

f) Физические лица или организации, чьи денежные средства или другие активы были заморожены по ошибке [т. е. в случае случайного (ошибочного) совпадения их имён или названий], могут подать заявление в Росфинмониторинг, который должен сообщить заявителю о своём решении в течение десяти рабочих дней. Минюст РФ, МВД РФ, ФСБ РФ должны предоставить Росфинмониторингу соответствующую информацию не позднее пяти рабочих дней с момента получения запроса Росфинмониторинга (п. 11 Постановления Правительства РФ № 804). Заявитель может также обжаловать решение Росфинмониторинга в суде [ст. 6(2.3) Закона № 115-ФЗ]. Решения, принимаемые МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, также могут быть обжалованы в суде [ст. 7.4(3) Закона № 115-ФЗ].

g) Применяется та же процедура, что описана выше [см. критерий 6.5(d)].

Критерий 6.7 – В России реализованы меры для предоставления доступа к замороженным денежным средствам или другим активам, которые признаны необходимыми для покрытия базовых расходов или для оплаты определённых типов пошлин, расходов или услуг, либо для покрытия непредвиденных расходов. Это относится как к национальным перечням (ст. 7.4, п. 4 Закона № 115-ФЗ и ст. 12 Указа Президента РФ № 562), так и к международным перечням ООН [ст. 6(2.4 и 2.5] Закона № 115-ФЗ. Все операции, которые требуют предоставления доступа к денежным средствам лицу, включённому в перечень, подлежат обязательному контролю, при этом соответствующие отчёты должны быть переданы в Росфинмониторинг [ст. 6(2.4) (4)].

Оценка и заключение

Россия в целом выполняет свои обязательства по применению ЦФС, относящихся к ФТ, за счёт автоматического прямого действия соответствующих положений Резолюций СБ ООН на территории РФ в соответствии с Конституцией и их включения в Закон о ПОД/ФТ. Однако существуют два недостатка: (1) у ФУ и УНФПП может уйти до двух дней для того, чтобы применить ЦФС, поэтому это нельзя рассматривать как безотлагательное выполнение; (2) в законодательстве нет юридически обязывающих требований, распространяющихся на все физические и юридические лица (а не только ФУ и УНФПП), которые касаются замораживания денежных средств или других активов, а также запрета предоставлять денежные средства / активы / услуги физическим или юридическим лицам, включённым в санкционные списки.

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 6.

Рекомендация 7 – Целевые финансовые санкции, относящиеся к распространению ОМУ

Это новая Рекомендация, которая не оценивалась в последнем ОВО. Здесь применяются положения Закона о ПОД/ФТ (№ 115-ФЗ) и Методические рекомендации, опубликованные Правительством РФ в 2018 году (Постановление Правительства РФ № 1277).

Критерий 7.1 – Росфинмониторинг отвечает за реализацию ЦФС, относящихся к ФРОМУ (ст. 1 Постановления Правительства РФ № 808). Основания для включения организации или физического лица в российский перечень, связанный с распространением оружия массового уничтожения, «предусмотрены главой VII Устава ООН, Советом Безопасности ООН или органами, специально созданными в соответствии с решениями Совета Безопасности ООН» [ст. 7.5(2) Закона № 115-ФЗ]. Руководство по составлению национального перечня юридических и физических лиц, внесённых в перечень согласно резолюциям СБ ООН, было утверждено Правительством РФ в октябре 2018 года (Постановление Правительства РФ № 1277). ФУ и УНФПП обязаны замораживать и блокировать денежные средства и другие активы организаций или физических лиц, внесённых в перечень за их причастность к распространению оружия массового уничтожения, незамедлительно, но не позднее одного рабочего дня после публикации соответствующего перечня на сайте Росфинмониторинга [ст. 7.5(5) Закона № 115-ФЗ]. Согласно Конституции Российской Федерации международные соглашения (включая резолюции СБ ООН) являются составной частью её правовой системы и не требуют принятия отдельных законов об их исполнении. Однако соответствующие резолюции СБ ООН не включают в себя все элементы, необходимые для того, чтобы их можно было расценивать в качестве «обязательных для исполнения мер» в соответствии со стандартами ФАТФ. Несмотря на то, что в Законе о ПОД/ФТ предусмотрено незамедлительное замораживание денежных средств или других активов, в нём не указано, когда именно возникает данное обязательство. Вместо этого в нём установлен срок выполнения соответствующих требований резолюций СБ ООН относительно публикации решений ООН на сайте Росфинмониторинга. Данное обстоятельство может привести к задержке в выполнении обязательств по замораживанию денежных средств или других активов, что противоречит требованиям ФАТФ. При таком толковании закона в результате этого двухэтапного процесса ФУ и УНФПП обязаны принимать меры по замораживанию денежных средств и других активов в контексте ЦФС только в течение двух дней после внесения в перечень, а не в течение нескольких часов, как указано в Глоссарии ФАТФ.

Критерий 7.2 –

a) ФУ и УНФПП обязаны применять ЦФС, относящиеся к ФРОМУ, незамедлительно, но не позднее одного рабочего дня после публикации на сайте Росфинмониторинга [ст. 7.5(5) Закона № 115]. Это требование не распространяется на всех физических и юридических лиц (кроме ФУ и УНФПП). Как и в случае ЦФС, относящихся к ФТ, российские власти ссылаются на статью 15(4) Конституции, которая предусматривает автоматическое включение соответствующих перечней ООН, однако данное требование не распространяется на всех физических и юридических лиц (кроме ФУ и УНФПП), поскольку не предусмотрена ответственность за нарушение данного запрета всеми физическими и юридическими лицами (кроме ФУ и УНФПП).

b) См. далее:

   i. В Законе о ПОД/ФТ отсутствует определение термина «денежные средства или другие активы». Несколько статей из различных кодексов (ГК РФ, УПК РФ, НК РФ) и двух законов (Закон № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 1996 года и Закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 2002 года) в целом подпадают под определение термина «денежные средства или другие активы», данное ФАТФ, и применяются в рамках Закона о ПОД/ФТ. Обязательство по замораживанию денежных средств и других активов, предусмотренное в Законе № 115-ФЗ, не распространяется на денежные средства и другие активы, находящиеся под контролем включённых в

перечень лиц или организаций. Однако ФУ и УНФПП обязаны на пять рабочих дней приостановить выполнение операции, в которой участвует юридическое лицо, находящееся в прямом или косвенном владении, либо физические или юридические лица, находящиеся под контролем или действующие от имени физического лица или организации, включённых в перечень ООН [ст. 7.5(8) Закона № 115-ФЗ]. Кроме того, ФУ и УНФПП обязаны поставить в известность Росфинмониторинг, который должен принять своё решение в течение пяти дней (этот срок может быть увеличен до 30 дней) (ст. 8 Закона № 115-ФЗ). Если Росфинмониторинг не примет решение в течение указанного срока, операция может быть проведена, в противном случае принимаются меры по замораживанию денежных средств и других активов. Приостановка не распространяется на денежные средства, поступившие на счет физического или юридического лица [ст. 7.5(8) Закона № 115-ФЗ]. Такое временное административное замораживание может быть продлено по решению суда.

ii. В законодательстве отсутствует требование по замораживанию денежных средств и других активов, которые полностью или совместно принадлежат или прямо или косвенно контролируются лицами и организациями, включёнными в перечень ООН. При этом указанные выше полномочия в отношении приостановки операций применяются и в отношении подпункта (ii).

iii. В законодательстве не установлено обязательство по замораживанию денежных средств или других активов, вырученных или полученных из денежных средств или других активов, находящихся в собственности или под прямым или косвенным контролем внесённых в перечень физических лиц или организаций. Однако любой доход, полученный от денежных средств, принадлежащих физическому лицу или организации, включённым в соответствующий перечень, становится имуществом, на которое распространяются существующие меры по замораживанию. При этом указанные выше полномочия в отношении приостановки операций применяются и в отношении подпункта (iii).

iv. В законодательстве не установлено обязательство по замораживанию денежных средств и других активов физического лица, действующего от имени или по поручению внесённых в перечень физических лиц или организаций. При этом указанные выше полномочия в отношении приостановки операций применяются и в отношении подпункта (iv).

c) В России нет прямого запрета, распространяющегося на всех физических или юридических лиц, согласно которому они не могут прямо или косвенно, полностью или частично предоставлять денежные средства или другие активы, экономические ресурсы либо финансовые или иные соответствующие услуги физическим или юридическим лицам, включённым в перечни, а также физическим или юридическим лицам, действующим от имени или по поручению физических или юридических лиц, включённых в перечни. Вместо этого Россия запрещает ФУ и УНФПП проводить операции с денежными средствами или другими активами (ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

В России нет прямого запрета, распространяющегося на всех физических и юридических лиц, которые не являются ФУ или УНФПП. Российские власти заявляют, что статья 15(4) её Конституции автоматически включает требования всех резолюций СБ ООН в российское законодательство и тем самым вводит запрет для всех физических и юридических лиц. Однако данные требования не распространяются на всех физических и юридических лиц, поскольку в законодательстве отсутствуют прямо сформулированные положения, предусматривающие ответственность за нарушение запрета всеми физическими или юридическими лицами (кроме ФУ и УНФПП). Таким образом, требования соответствующих резолюций СБ ООН не имеют юридической силы.

d) Росфинмониторинг информирует ФУ и УНФПП о любом решении, принятом СБ ООН, публикуя на своём сайте изменения перечней не позднее одного дня после

публикации ООН. Кроме того, ФУ и УНФПП получают оповещения, рассылаемые через личные кабинеты на сайте Росфинмониторинга. Раз в месяц изменения (внесение в перечень, исключение из перечня, внесение изменений) публикуются в официальном издании «Российская газета» (Постановление Правительства РФ № 1277). Требование предоставить ФУ и УНФПП руководство по ЦФС относится к обязанностям Росфинмониторинга (Указ Президента РФ № 808) и ЦБ РФ (ст. 77 Закона № 86-ФЗ). 29 декабря 2018 года ЦБ РФ выпустил информационное письмо об идентификации физических и юридических лиц в связи с ЦФС, относящимися к ФРОМУ (ЦБ РФ № 1284).

e) ФУ и УНФПП обязаны незамедлительно ставить Росфинмониторинг в известность о принятых мерах по замораживанию денежных средств и других активов в порядке, установленном Росфинмониторингом и ЦБ РФ в зависимости от типа учреждения, принявшего такие меры по замораживанию (ст. 7.1.6 Закона № 115). О попытках совершения операций также следует сообщать в Росфинмониторинг [ст. 7(13) Закона № 115-ФЗ]. Согласно данным требованиям организации и индивидуальные предприниматели должны «незамедлительно» представлять информацию о замораживании денежных средств и других активов в Росфинмониторинг [ст. 3(в) и 4(в) Постановления Правительства РФ № 209].

f) Права ФУ и УНФПП, которые действуют добросовестно при осуществлении мер по замораживанию денежных средств и других активов, защищены [ст. 7(12) Закона № 115-ФЗ].

Критерий 7.3 – ФУ и УНФПП обязаны каждые три месяца проверять, не были ли клиенты внесены в перечни, и информировать Росфинмониторинг о результатах такой проверки [ст. 7.5(6) № 115-ФЗ].

ФУ и УНФПП, не соблюдающие требования Закона о ПОД/ФТ, включая требования ЦФС, относящихся к ФРОМУ, о замораживании денежных средств и других активов, могут быть привлечены к гражданской, административной и уголовной ответственности и лишены лицензии. Кроме того, должностные лица ФУ и УНФПП могут подвергаться административным, гражданским или уголовным санкциям (ст. 13 Закона № 115-ФЗ). Штрафы, налагаемые на должностных лиц, составляют от 30 000 до 40 000 рублей (примерно 467 евро); на юридические лица – от 300 000 до 500 000 рублей (примерно 4000–6600 евро); либо применяется административное приостановление деятельности на срок до 60 дней [ст. 15.27(2.1) КоАП РФ]. Специальные санкции за несоблюдение требований в сфере ПОД/ФТ устанавливаются несколькими законодательными актами. В частности, несоблюдение требований:

- кредитными учреждениями может привести к отзыву лицензии (ст. 20, 6.1 Закона № 395-1);
- кредитными потребительскими кооперативами может повлечь за собой запрет на привлечение средств участников, приём новых участников и предоставление займов [ст. 5(3)(7) Закона № 190-ФЗ] или ликвидацию [ст. 5(3)(9)(в) Закона № 190-ФЗ];
- повторные нарушения в течение одного года сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами могут повлечь за собой запрет на привлечение средств участников, приём новых участников и предоставление займов [ст. 40.2(1) (10) (3) Закона № 193-ФЗ] или ликвидацию [ст. 40.2(1) (11) (в) Закона № 193-ФЗ];
- повторные нарушения в течение одного года профессиональными участниками рынка ценных бумаг могут повлечь за собой отзыв лицензии на осуществление деятельности на рынке ценных бумаг [ст. 39.1(1)(8) Закона № 39-ФЗ];
- ломбардами может повлечь за собой их ликвидацию по решению российского суда [ст. 2.3(4)(6) (а–в) Закона № 196-ФЗ];
- повторные нарушения в течение одного года микрофинансовыми организациями могут привести к исключению организации из государственного реестра [ст. 7(1.1) (3) Закона № 151-ФЗ].

Критерий 7.4 –

a) Росфинмониторинг в сотрудничестве с МИД РФ является основным органом для подачи запросов об исключении из перечня в Контактный центр, созданный в соответствии с Резолюцией СБ ООН 1730 [ст. 10.2(2) Закона № 115-ФЗ]. Российские власти указывают ссылку на соответствующие сайты ООН на сайте Росфинмониторинга.

b) Закон о ПОД/ФТ разрешает «по ошибке» пострадавшим физическим и юридическим лицам подавать письменные заявления в Росфинмониторинг, который затем должен принять решение в течение десяти рабочих дней. Решение Росфинмониторинга может быть обжаловано в судебном порядке [ст. 7.5(4) Закона № 115-ФЗ].

c) Закон о ПОД/ФТ предоставляет физическим и юридическим лицам, включённым в перечень, возможность направлять через Росфинмониторинг запросы на доступ к замороженным денежным средствам для оплаты базовых и непредвиденных расходов. Запросы передаются на утверждение в соответствующие органы ООН [ст. 7.5(7) Закона № 115-ФЗ]. Различие между базовыми и непредвиденными расходами определяется в Указах Президента по Ирану и КНДР (ст. 5 Указа Президента РФ № 109; ст. 2 Указа Президента РФ № 665). Росфинмониторинг информирует о принятом решении заявителя и учреждение, в котором находятся замороженные средства, после рассмотрения запроса [ст. 7.5(7) Закона № 115-ФЗ].

d) Сведения об исключениях из перечня ООН передаются ФУ и УНФПП таким же образом, как и сведения о включении в перечень и изменениях в перечнях ООН (см. критерий 7.2 ©).

Критерий 7.5 –

a) В законодательстве существуют положения, разрешающие зачислять на счета, замороженные в соответствии с Резолюцией 2231 СБ ООН (Иран), проценты или другие доходы, причитающиеся по этим счетам, или платежи, причитающиеся по договорам, соглашениям или обязательствам, возникшим до даты блокировки этих счетов (ст. 3 и 4 Указа Президента № 109). Аналогичные положения в отношении Резолюции 1718 СБ ООН (КНДР) также присутствуют в законодательстве [ст. 7(8) Закона № 115-ФЗ].

b) Закон о ПОД/ФТ разрешает «производить платежи по соглашениям (контрактам), заключённым до включения данной организации или физического лица в перечень… связанный с распространением оружия массового уничтожения, составленный Советом Безопасности ООН». Кроме того, данная статья предусматривает, что такие запросы должны направляться Росфинмониторингом в письменном виде. Затем МИД РФ должен передать запрос на рассмотрение в ООН [ст. 7.5(7) Закона № 115-ФЗ].

Оценка и заключение

Россия в целом выполняет свои обязательства по применению ЦФС, относящихся к ФРОМУ, за счёт автоматического прямого действия соответствующих положений резолюций СБ ООН на территории РФ в соответствии с Конституцией и их включения в Закон о ПОД/ФТ. Однако при этом имеются два недостатка: (1) реализация ЦФС, относящихся к ФРОМУ, занимает у ФУ и УНФПП до двух дней; и (2) в законодательстве нет юридически обязывающих требований, распространяющихся на все физические и юридические лица (а не только на ФУ и УНФПП), которые касаются замораживания денежных средств или других активов, или запрета предоставлять денежные средства / активы / услуги физическим или юридическим лицам, включённым в санкционные списки.

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 7.

Рекомендация 8 – Некоммерческие организации

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие»

за выполнение требований, относящихся к НКО (бывшая СР.VIII). Поскольку с тех пор требования Р. 8 значительно изменились, предыдущий анализ уже не актуален.

Нормативно-правовая база в отношении НКО включает в себя Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» от 1995 года (Закон № 82-ФЗ), Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 1996 года (Закон №7-ФЗ), Федеральный закон № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 1997 года (Закон № 125-ФЗ), Федеральный закон № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 2001 года (Закон № 129-ФЗ) и Указ Президента РФ № 1313 от 2004 года.

Согласно законодательству, НКО – это организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ст. 2 Закона №7-ФЗ). НКО должны быть зарегистрированы как юридические лица (ст. 3.1 Закона №7-ФЗ); отказ в государственной регистрации допускается в случае несоблюдения законодательных требований (ст. 23 Закона № 129-ФЗ). НКО могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнёрств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов (ст. 3 Закона №7-ФЗ). В законодательстве предусмотрен запрет лицам, включённым в сводный список террористов, выступать в качестве учредителей НКО [ст. 15(2)(2) Закона № 8-ФЗ; ст. 19(2)(2) Закона № 82-ФЗ; ст. 9(3)(3) Закона № 125-ФЗ]. Более того, лицо, ранее являвшееся руководителем, участником, членом правления общественной или религиозной организации, или иной НКО, по решению суда (ликвидация или запрет на деятельность), не может являться учредителем общественного объединения, религиозной или иной организации в течение десяти лет с даты вступления в силу соответствующего решения суда [ст. 15(1.2-1) Закона № 7-ФЗ; ст. 19 Закона № 82-ФЗ; ст. 9(3) Закона № 125-ФЗ].

Приблизительное число организаций, не имеющих целью извлечение прибыли, 643 000, из которых примерно 212 000 являются НКО[101]. Минюст РФ осуществляет надзор за деятельностью данного сектора (ст. 1 Указа Президента РФ № 1313).

Критерий 8.1 –

a) НОР ФТ 2018 года включает раздел о рисках ФТ в секторе НКО, в котором говорится, что большинство НКО попадают в группу низкого риска из-за видов осуществляемой ими деятельности. Была выявлена одна уязвимость, возникающая в тех ситуациях, когда средства, собранные НКО, не зачисляются на счета, а хранятся в виде наличных средств или зачисляются на банковские карты или иные платёжные средства (электронные кошельки, счета мобильных телефонов).

   Секторальная оценка рисков НКО[102], проведённая в 2018 году Росфинмониторингом совместно с правоохранительными органами и Минюстом РФ, выявила ряд организаций, подпадающих под определение НКО, данное ФАТФ, а именно: НКО (автономные НКО, фонды, частные учреждения, ассоциации, казачьи сообщества, национальные общины), общественные ассоциации (общественные организации и социальные движения), религиозные и благотворительные организации[103].

   Секторальная оценка рисков показывает, какие риски связаны с каждой организационно-правовой формой НКО в связи с их организационно-правовой формой и структурой, и в основном ориентирована на снижение рисков за счёт введения структурных

101 Из НОР ОД 2017–2018 гг., непубличная версия (стр. 28).

102 Методология определения уровня риска основана на методологии, изложенной в НОР ФТ.

103 Оценка риска в секторе НКО (2018 г).

средств защиты от злоупотреблений согласно требованиям закона, а также с учётом результатов расследований ФТ по каждой форме организации. В секторальной оценке не оценивается, каким образом различные НКО каждой организационно-правовой формы могут подвергаться различным уровням риска ФТ ввиду их видов деятельности или характеристик (например, задач и источников финансирования, операций и услуг или географического охвата), кроме уязвимостей, связанных с использованием наличных денежных средств. Эта оценка рисков недостаточно конкретна для выполнения данного критерия; требуется более детальная оценка, которая позволит определить характеристики и типы подверженных риску НКО, организационно-правовым формам которых приписывается средний или более высокий риск.

b) В рамках секторальной оценки рисков НКО Россия определила характер угрозы со стороны террористов и террористических организаций и возможность потенциального злоумышленного использования НКО, входящих в группу высокого риска.

c) Россия проанализировала адекватность мер, регулирующих весь сектор НКО, и сочла их эффективными для защиты НКО от возможных злоупотреблений в целях ФТ, в том числе изучила меры, направленные на снижение рисков ФТ. Тем не менее российские власти рассматривают в долгосрочной перспективе возможность принятия новых нормативно-правовых актов по разным способам сбора денежных средств, в том числе путём перевода средств на банковские счета НКО, а также новые способы идентификации лиц, участвующих в таких операциях[104]. Данные меры также включены в План действий ПФТ России.

d) Согласно выводам НОР ФТ, необходима дальнейшая работа по оценке рисков ФТ в секторе НКО. С 2014 года Росфинмониторинг как орган, ответственный за координацию [ст. 5(16.1) Положения Росфинмониторинга], представляет Президенту Российской Федерации ежегодные отчёты по угрозам национальной безопасности (см. также критерий 1.1), в которые регулярно включает новую информацию о соответствующих оценках рисков. Однако ни НОР ФТ, ни её методология не содержат ссылок на новые оценки рисков в секторе НКО, которые время от времени проводятся.

Критерий 8.2 –

a) НКО подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц (ст. 3.1 №7-ФЗ). Документы, необходимые для создания НКО, также направляются в орган государственной регистрации (местный орган ФНС РФ) для включения в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). Информация, включённая в реестр, является общедоступной и размещена на сайте ФНС РФ, а также на информационном портале НКО Минюста РФ [ст. 19(4–5) Закона № 135-ФЗ][105].

   Все НКО обязаны вести бухгалтерскую отчётность, статистический учёт и учёт операций с денежными средствами, полученными из иностранных источников. Кроме того, все НКО обязаны отчитываться о своей деятельности, предоставлять информацию о членах правления и целях расходования денежных средств (ст. 29 № 82-ФЗ). Информация находится в открытом доступе.

b) Росфинмониторинг совместно с Международным учебно-методическим центром финансового мониторинга (МУМЦФМ) и Общественной палатой РФ подготовил документ «Рекомендации для НКО в сфере ПФТ», включающий соответствующие отчёты ФАТФ о том, как НКО могут защитить себя от рисков быть использованными в целях ФТ. Местным подразделениям Минюста даны указания информировать НКО о публичной версии НОР ФТ и «Рекомендациях для НКО в сфере ПФТ», размещённых в открытом доступе на сайтах Росфинмониторинга, МУМЦФМ, Минюста и Общественной палаты РФ.

---

104 Действующий превентивный механизм обеспечивает эффективный барьер для создания НКО в целях финансирования терроризма и террористических групп (НОР ФТ 2017–2018 гг.).

105 Информация о деятельности, осуществляемой НКО, о членах их органов управления, об использовании имущества и расходовании средств, в том числе средств, полученных из иностранных источников.

c) Ежегодно сектор НКО организует семинары, круглые столы и рабочие встречи, на которых представители властей напрямую взаимодействуют с некоторыми НКО. Поскольку публичные версии НОР ФТ и секторальной оценки рисков НКО были опубликованы в 2018 году, в разных регионах были проведены дополнительные мероприятия для освещения текущих тенденций, рисков и способов предотвращения использования НКО в целях ФТ.

d) В Рекомендации НКО по ПФТ включены конкретные инструкции [раздел 4(b)] о том, каким образом стоит призывать совершать операции через регулируемые финансовые каналы.

Критерий 8.3 – Российские власти применяют единые меры по снижению рисков ФТ ко всем НКО, а к благотворительным организациям применяются дополнительные меры[106]. Все НКО обязаны вести бухгалтерскую отчётность, статистический учёт и учёт операций с денежными средствами, полученными из иностранных источников, а также отчитываться о своей деятельности, предоставлять информацию о членах правления и целях расходования денежных средств. Однако благотворительные организации, которые при секторальной оценке рисков НКО были определены как имеющие средний риск, должны также представлять дополнительно более подробные сведения (ст. 19 № 135-ФЗ).

Выездные и дистанционные проверки Минюста РФ планируются на основе ежегодных планов проверок, утверждённых Генпрокуратурой РФ, с учётом информации о репутации и опасениях, высказанных правоохранительными органами в отношении возможного незаконного использования в целях ФТ. Также могут проводиться специальные проверки, если другие соответствующие органы выразили определённые опасения, в том числе касающиеся ФТ [ст. 32(4.2) №7-ФЗ][107].

Критерий 8.4 –

a) Как отмечалось выше, Минюст РФ отвечает за надзор за сектором НКО. В ходе выездных проверок органы власти следят за выполнением требований в отношении регистрации и учёта, а также проверяют, не фигурируют ли учредители и руководители НКО в сводном списке террористов. Денежные средства и/или другие активы, полученные российским НКО из иностранных государств, международных и иностранных учреждений, от иностранных граждан и лиц без гражданства, а также расходование НКО средств и/или других активов подлежат обязательному контролю, если сумма данной операции составляет или превышает 100 000 рублей (примерно 1340 евро) [ст. 6(1.2) № 115-ФЗ].

b) В случае нарушения обязательств в отношении НКО применяют эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции. В зависимости от нарушений санкции могут включать лишение полномочий, предупреждения, приостановку деятельности, административную ответственность и ликвидацию [ст. 3.11 КоАП РФ; ст. 32 (5.5) № 7-ФЗ; ст. 42 № 82-ФЗ; ст. 61(3) ГК РФ].

Критерий 8.5 –

a) Внутри МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ информация о НКО может передаваться для обеспечения сотрудничества и координации между компетентными органами. Несмотря на то, что Минюст РФ не является членом МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ[108], он может участвовать в его работе, предлагать меры по замораживанию денежных средств и других активов в связи с потенциальными внесениями лиц в национальные списки террористов (ст. 4 Указа Президента РФ № 562).

---

106 Закон предусматривает риск-ориентированный подход (ст. 18 № 294-ФЗ) для предотвращения нарушения обязательных требований, но он не используется для конкретных целей ПОД/ФТ.

107 Конкретные опасения могут быть связаны с нарушением законодательства, например при регистрации, по особому запросу прокуратуры, по причине истечения времени после выявления нарушений в ходе предыдущих проверок и пр.

108 Членами МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ являются: ФСБ РФ, МВД РФ, МИД РФ и Росфинмониторинг.

b) У правоохранительных органов есть опыт и возможности для проведения расследований случаев ФТ и целый ряд следственных методов (см. P. 31).

c) Минюст РФ вправе запросить административные и исполнительные документы, которые в основном находятся в открытом доступе. В ходе расследования государственным органам, в том числе правоохранительным, может предоставляться информация ограниченного доступа (например, паспортные данные).

d) Минюст РФ осуществляет свою деятельность, в том числе надзор за сектором НКО, при сотрудничестве с другими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями [ст. 3 (6) Указа Президента РФ № 1313], МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ, а также Национальным антитеррористическим комитетом (НАК), который координирует контртеррористическую деятельность (Указ Президента РФ № 116 и Указ Президента РФ № 664). Если возникает подозрение, что НКО занимается ФТ или используется в противоправных целях, то данная информация незамедлительно передаётся правоохранительным органам для расследования.

Критерий 8.6 – Закон о ПОД/ФТ обеспечивает правовую основу для реагирования на международные запросы по всем вопросам, связанным с ПОД/ФТ, в том числе в отношении НКО, подозреваемых в ФТ или касательно их причастности к другим формам поддержки терроризма (ст. 10 Закон № 115-ФЗ). Росфинмониторинг может получать основную, финансовую или иную информацию об НКО от своих международных партнёров. Такие запросы составляются на основе МоВ или принципа взаимности [ст. 5(15) Указа Президента РФ № 808]. В зависимости от типа запроса (запросы о взаимной правовой помощи, запросы от иностранных органов правосудия или запросы от иностранных ПФР) они направляются в Генпрокуратуру РФ, Минюст РФ или Росфинмониторинг, которые являются координационными центрами для реагирования на международные запросы.

Оценка и заключение

Незначительные недостатки относятся к отсутствию достаточно подробной классификации рисков и к тому факту, что ни НОР ФТ, ни секторальные оценки рисков НКО не упоминают о необходимости периодических новых оценок рисков, с которыми сталкивается сектор НКО.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 8.

Рекомендация 9 – Законы о защите тайны ФУ

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «Соответствие» за выполнение данных требований.

Критерий 9.1. –

Доступность информации для компетентных органов

ФУ обязаны сохранять конфиденциальность информации о клиентах и операциях [ст. 26 Закона № 395-ФЗ; ст. 8.6(1) Закона № 39-ФЗ; ст. 857(1) и ст. 946 ГК РФ]. ФУ не нарушают законы о конфиденциальности, когда предоставляют компетентным органам информацию и документацию об операциях в целях и в порядке, предусмотренных законодательством [ст. 7 (8) Закона № 115-ФЗ; ст. 26 Закона № 395-ФЗ; ст. 8.6(4) Закона № 39-ФЗ; ст. 857(2) и ст. 946 ГК РФ]. Правоохранительные органы также могут получать от КУ информацию о счетах и вкладах физических и юридических лиц (ст. 26 Закона № 395-ФЗ). ЦБ РФ обладает соответствующими правовыми полномочиями для отмены положений о финансовой тайне (ст. 76.7 Закона № 86-ФЗ; ст. 57 Закона № 86-ФЗ; ст. 2.5.3 Инструкции ЦБ РФ № 147; ст. 2.5.3 Инструкции ЦБ РФ № 151). Роскомнадзор также уполномочен запрашивать и получать информацию, необходимую для принятия решений по вопросам, относящимся к его компетенции (ст. 6.1 Постановления Правительства РФ № 228).

Обмен информацией между компетентными органами

Все федеральные и местные органы власти безвозмездно предоставляют Росфинмониторингу информацию и документы, необходимые для выполнения его функций, например путём предоставления автоматического доступа к базам данных (п. 1 ст. 9 Закона № 115-ФЗ). Существует также ряд национальных механизмов, созданных для обмена информацией между компетентными органами на оперативном уровне (например, совместный Приказ № 207 об обмене информацией между Росфинмониторингом и правоохранительными органами, в особенности по вопросам ПОД/ФТ; совместный Приказ № 50-1 об обмене информацией между ЦБ РФ, Росфинмониторингом и правоохранительными органами относительно обнаружения и пресечения незаконных финансовых операций кредитных учреждений и их клиентов; см. более общую информацию в Р. 2). Обмен информацией происходит также на международном уровне (см. Р. 40). Закон о финансовой тайне не создаёт никаких препятствий.

Обмен информацией между ФУ

Законы о ФУ не устанавливают обязательства по соблюдению конфиденциальности, препятствующие обмену информацией между ФУ в контексте Р. 13, Р. 16 или Р. 17. Персональные данные могут предоставляться без индивидуального согласия для достижения целей, предусмотренных международным договором Российской Федерации или законом, для осуществления и выполнения функций, полномочий и обязанностей, возложенных на ФУ (пп. 2, п. 1 ст. 6 Закона № 152-ФЗ). По закону информация может предоставляться странам, подписавшим Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, и другим странам, обеспечивающим надлежащую защиту прав субъектов персональных данных (ст. 11 Закона № 152-ФЗ).

Оценка и заключение

Все критерии выполнены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 9.

Рекомендация 10 – Надлежащая проверка клиентов

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «Частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недоработки были связаны с: (i) отсутствием прямого запрета на ведение существующих счетов под вымышленными именами; (ii) отсутствием требований к проведению НПК, если есть подозрение об ОД/ФТ; к устранению сомнений в достоверности ранее полученных идентификационных данных клиентов; к срокам проверки идентификационных данных и последствий в случае, когда НПК не проводится, для НКУ; (iii) отсутствием ясности в отношении бенефициарной собственности, постоянной проверки клиентов, установления характера и предполагаемой цели деловых отношений и требований, связанных с упрощёнными и усиленными мерами НПК.

Критерий 10.1 – Всем ФУ запрещается открывать и вести банковские счета на имя анонимных владельцев или под вымышленными именами [ст. 7(1) и (5) Закона № 115-ФЗ].

Критерий 10.2 – Все ФУ обязаны применять меры НПК в следующих ситуациях:

a) Установление деловых отношений [ст. 7(1) Закона № 115-ФЗ, п. 1.1 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 1.1 Положения ЦБ РФ № 444-П, п. 8–14 Приказа Росфинмониторинга № 366].

b) Осуществление разовых операций, независимо от пороговых сумм. Несмотря на наличие определённых исключений, связанных с идентификацией клиентов – физических лиц, представителей клиентов, бенефициаров и бенефициарных собственников (БВ) (ст. 7.1.1–7.1.4), пороговые суммы небольшие (максимальная пороговая сумма составляет 100 000 рублей, или около 1200 евро, – использование персонифицированных электронных средств платежей для покупки драгоценных металлов и камней, а самая низкая – 15 000 рублей, или около 200 евро, – оплаты и страховые взносы физических

лиц) (пп. 1.1–1.4 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Данные исключения не применяются, если возникает подозрение об ОД/ФТ.

c) Осуществление разовых операций, которые являются электронными переводами в соответствии с Р. 16 (ст. 10.1–10.9 Закона № 161-ФЗ).

d) Имеется подозрение об ОД/ФТ, независимо от исключений или пороговых сумм (п. 1.1–1.4 ст. 7.1 Закона № 115-ФЗ).

e) Есть сомнение в «достоверности и точности» ранее полученных идентификационных данных клиента (ст. 7.1.3 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 10.3 – ФУ обязаны идентифицировать своих клиентов как физических, так и юридических лиц [ст. 7(1)(1) Закона № 115-ФЗ; для КУ см. п. 2.1 Положения ЦБ РФ № 499-П и соответствующие приложения 1 и 2; для НКУ см. п. 1.1 Положения ЦБ РФ № 444-П; п. 9 Приказа Росфинмониторинга № 366[109]], путём предоставления действительных оригиналов документов или их заверенных копий (в этом случае ФУ вправе запросить для проверки оригиналы документов – п. 3.1 и п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 2.4 Положения ЦБ РФ № 444-П). Достоверность документов должна быть подтверждена в ходе идентификации клиента с использованием ряда баз данных (например, ЕГРЮЛ), общедоступной информации (Единой системы межведомственного электронного взаимодействия), а также внутренних процедур ФУ (п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 2.2 Положения ЦБ РФ № 444-П, п. 6 Приказа Росфинмониторинга № 366).

Критерий 10.4 – Необходимо провести идентификацию и проверку представителя клиента в соответствии с процедурой, установленной в критерии 10.3. В отношении клиентов, являющихся физическими лицами, ФУ должны получать информацию, подтверждающую полномочия представителя клиента, включая имя, дату выдачи, срок действия и номер документа, предоставляющего полномочия представителю клиента [Приложение 1 к Положению ЦБ РФ № 444-П; Приложение 1 к Положению ЦБ РФ № 449-П; приложение 1 (15) и приложение 2 (3) к Приказу Росфинмониторинга № 366]. Также необходимо проверить его/её полномочия по представлению интересов клиента, который является юридическим лицом или образованием (пп. 4 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 10.5 – Определение БВ, приведённое в п. 13 ст. 3 Закона о ПОД/ФТ[110], соответствует Глоссарию ФАТФ[111]. ФУ обязаны применять обоснованные и доступные в существующих обстоятельствах меры для идентификации и проверки личности БВ до установления деловых отношений или проведения разовой операции [ст. 7(1)(2) Закона № 115-ФЗ] юридического лица, юридического образования при наличии оснований считать, что клиент действует от чужого имени. ФУ не обязаны всегда устанавливать личность БВ, особенно если идентификация и проверка требуют от ФУ слишком много усилий для того, чтобы считать их проведение целесообразным или возможным. ФУ обязаны проводить перекрёстную проверку по нескольким базам данных для подтверждения надёжности информации о БВ (см. критерий 10.3).

Критерий 10.6 – ФУ обязаны получать информацию о цели и предполагаемом характере деловых отношений [п. 1.1 ст. 7(1) Закона № 115-ФЗ].

Критерий 10.7 – Некоторые обязательства ФУ в совокупности напоминают постоянную

---

109 Приказ Росфинмониторинга № 366 распространяется только на некоторые ФУ (лизинговые компании, провайдеров платежных услуг, факторинговые компании, операторов федеральной почтовой связи).

110 В контексте Федерального закона под «бенефициарным собственником» понимается физическое лицо, которое в конечном счёте прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более 25% в капитале) клиентом – юридическим лицом либо имеет возможность контролировать действия такого клиента. Бенефициарным собственником клиента – физического лица считается само это лицо, за исключением случаев, когда имеются основания считать, что бенефициарным собственником является иное физическое лицо.

111 В определение термина «клиент» входят юридические образования. Кроме того, физическое лицо, которое в конечном счёте владеет юридическим лицом или контролирует клиента, не считается БС, если имеются основания полагать, что это может быть другое лицо.

проверку клиентов. К ним относятся: переоценка цели хозяйственной деятельности на регулярной основе; финансовое положение клиента и его деловая репутация; регулярное обновление информации об НПК [п. 1.1, 2 и 3 ст. 7 (1)].

a) ФУ обязаны тщательно проверять операции, осуществляемые в рамках деловых отношений, на предмет их соответствия знаниям о клиенте, сфере его деятельности и характере рисков, а также источнике средств [см. п. 1.1 ст. 7 (1) Закона № 115-ФЗ; п. 5.2 Положения ЦБ РФ № 375-П и п. 5.5 Положения ЦБ РФ № 445-П; п. 16–23 Постановления Правительства РФ № 667].

b) Информация, собираемая в рамках НПК, должна быть актуальной, релевантной и точной для всех клиентов, включая тех клиентов, которые относятся к категориям высокого риска (пп. 3 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 10.8 – Если клиенты являются юридическими лицами и образованиями, ФУ обязаны принимать надлежащие меры для того, чтобы установить их структуру собственности и управления и получать информацию о характере деловых отношений (пп. 1.1, 2, 3 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 1.6 и 2.1 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 1.2, 1.3, 1.8, 2.1–2.9 приложения 2 к Положению ЦБ РФ № 499-П; п. 1.5 и 2.1 Положения ЦБ РФ № 444-П; п. 1.2, 1.3, 1.8, 2.1–2.7 Положения ЦБ РФ № 444-П; п. 8–9 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 1.7, 2.4 и 2.6 приложения 2 к Приказу Росфинмониторинга № 366).

Критерий 10.9 – Если клиенты являются юридическими лицами, ФУ обязаны идентифицировать клиента и проверить его данные посредством следующей информации (пп. 1 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ):

a) Наименование, организационно-правовая форма и идентификационный номер налогоплательщика или код иностранной организации.

b) ФУ обязаны собирать информацию и документацию об органах юридического лица, в том числе о структуре и личном составе его органов управления (для КУ: п. 2.4 приложения 2 к Положению ЦБ РФ № 499-П в соответствии с п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; для НКУ: п. 2.1 приложения 2 к Положению ЦБ РФ № 444-П; п. 8–9 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 1.7 и п. 2.4 приложения 2 к Приказу Росфинмониторинга № 366), что является более узким понятием, чем лица, занимающие высшие руководящие должности. Отсутствуют требования устанавливать полномочия, которые регулируют деятельность юридического лица и связывают его обязательствами.

c) Отсутствуют требования относительно местонахождения главного офиса, в случае если оно отличается от адреса регистрации. При этом ФУ обязаны регистрировать адрес проживания или места пребывания (приложение 1 к Положению ЦБ РФ № 499-П; приложение 1 к Положению ЦБ РФ № 444-П; пп. 8, 9 и приложение 1 и 2 к Приказу Росфинмониторинга № 366).

Что касается юридических образований, ФУ должны идентифицировать клиента и проверять его личность посредством следующей информации (пп. 1 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ):

a) Наименование, регистрационный номер страны регистрации;

b) Для НКУ: отсутствуют требования устанавливать полномочия, которые регулируют деятельность юридического образования и связывают его обязательствами. Для высших руководящих должностей: ФУ обязаны собирать информацию и документацию об органах управления иностранных структур без образования юридического лица, в том числе о структуре и личном составе его органов управления (п. 2.4 приложения 2 к Положению ЦБ РФ № 499-П в соответствии с п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 2.1 приложения 2 к Положению ЦБ РФ № 444-П; п. 8, 9 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 1.7 и п. 2.4 приложения 2 к Приказу Росфинмониторинга № 366), что является более узким понятием, чем лица, занимающие высшие руководящие должности.

c) Место осуществления основной деятельности.

Критерий 10.10 – Если клиенты являются юридическими лицами, должны быть приняты разумные меры по установлению личности бенефициарных собственников, (что проводится не на постоянной основе), при этом проверка личности требует от ФУ проверки достоверности полученных документов (см. критерий 10.5) (пп. 1 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Сюда входят физические лица, которые прямо или косвенно (через третьих лиц) владеют не менее чем 25% капитала или имеют возможность контролировать действия клиента, а также ситуации, когда личность бенефициарного собственника вызывает сомнения. Если такое определение физического лица (лиц) невозможно, бенефициарным собственником может считаться исполнительный орган юридического лица (пп. 2 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Согласно п. 3 ст. 65.3 ГК РФ единоличным исполнительным органам являются директор, генеральный директор, председатель совета директоров и т. д. В качестве единоличного исполнительного органа компании могут выступать как физическое, так и юридическое лицо, но в российском законодательстве не уточняется, что в качестве бенефициарного собственника ФУ должны идентифицировать физическое лицо, занимающее высшую руководящую должность.

Критерий 10.11 – Термин «иностранная структура без образования юридического лица» включает в себя фонды доверительного управления (трасты) и другие виды юридических образований. В отношении этих типов образований ФУ обязаны идентифицировать и проверять личность основателей (учредителей) и доверительного собственника (доверительного управляющего), бенефициаров[112] и бенефициарных собственников – пп. 2 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона о ПОД/ФТ. Здесь также имеются недостатки, отмеченные в критерии 10.5.

Критерий 10.12 – Меры НПК, применимые к клиентам и их представителям, включая требования об обновлении данных, также применяются к бенефициарам в момент установления деловых отношений. Несмотря на отсутствие чётких требований о проверке личности бенефициара в момент выплаты, при возникновении сомнений в надёжности и достоверности полученной ранее информации идентификация должна быть проведена в течение семи рабочих дней с момента появления таких сомнений. Если идентифицировать и проверить личность бенефициара до принятия его на обслуживание невозможно, поскольку невозможно определить бенефициара операции, эту процедуру нужно провести в течение семи рабочих дней (п. 1.5 Положения ЦБ РФ № 499-П для КУ, п. 1.4 Положения ЦБ РФ № 444-П для НКУ). Данные меры не применяются к выплате премий, сумма которых не превышает 15 000 рублей (200 евро), если только не возникает сомнений относительно ОД/ФТ.

Критерий 10.13 – Отсутствует конкретное указание на включение бенефициаров по договорам страхования жизни в качестве существенного фактора риска при определении того, требуются ли усиленные меры НПК во время выплаты страховой суммы. Применяются требования, указанные в критериях 10.12 и 10.17.

Критерий 10.14 – ФУ обязаны проверять личность клиента и бенефициарного собственника до установления деловых отношений или проведения разовой операции (пп. 1 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 2.1, 2.2, 3.1 и 3.2 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 2.1, 2.2 и 2.4 Положения ЦБ РФ № 444-П; п. 6, 8, 9, 14, 29, 30 и 33 Приказа Росфинмониторинга № 366).

Критерий 10.15 – Поскольку без проверки личности деловые отношения не устанавливаются и разовые операции не проводятся, этот критерий не применяется.

Критерий 10.16 – ФУ обязаны применять меры НПК к существующим клиентам путём обновления полученной ранее информации (т. е. идентификационных данных, цели и характера деловой деятельности, финансового положения и деловой репутации клиентов, происхождения средств и имущества клиентов) в зависимости от их профилей риска (как правило, обновление данных сведений осуществляется раз в год и в течение семи рабочих дней, если возникают сомнения в достоверности или точности информации) – пп. 1 и 3 п. 1 и п. 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 26 Приказа Росфинмониторинга № 366; п. 1.6 Положения ЦБ РФ № 499-П; п. 1.5 Положения ЦБ РФ № 444-П.

112 В контексте Закона о ПОД/ФТ под «бенефициаром» понимается лицо (физическое или юридическое), в интересах которого действует клиент при совершении операций с денежными средствами и другими активами, в т. ч. по договору представительства, агентскому договору, договору поручения или договору доверительного управления.

Критерий 10.17 – Существует общее требование о том, что меры НПК могут варьироваться в зависимости от уровня рисков (пп. 1 и 3 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 4.1 и 4.9 Положения ЦБ РФ № 375-П). ФУ обязаны также уделять «повышенное внимание»[113] операциям клиентов, отнесённым к группе повышенного риска[114] (ст. 18 Постановления Правительства РФ № 667), что, однако, не позволяет провести различия между упрощёнными, обычными и усиленными мерами НПК с точки зрения объёма, глубины и интенсивности мер, применяемых в каждом режиме. При этом определённые усиленные меры НПК предусмотрены в Положениях ЦБ РФ (п. 5.2 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ и п. 5.2, 5.3 Положения ЦБ РФ № 444-П для НКУ).

Критерий 10.18 – Упрощённые меры НПК могут применяться только в отношении физических лиц (см. определение в ст. 3 Закона № 115-ФЗ). Проведение упрощённой НПК допускается в определённых ситуациях (см. критерий 1.8), за исключением случаев, когда возникает подозрение об ОД/ФТ (п. 1.1, 1.2, 1.4, 1.4–2 и 1.11 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Условия применения упрощённых мер НПК напоминают объективные характеристики отношений с потенциально низким риском и установлены с учётом результатов и выводов предыдущих оценок рисков.

Критерий 10.19 – В контексте данного критерия российское законодательство включает не все элементы НПК и содержит только требования об идентификации и проверке личности. Кроме того, действующая система представляет собой комбинацию обязанности и возможности отказать в установлении деловых отношений и проведении разовой операции: «возможность» передаёт идею «права на отказ», а «обязанность» означает, что отказ обязателен. Таким образом, ФУ запрещено вступать в деловые отношения, если клиент или его представитель не предоставляют необходимую для идентификации информацию или документы (п. 5 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). В отношении разовых операций подобных положений нет. Отчасти этот недостаток нивелируется тем, что ФУ обязаны: (i) отказать в установлении деловых отношений, если у них есть подозрение об ОД/ФТ (п. 5.2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ); и (ii) отказать клиенту в выполнении разовой операции юридического образования, если не предоставлены необходимые документы или есть подозрения об ОД/ФТ (п. 11 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). В обоих случаях ФУ обязаны направлять СПО (п. 11, 13 и 13.1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). На НКУ распространяются только требования в отношении разовых операций (п. 11 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Что касается БВ, то в случае, если идентифицировать его невозможно, поскольку информация или документы не были предоставлены, учреждение также имеет право, но не обязано отказать в проведении операции или установлении деловых отношений (пп. 2 п. 1 и п. 5.2 и 5.4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; для КУ см. п. 1.2., 2.1, 2.2., 3.1 и 3.2 Положения ЦБ РФ № 499-П; для НКУ см. п. 1.1.1, пп. 1 и 2 п. 1.5, п. 2.2, 2.3 и 2.4 Положения ЦБ РФ № 444-П).

Критерий 10.20 – Если у ФУ появляются подозрения об ОД или ФТ и при этом они обоснованно полагают, что выполнение мер НПК станет предупреждением для клиента, то в данном случае отсутствует какое-либо законодательное положение, которое позволило бы им вместо проведения НПК подать СПО.

Оценка и заключение

Положения российской правовой системы в целом соответствуют Р. 10, а указанные выше недостатки незначительны. В частности, ФУ имеют право, но не обязаны отказать в установлении деловых отношений или в осуществлении разовой операции, в случае если они не могут выполнить меры по НПК. Режим усиленных мер НПК необходимо сформулировать более чётко и более подробно. Кроме того, отсутствует положение, позволяющее при появлении подозрений об ОД или ФТ, дающих ФУ основание считать, что выполнение мер

113 Под повышенным вниманием понимается принятие усиленных мер мониторинга и контроля в отношении клиента и связанных с ним операций (п. 13–15 Постановления Правительства РФ № 667, глава 4 Положения Банка России № 375-П для КУ; глава 4 Положения Банка России № 445-П для НКУ; см. также критерий 1.7).

114 Клиент группы повышенного риска – это клиент, отнесённый ФУ к группе повышенного риска по результатам проведения программы оценки риска клиента, которая должна предусматривать ряд факторов, учитываемых в ходе этой проверки.

НПК насторожит клиента, направить СПО вместо проведения НПК.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 10.

Рекомендация 11 – Хранение данных

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «значительное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с документами по счетам и деловой перепиской, которые не нужно было хранить не меньше пяти лет после закрытия счёта или прекращения деловых отношений. Кроме того, ни законы, ни нормативно-правовые акты не требуют предоставлять своевременный доступ. В Р. 11 излагается принцип, согласно которому требование о том, чтобы ФУ вели определённый учёт, должно быть закреплено в законодательстве. В Российской Федерации Закон о ПОД/ФТ предусматривает ряд мер, воплощающих упомянутый принцип.

Критерий 11.1 – Существует обширный список операций, данные по которым ФУ обязаны хранить не меньше пяти лет после их осуществления, – пп. 4 п. 1 ст. 7, п. 2, 3 и 4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ. При этом ФУ не обязаны хранить всю необходимую информацию по всем операциям.

Критерий 11.2 – ФУ обязаны хранить все записи, полученные в результате применения мер НПК, в течение не меньше пяти лет, начиная со дня прекращения деловых отношений или даты проведения разовой операции (пп. 1 и 1.1 п. 1 ст. 7, п. 4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ), включая бухгалтерские документы (п. 2 ст. 29 Закона № 402-ФЗ), деловую корреспонденцию [п. 33(ж) Постановления Правительства РФ № 667], результаты анализа необычных или подозрительных операций [совокупно п. 21, 22, 33(в) Постановления Правительства РФ № 667 и п. 4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ].

Критерий 11.3 – ФУ должны получать различную информацию в отношении отдельных операций, которая позволяет восстановить данные, а именно их тип и назначение, дату и сумму; сведения о личности физического или юридического лица, запросившего операцию; информацию о личности представителя, совершающего операцию от имени клиента; и информацию о бенефициаре (пп. 4 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Эта информация может быть предоставлена всем государственным органам в ходе судебного разбирательства (п. 2 ст. 857 ГК РФ; см. также пп. 5 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности»).

Критерий 11.4 – ФУ обязаны предоставлять в Росфинмониторинг данные по НПК, операциям и бенефициарным собственникам незамедлительно или в течение определённого срока – от одного до пяти рабочих дней после выполнения операции [п. 1, 5 и 10 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; пп. а), б), е) и ж) п. 3 Постановления Правительства РФ № 209; п. 1 Положения ЦБ РФ № 600-П и п. 9 приложения к Положению ЦБ РФ № 600-П]. В отношении КУ имеется дополнительное требование о предоставлении записей об операциях целому ряду компетентных органов (п. 2, 4, 5 и 6 ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности»). Участники рынка ценных бумаг могут предоставлять информацию целому ряду учреждений, включая другие государственные органы со следственными функциями и суды (п. 4 ст. 8.6 Закона № 39-ФЗ). ЦБ РФ также имеет право на получение всей информации, необходимой для проведения проверок (ст. 73 Закона № 86-ФЗ для КУ, ст. 76.5 того же закона для НКУ; и ст. 2.5.3 Положения ЦБ РФ № 147-П; см. критерий 27.3). Правоохранительные органы могут получать информацию от ФУ (см. критерий 30.1). Действуют положения закона о представлении информации по НПК в Росфинмониторинг (пп. 5 п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ; п. 9 приложения к Положению ЦБ РФ № 600-П для КУ; Постановление Правительства РФ № 209 для НКУ).

Оценка и заключение

Отсутствует требование о хранении документации по всем операциям, несмотря на обширный список операций, информация по которым подлежит хранению в соответствии с законодательством. НКУ не обязаны раскрывать информацию об НПК и документах по операциям целому ряду российских компетентных органов.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 11.

Рекомендация 12 – Публичные должностные лица

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с определением термина «ПДЛ», которое не распространялось на тех лиц, которым были поручены публичные функции; отсутствием требования о получении одобрения со стороны высшего руководства применительно к существующим клиентам, которые, как было установлено, являются ПДЛ; отсутствием ясности, касающейся установления источника благосостояния, и отсутствием обязательств по проведению усиленных постоянных проверок клиентов и обязательств в отношении установления личности бенефициарных собственников.

Критерий 12.1 – При определении того, попадает ли клиент в категорию иностранных ПДЛ, необходимо полагаться на Рекомендации ФАТФ (п. 4 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). Однако это нельзя назвать основательной мерой на национальном уровне, при этом возникают сомнения в том, что этот метод вносит ясность и определённость в российскую правовую систему.

В отношении иностранных ПДЛ ФУ обязаны принимать дополнительные меры, помимо НПК. В данном контексте ФУ обязаны:

a) Иметь системы управления рисками, позволяющие с помощью принятия разумных и доступных мер определить, является ли новый или существующий клиент иностранным ПДЛ (пп. 1 п. 1 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ; пп. 1 и 6 п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; пп. 1 и 5 п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 445-П и п. 11 Постановления Правительства РФ № 667 для НКУ). Все ФУ обязаны определять, не является ли бенефициарным собственником клиента какое-либо иностранное ПДЛ (п. 4.4 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.2 и приложение 2 Положения ЦБ РФ № 445-П; часть III Методических рекомендаций Приказа Росфинмониторинга № 57; часть II Методических рекомендаций Приказа Росфинмониторинга № 59).

b) Получать одобрение руководителя или заместителя руководителя ФУ до установления деловых отношений с иностранными публичными должностными лицами (пп. 2 п. 1 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). Это положение не относится к уже существующим клиентам.

c) Принимать разумные и возможные меры для выявления источника средств или других активов (благосостояния) иностранных ПДЛ (пп. 3 п. 1 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). Если иностранное ПДЛ признано бенефициарным собственником, эти действия должны выполнять все ФУ.

d) Уделять особое внимание (см. недостатки в критерии 10.17) операциям, совершаемым в рамках деловых отношений иностранными ПДЛ (пп. 5 п. 1 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). На ФУ также возложена обязанность регулярно обновлять имеющуюся информацию об источнике средств и других активах (пп. 3 п. 4 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ).

   Если нет подозрений об ОД/ФТ, КУ не обязаны выполнять требования, установленные в пункте 1 упомянутой ст. 7.3: (i) при проведении операций на сумму до 40 000 рублей (примерно 550 евро) или её эквивалента в иностранной валюте, если они связаны с покупкой или продажей наличной иностранной валюты физическими лицами; и (ii) при проведении операций на сумму до 15 000 рублей (примерно 200 евро) или её эквивалента в иностранной валюте, связанных с перечислением денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковского счета.

Критерий 12.2 – ФУ должны принимать обоснованные и доступные меры для определения того, является ли новый или существующий клиент российским ПДЛ или должностным лицом публичной международной организации (пп. 1 п. 1 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ; пп. 1 и 6 п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; пп. 1 и 5 п. 3.2 Положения ЦБ РФ № 445-П и п. 11 Постановления Правительства РФ № 667 для НКУ). В отличие от иностранных ПДЛ, по

лицам, относящимся к категории российских ПДЛ, отсутствует соответствующее указание об использовании Рекомендаций ФАТФ для определения его принадлежности к данной категории. Российскими ПДЛ считаются лица, которым доверены функции государственного управления Российской Федерацией; члены Совета директоров ЦБ РФ; лица, входящие в федеральные государственные службы, которые назначаются и освобождаются от соответствующих должностей Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, лица, выполняющие государственные функции в ЦБ РФ, государственных корпорациях и иных организациях, созданных согласно законодательству Российской Федерации, включённые в перечни должностей, определяемые Президентом Российской Федерации, а также должностные лица международных организаций. Судебные и военные должностные лица также относятся к этой категории, поскольку назначаются Президентом Российской Федерации. Высокопоставленные политики и крупные партийные лидеры не назначаются Президентом, поэтому считаются российскими ПДЛ только в том случае, если они занимают какие-либо государственные (исполнительные) должности или должности в Федеральном собрании (законодательные должности). Согласно Глоссарию, определение термина «ПДЛ» должно основываться на значимости выполняемых функций, а не на том, назначает ли их Президент на данные должности или нет. Сводный список был принят и часто обновляется Президентом Российской Федерации – см. Указ Президента № 32.

Меры и законодательные положения, указанные в критерии 12.1(a), применяются следующим образом: если операция относится к категории высокого риска, должны применяться меры, указанные в критерии 12.1 (b)–(d) (п. 3 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). Данное законодательное требование не полностью соответствует нынешнему критерию, поскольку в нём акцент сделан на операцию, которая относится к категории высокого риска, а не на деловые отношения с клиентом. Однако нормативно-правовые акты поясняют, что оценка рисков клиентов ФУ должна принимать во внимание тот факт, является ли клиент российским ПДЛ или нет (п. 4.3 и 4.4 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; п. 4.2 и приложение 2 Положения ЦБ РФ № 445-П и для НКУ). Здесь также имеются недостатки, отмеченные в критерии 12.1.

Критерий 12.3 – Усиленные меры НПК применяются к ближайшим родственникам иностранных и российских ПДЛ. Под это положение также подпадают операции от имени этих лиц (пп. 5 п. 11 и п. 3 ст. 7.3 Закона № 115-ФЗ). Однако требования по усиленным мерам НПК не применяются к близкому окружению иностранных и российских ПДЛ. Здесь также имеются недостатки, отмеченные в критериях 12.1 и 12.2.

Критерий 12.4 – Меры НПК, применимые к клиентам и их представителям, включая требования об обновлении данных, также применяются к бенефициарам в момент установления деловых отношений. Таким образом, ФУ должны определять, являются ли бенефициары ПДЛ, проводить усиленную проверку при установлении деловых отношений с владельцами полисов и направлять сообщения о подозрительных операциях при выявлении высоких рисков. Если ФУ не может идентифицировать бенефициара до принятия клиента на обслуживание из-за того, что бенефициар не указан в запланированных клиентом операциях, эту процедуру следует провести в течение не более семи рабочих дней со дня операции (п. 1.5 Положения ЦБ РФ № 499-П для КУ, п. 1.4 Положения ЦБ РФ № 444-П для НКУ). При этом отсутствует положение, требующее, чтобы ФУ определяли, не является ли ПДЛ бенефициарным собственником выгодоприобретателя. Кроме того, отсутствуют какие-либо положения, обязывающие ФУ информировать высшее руководство перед выплатой доходов по полисам.

Оценка и заключение

Что касается иностранных ПДЛ, Россия решила определять, является ли то или иное лицо иностранным ПДЛ в прямом соответствии с текстом Рекомендации ФАТФ. Что касается российских ПДЛ, то существует национальный перечень, который регулярно обновляется Указом Президента. Однако возможность считать таковыми определённых лиц в основном зависит от назначения Президента, а не от значимости выполняемых ими функций, что является достаточно формальным подходом, лишающим подотчётные организации необходимой гибкости в принятии собственных решений. К близкому окружению любого

типа ПДЛ не применяются усиленные меры НПК. Отсутствует положение, требующее, чтобы ФУ определяли, не является ли ПДЛ бенефициарным собственником выгодоприобретателя по полису страхования жизни. Кроме того, ФУ не обязаны информировать высшее руководство перед выплатой доходов по полисам страхования.

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 12.

Рекомендация 13 – Банки-корреспонденты

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «Частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с отсутствием конкретных требований относительно: (i) понимания характера деятельности контрагента и качества надзора; (ii) принятия решений об эффективности системы ПОД/ФТ контрагента; и (iii) определения того, был ли ответчик объектом расследования об ОД/ФТ. Новая Рекомендация ФАТФ добавляет конкретное требование относительно запрета корреспондентских отношений с подставными банками.

Критерий 13.1 – КУ должны проводить определённую процедуру идентификации при установлении трансграничных корреспондентских банковских отношений с зарубежными банками и другими КУ, которые не являются зарубежными банками (Положение ЦБ РФ № 375-П). В отношении других аналогичных отношений или НКУ обязательных положений нет.

a) При установлении трансграничных корреспондентских банковских отношений КУ обязаны собирать необходимую информацию об учреждении-контрагенте для понимания характера деятельности контрагента, определения репутации учреждения, а также устанавливать другую информацию (п. 2.5 Положения ЦБ РФ № 499). При этом отсутствуют требования об определении качества надзора.

b) ФУ должны собирать информацию о мерах ПОД/ФТ, применяемых контрагентами. При этом отсутствуют требования о предоставлении доступа к системе контроля ПОД/ФТ учреждения-контрагента.

c) До установления отношений с банком-корреспондентом необходимо получить разрешение руководителя или должностного лица, уполномоченного руководителем;

d) Отсутствует требование относительно определения соответствующих обязанностей каждого учреждения в сфере ПОД/ФТ в контексте отношений с банками-корреспондентами.

Критерий 13.2 – Законодательство Российской Федерации не разрешает открывать сквозные счета.

Критерий 13.3 – КУ запрещается устанавливать и поддерживать корреспондентские банковские отношения с банками-нерезидентами, которые не имеют постоянно действующих органов управления в странах или юрисдикциях, где они зарегистрированы (п. 5 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Они также обязаны принимать меры по недопущению установления деловых отношений с банками-нерезидентами, которые позволяют таким организациям вести свои счета (п. 5.1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Требования, в соответствии с которыми можно создать банк в России, изложены в Законе «О банках и банковской деятельности»; согласно данным требованиям подставным банкам запрещено работать в стране.

Оценка и заключение

Россия в значительной степени соответствует Р. 13. Обнаруженные недостатки связаны с тем, что ФУ не обязаны ни чётко понимать качество надзорных мер в отношении учреждения-респондента, оценивать систему контроля ПОД/ФТ учреждения-респондента и применяемые им меры контроля по ПОД/ФТ, ни знать обязанности каждого учреждения в сфере ПОД/ФТ. Кроме того, законодательные требования применяются только к КУ.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 13.

Рекомендация 14 – Услуги перевода денег или ценностей

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «несоответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с отсутствием эффективности в области обеспечения соответствия; недостаточное внимание уделялось рискам, связанным с незаконными альтернативными системами денежных переводов; до ноября 2007 года не осуществлялось надзора за деятельностью поставщиков услуг по приёму платежей (невозможно было определить эффективность); реализация Р. 5–8, 10, 13–15, 22 и 23 в отношении УПДЦ демонстрирует те же недостатки, что и в банках; и у Роскомнадзора нет эффективных мер воздействия.

Критерий 14.1 – Провайдеры УПДЦ обязаны получать банковскую лицензию в силу Закона № 395-ФЗ, а в случае операторов почтовой связи – в силу Закона № 126-ФЗ. Прочие провайдеры, участвующие в приёме платежей, должны быть зарегистрированы в Росфинмониторинге (Постановление Правительства РФ № 58), включая платёжных агентов (п. 5 ст. 4 Федерального закона № 103).

Критерий 14.2 – Деятельность незаконных систем денежных переводов в Российской Федерации, действующих без лицензии ЦБ РФ и Роскомнадзора, является уголовно наказуемой в России и наказывается соразмерными и сдерживающими штрафами (ст. 172 УК РФ): (i) в размере от 100 000 до 300 000 рублей (примерно от 1300 до 4000 евро) либо в размере заработной платы или иного дохода за период от одного до двух лет; (ii) принудительными работами на срок до четырёх лет; (iii) лишением свободы на срок до четырёх лет с выплатой штрафа в размере до 80 000 рублей (примерно 1000 евро) либо в размере заработной платы, оклада или иного дохода за период до шести месяцев или без выплаты штрафа. Провайдеры УПДЦ, действующие без лицензии, также лишаются всей полученной ими суммы, и на них налагается штраф в двукратном размере этой суммы. Кроме того, ЦБ РФ уполномочен инициировать процедуру ликвидации такого юридического лица (п. 8 ст. 13 Закона «О банках и банковской деятельности»). За незаконное осуществление банковской деятельности физические лица несут гражданскую, административную или уголовную ответственность (п. 9 ст. 13 Закона «О банках и банковской деятельности»). Предварительное расследование по уголовным делам проводит полиция.

Критерий 14.3 – КУ (банковские и небанковские), операторы связи, операторы федеральной почтовой службы и операторы, осуществляющие приём платежей, включая платёжных агентов, подпадают под действие закона о ПОД/ФТ, и компетентные органы (ЦБ РФ, Роскомнадзор и Росфинмониторинг) осуществляют надзор за выполнением ими соответствующих требований (п. 9 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 14.4 – Провайдеры УПДЦ обязаны вести актуальный перечень агентов с адресами всех мест, где осуществляются операции. Агенты обязаны предоставлять провайдерам УПДЦ информацию, необходимую для включения в этот перечень. Провайдеры УПДЦ обязаны только предоставлять этот перечень ФНС РФ по требованию (п. 19 ст. 16 Закона № 161-ФЗ; п 3 ст. 4 Закона № 103-ФЗ) и не обязаны предоставлять его компетентным органам других стран, в которых провайдеры УПДЦ и их агенты осуществляют свою деятельность.

Критерий 14.5 – Провайдеры УПДЦ обязаны контролировать выполнение их агентами требований Закона о ПОД/ФТ (п. 20 и 24 ст. 14 Закона № 161-ФЗ). В законодательстве отсутствуют требования, чтобы провайдеры УПДЦ включали своих агентов в собственные программы ПОД/ФТ.

Оценка и заключение

Имеются незначительные недостатки, связанные с тем, что провайдеры УПДЦ не обязаны предоставлять перечень своих агентов никому, кроме российских компетентных органов. Кроме того, провайдеры УПДЦ не обязаны включать своих агентов в собственные программы ПОД/ФТ.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 14.

Рекомендация 15 – Новые технологии

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с тем, что требования в отношении новых технологий ограничивались интернет-банкингом, а требования в отношении операций, осуществляемых без наличия карты, за исключением КУ, отсутствовали.

Критерий 15.1 – Требования о проведении оценки рисков для всех подотчётных субъектов по Закону о ПОД/ФТ применяются ко всем операциям и типам услуг (п. 2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ), в том числе и к новым технологиям. Риски ОД/ФТ, связанные с разработкой новых продуктов, также оцениваются рабочими группами и в рамках другого консультативного механизма. Консультативный совет при МК по борьбе с ОД/ФТ и ФРОМУ принял решение о том, что его члены должны предоставлять в Росфинмониторинг информацию о ходе работы по снижению риска открытия удалённых счетов для юридических лиц, а также использования цифровой подписи в целях идентификации. Согласно Постановлению Правительства РФ № 1104 некоторые ФУ участвуют в пилотном проекте по использованию электронной документации для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и открытия счетов на их имя с использованием автоматизированной системы безопасности в установленные сроки (два года с возможностью продления). Цели эксперимента: (i) развитие автоматизированной системы; (ii) выявление технических возможностей автоматизированной системы; (iii) определение финансовой эффективности системы и возможностей использования указанной технологии юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Кроме того, в ЦБ РФ создан Межведомственный экспертный совет по внедрению инновационных финансовых услуг и технологий (в состав которого входят представители обеих палат парламента, профильных министерств и Росфинмониторинга) (см. Приказ ЦБ РФ № ОД-849). Данный экспертный совет рассматривает вопросы использования инновационных продуктов, услуг и технологий в финансовом секторе. Моделирование процессов, связанных с этим использованием, проводится путём оценки рисков, включая риски ОД/ФТ. Судя по примерам, предоставленным российскими органами, ФУ проводят анализ новых продуктов, деловых практик и использования новых технологий в новых и существующих продуктах для выявления и оценки рисков ПОД/ФТ. Росфинмониторингу поручено обновлять информацию о НОР ОД/ФТ. Эта работа осуществляется в сотрудничестве с федеральными органами исполнительной власти, другими государственными органами и организациями, ЦБ РФ и при участии ФУ (см. пп. 16.1 п. 5 Указа Президента № 808). НОР ОД 2018 года включает два раздела, посвящённых риску злоупотребления электронными средствами платежа и виртуальными валютами, а НОР ФТ содержит раздел о рисках привлечения денежных средств для финансирования терроризма через Интернет.

По мнению группы экспертов-оценщиков, Россия доказала, что «выявляет и оценивает риски ОД/ФТ», связанные с новыми технологиями. Кроме того, считается, что общее положение Закона о ПОД/ФТ включает в себя обязательство, указанное в этом критерии, несмотря на отсутствие конкретного требования о том, что ФУ обязаны оценивать риски, связанные с разработкой новых продуктов и новых деловых практик, а также использованием новых или развивающихся технологий для разработки новых и уже существующих продуктов.

Критерий 15.2 – ФУ обязаны разрабатывать программы управления рисками ОД/ФТ в целях реализации механизмов внутреннего контроля в рамках ПОД/ФТ, что означает одновременное проведение оценки рисков и их снижения (см. Положения ЦБ РФ № 375-П и 445-П – главы 4, в частности п. 4.1; Постановление Правительства РФ № 667, в частности п. 13–16), причём данные программы должны применяться до запуска новых продуктов, практик и технологий для управления и снижения соответствующих рисков. Требования по снижению рисков также изложены в рекомендациях целого ряда надзорных органов.

Оценка и заключение

Все критерии выполнены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 15.

Рекомендация 16 – Электронные переводы денежных средств

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки в выполнении этих требований были связаны с тем, что полная информация об отправителе требовалась не всегда; не существовало никаких требований к ФУ-получателям в отношении принятия ими основанной на риск-ориентированном подходе процедуры для электронных переводов, а входящие переводы и вовсе не были охвачены; выполнение требования об отказе в совершении операций без полной информации об отправителе было невозможно; пакетные переводы отдельно не упомянуты в законодательстве; недостатки были выявлены и в других рекомендациях, а именно в отношении санкций, контроля и надзора; эффективность действующей на тот момент новой системы не поддавалась измерению. Скрининг ЦФС, относящихся к терроризму и финансированию террористической деятельности, отдельно не рассматривается в рамках Р. 16.

Закон о ПОД/ФТ устанавливает два вида операций в контексте Р. 16: перевод средств с банковского счёта и перевод средств без открытия банковского счёта.

Критерий 16.1 –

a) ФУ обязаны прилагать к трансграничным банковским переводам на сумму свыше 15 000 рублей (примерно 200 евро) следующую информацию об отправителе (п. 1, 1.1, 7 и 12 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ): (i) имя, фамилия и отчество (для физических лиц) или наименование (для юридических лиц); (ii) номер банковского счёта (как для физических, так и для юридических лиц) и уникальный номер операции (не требуется для переводов денежных средств с банковского счёта); (iii) адрес места жительства (для физических лиц) и идентификационный номер налогоплательщика (для физических и юридических лиц).

   Хотя законодательство предписывает, чтобы КУ обеспечивали наличие и полноту информации в целях выполнения данных требований, группа экспертов-оценщиков считает, что данная формулировка в достаточной степени отражает понимание термина «точность», как того требует стандарт. Фактически процесс идентификации и проверки личности проводится до перевода средств (через банковский счёт или без его открытия), что позволяет проверять точность информации (см. критерий 10.2).

b) Отсутствуют какие-либо законодательные положения, требующие, чтобы ФУ всегда прилагали к трансграничным электронным переводам данные об имени получателя или номер его счёта или уникальный номер транзакции.

Критерий 16.2 – Закон о ПОД/ФТ отдельно не рассматривает «пакетные файлы», хотя допускает проведение «пакетных переводов», т. е. переводов от одного отправителя, объединяемых в один пакетный файл для передачи получателям. Правила, регулирующие электронные переводы физических лиц, а именно статья 7.2 Закона о ПОД/ФТ, также применяются к пакетным переводам, при этом существуют недостатки, указанные в критерии 16.1.

Критерий 16.3 – Для трансграничных электронных переводов на сумму меньше установленного в российском законодательстве лимита в 15 000 рублей (примерно 200 евро) изложенные выше требования (критерий 16.1) не применяются (п. 12 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 16.4 – При возникновении подозрений о ПОД/ФТ, согласно политике и процедурам внутреннего контроля, ФУ обязаны запросить дополнительную информацию и документацию в отношении определённого клиента или операции (п. 5.2 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 5.3 Положения ЦБ РФ № 445-П; п. 23 и 24 Постановления Правительства РФ № 667).

Критерий 16.5 – Закон о ПОД/ФТ не проводит различий между внутренними и трансграничными электронными переводами с точки зрения информации об отправителе, которая должна быть передана вместе с переводом от организации-отправителя, таким образом, недостатки в отношении трансграничных электронных переводов в равной степени относятся и к внутренним (см. критерий 16.3).

Критерий 16.6 – Применяются те же меры, и, соответственно, имеются такие же недостатки, что и в критерии 16.5. Отсутствует требование о предоставлении информации о получателях ФУ-получателям. ФУ должны предоставлять информацию об операциях в Росфинмониторинг по требованию в течение трёх рабочих дней [п. 4 (а) и (б) Постановления Правительства РФ № 209] или по их собственной инициативе при наличии подозрения об ОД/ФТ (в таком случае в течение одного рабочего дня с даты возникновения подозрения) (п. 5 ст. 7 и ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Правоохранительные органы могут незамедлительно получить доступ к информации по счетам, вкладам и переводам (ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности»).

Критерий 16.7 – ФУ-плательщик обязан хранить всю полученную информацию об отправителе не меньше пяти лет (п. 1 и 4 ст. 7 и п. 1 и 7 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Что касается информации о получателях, то здесь нет требований, похожих на требования о предоставлении информации об отравителе. При этом п. 1 ст. 7 Закона о ПОД/ФТ обязывает ФУ собирать информацию о получателях согласно требованиям Р. 16, за исключением номера счёта получателя или, если таковой отсутствует, уникального номера операции.

Критерий 16.8 – ФУ-отправители обязаны отказывать в осуществлении электронных переводов, не соответствующих требованиям изложенных выше критериев 16.1–16.7, однако это относится только к информации об отправителе (п. 2 и 8 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 16.9 – ФУ-посредники обязаны следить за тем, чтобы вся полученная информация об отправителе хранилась вместе с информацией о переводе (п. 4 и 9 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Здесь также имеются недостатки, связанные с отсутствием информации об отправителе, сопровождающей перевод (критерий 16.1).

Критерий 16.10 – В законе о ПОД/ФТ не проводится никаких различий в отношении обязательства ФУ-посредника в отношении учёта полученной им информации. Таким образом, обязательства по ведению учёта применяются ко всем переводам, в том числе в тех случаях, когда технические ограничения препятствуют передаче вместе с переводом необходимой информации, независимо от недостатков, обнаруженных выше и связанных с обязательствами в отношении сопроводительной информации к электронным переводам [критерий 16.1(b) и сбора информации (критерий 16.7)].

Критерий 16.11 – ФУ-посредники обязаны обеспечивать неизменность информации, содержащейся в полученных документах, т. е. информация, полученная бенефициаром, должна быть того же содержания, что и информация, полученная отправителем (п. 4 и 9 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Это обязательство не состоит в том, чтобы проводить надлежащую проверку наличия требуемой информации об отправителе и получателе с целью приложить её к банковскому электронному переводу. Несмотря на это, ФУ-посредники, осуществляющие денежные переводы без открытия банковского счета, обязаны проверять, сопровождает ли банковский перевод информация, предусмотренная Законом о ПОД/ФТ (см. критерий 16.1). Если эта информация отсутствует, они обязаны направлять данные об операции в уполномоченный орган (п. 11 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Имеются недостатки, выявленные в критерии 16.1.

Критерий 16.12 – ФУ-посредники, осуществляющие денежные переводы без открытия банковского счёта, обязаны проверять, сопровождает ли банковский перевод информация, предусмотренная Законом о ПОД/ФТ (см. критерий 16.1). Они должны направлять данные об операции в уполномоченный орган, если: (i) упомянутая информация отсутствует и (ii) имеются подозрения об ОД/ФТ (п. 11 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). ФУ-посредники обязаны отказать в осуществлении банковского перевода в случае неполучения указанной информации (п. 8 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Обязанность общего характера по осуществлению политики и процедур внутреннего контроля в сфере ПОД/ФТ распространяется как на денежные переводы без открытия банковского счёта, так и на переводы денежных средств с банковского счёта.

Однако вышесказанное не означает, что существует риск-ориентированная политика и процедуры для определения того, когда следует осуществить, отклонить или приостановить электронный перевод, в котором отсутствует необходимая информация об отправителе и

получателе. Напротив, это означает, что существует жесткий и регламентированный свод правил, который обеспечивает достижение предусмотренного законом результата путём принятия последующих мер. Имеются недостатки, выявленные в критерии 16.1.

Критерий 16.13 – ФУ-получатели должны проверять, сопровождает ли электронный перевод вся необходимая информация об отправителе (п. 5 и 10 ст. 7.2 Закона № 115-ФЗ). Также отсутствуют требования по выявлению отсутствия информации о получателях.

Критерий 16.14 – ФУ-получатели обязаны устанавливать и проверять личность получателей банковских переводов согласно общим положениям Закона о ПОД/ФТ (п. 1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ) независимо от типа перевода и обязаны хранить эту информацию в соответствии с Р. 11 (п. 4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 16.15 – Здесь действует обязанность общего характера по осуществлению политики и процедур внутреннего контроля в сфере ПОД/ФТ. ФУ-получатели не обязаны иметь риск-ориентированную политику и процедуры ПОД/ФТ для определения того, когда следует осуществить, отклонить или приостановить электронный перевод, в котором отсутствует требуемая информация об отправителе и получателе.

Критерий 16.16 – Согласно законодательству в области ПОД/ФТ, провайдеры УПДЦ, включая платёжных агентов, обязаны соблюдать описанные выше требования в отношении электронных переводов. Имеются недостатки, выявленные в Р. 16.

Критерий 16.17 – Что касается осуществления контроля за получателем и отправителем электронных переводов, то здесь отсутствуют специальные требования к провайдерам УПДЦ, чтобы они учитывали всю информацию с обеих сторон для оценки необходимости направления СПО. Тем не менее, что касается денежных переводов без открытия банковского счёта, п. 11 ст. 7.2 Закона о ПОД/ФТ предписывает, что, если определённый банковский перевод (i) не сопровождается информацией, указанной в критерии 16.1, или (ii) вызывает подозрения об ОД/ФТ, ФУ должно направить данные об этом переводе в Росфинмониторинг. Это означает, что ФУ должны учитывать всю информацию, находящуюся в их распоряжении (с обеих сторон электронного перевода). Что касается перевода денежных средств с банковского счёта, п. 6 ст. 7.2 ограничивает объём информации до «КУ, в котором открыт банковский счёт получателя». Это предполагает, что при принятии решения направить СПО провайдер УПДЦ, контролирующий как отправителя, так и получателя электронного перевода, обязан принимать во внимание информацию, находящуюся в распоряжении только одной из сторон банковского перевода (стороны получателя).

В обоих случаях имеются недостатки, выявленные в критерии 16.1. Положения Закона о ПОД/ФТ применяются в отношении филиалов и представительств, а также дочерних компаний организаций, осуществляющих переводы денежных средств или других активов, расположенных за пределами РФ, если это не противоречит законодательству страны их местоположения (ст. 2), однако они не создают явного обязательства по направлению СПО в любой стране, которую затрагивает подозрительный электронный перевод.

Критерий 16.18 – ФУ обязаны незамедлительно, но не позднее одного дня с момента публикации перечня принимать меры по замораживанию (блокированию) электронных переводов (п. 6 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Оценка и заключение

Отсутствуют требования, предписывающие ФУ-отправителям и транзитным ФУ обеспечивать то, чтобы международные электронные переводы сопровождались информацией о получателях, что в конечном итоге негативно сказывается на ФУ-получателях. Что касается международных банковских переводов на сумму ниже определённого порога, не предусмотрено наличие требуемой стандартом информации. Что касается провайдеров УПДЦ, контролирующих отправителя и получателя банковского перевода, то к ним применяется обязательное требование принимать решение о необходимости подачи СПО

с учётом информации от обеих сторон перевода, однако это относится только к переводам без открытия банковского счёта. Применимость этого обязательства к их филиалам, представительствам и дочерним компаниям также представляет собой проблему.

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 16.

Рекомендация 17 – Доверие мерам третьих сторон

Согласно последнему ОВО, правовая база Российской Федерации не позволяла ФУ полагаться на посредников или третьи стороны. Поэтому эти требования считались неприменимыми. В настоящее время существуют правовые положения, регулирующие такую деятельность.

Критерий 17.1 – ФУ могут полагаться на третьи стороны при осуществлении пунктов (a)–(c) мер НПК, предусмотренных в Р. 10, только применительно к физическим лицам и в трёх ситуациях: 1) КУ и федеральная почтовая служба осуществляют денежные переводы без открытия банковского счета и электронные платежи (п. 1.5 ст. 7 Закона № 115-ФЗ); 2) КУ и микрофинансовые компании предоставляют потребительские кредиты (п. 1.5–2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ); 3) Профессиональные участники рынка ценных бумаг, управляющие компании инвестиционных фондов, паевые инвестиционные фонды и управляющие компании негосударственных пенсионных фондов при осуществлении деятельности по предоставлению негосударственной пенсии (п. 1.5–1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). В этих случаях эти организации:

a) обязаны незамедлительно получать всю информацию об идентификации (незамедлительно, но не позднее трёх рабочих дней) (п. 1.9 ст. 7 Закона № 115-ФЗ);

b) не обязаны проверять наличие необходимых для НПК документов у такой третьей стороны по запросу и без задержки. При этом третьи стороны обязаны передавать ФУ всю информацию, полученную в ходе НПК, если не сразу, то в течение трёх рабочих дней с момента получения этих данных (п. 1.9 ст. 7 Закона № 115-ФЗ);

c) все организации, которым может быть поручено выполнение пунктов (a)–(c) мер НПК, предусмотренных в Р. 10, подчиняются Закону о ПОД/ФТ (п. 9 ст. 7) и, соответственно, подлежат регулированию и надзору. При этом отсутствуют критерии, позволяющие ФУ проверять, принимают ли третьи стороны меры по контролю выполнения их обязательств по проведению НПК и ведению учёта.

Критерий 17.2 – Закон о ПОД/ФТ не разрешает ФУ полагаться на меры третьих сторон, находящихся за пределами Российской Федерации, при выполнении мер НПК. Все третьи стороны должны находиться под надзором российского компетентного органа (п. 9 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 17.3 – Закон о ПОД/ФТ только разрешает ФУ доверять мерам третьих сторон, которые не являются частью той же финансовой группы, при выполнении мер НПК (п. 1.5, 1.5–1, 1.5–2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ).

Оценка и заключение

В целом Рекомендация 17 не применима к российской правовой системе. Однако в ситуациях, когда ФУ могут доверять мерам третьих сторон, у них отсутствуют способы, позволяющие удостовериться, имеются ли у третьих сторон меры по контролю выполнения их обязательств по проведению НПК и хранению данных.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 17.

Рекомендация 18 – Внутренний контроль и зарубежные филиалы и дочерние компании

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» за выполнение данных требований. Недостатки были связаны с процедурами внутреннего

контроля, регулирующими финансирование терроризма, в которых отсутствовал комплексный подход к ПФТ и которые были ориентированы почти исключительно на подход, основанный на перечне; учебные программы ФУ были слишком сосредоточены на правовых требованиях Закона о ПОД/ФТ, а не на практических предметных исследованиях ОД и ФТ, что снижало эффективность этих программ; программы скрининга не были всесторонними, не охватывали весь персонал и не были ориентированы на специфические для страны риски, что снижало эффективность этих программ; Почта России не смогла продемонстрировать эффективную реализацию программ внутреннего контроля во всех своих филиалах.

Критерий 18.1 – ФУ обязаны разрабатывать правила внутреннего контроля по соблюдению требований ПОД/ФТ (п. 8 ст. 7 и п. 2 ст. 3 Закона № 115-ФЗ). Правила внутреннего контроля должны учитывать размер, характер и сложность структуры учреждения.

a) Правила внутреннего контроля в сфере ПОД/ФТ предусматривают создание системы ПОД/ФТ (п. 1.6 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; п. 1.7 Положения ЦБ РФ № 445-П для НКУ). Лица, на которых возложены функции по осуществлению мер контроля в сфере ПОД/ФТ, должны быть членами исполнительного органа (п. 1.8 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; п. 1.9 Положения ЦБ РФ № 445-П для НКУ).

b) Специальные должностные лица ФУ (лица, ответственные за реализацию правил внутреннего контроля) обязаны соблюдать определённые требования, а именно, иметь высшее образование или соответствующий опыт работы (Постановление Правительства РФ № 492; Указание ЦБ РФ № 1486-У для КУ; Указание ЦБ РФ № 3470-У для НКУ). Данные требования применяются ко всем сотрудникам структурных подразделений ПОД/ФТ (п. 1 Указания ЦБ РФ № 1486-У; п. 2 Указания ЦБ РФ № 3470-У). При этом отсутствует процедура скрининга с целью обеспечения соблюдения высоких стандартов другими сотрудниками.

c) ФУ обязаны проводить постоянное обучение в сфере ПОД/ФТ для специальных должностных лиц и соответствующего персонала (Указание ЦБ РФ № 1486-У для КУ; Приказ Росфинмониторинга № 203 для КУ, кроме профессиональных участников рынка ценных бумаг; Указание ЦБ РФ № 3471-Е для НКУ).

d) Необходима программа для проверки внедрения систем внутреннего контроля (п. 1.8 и 1.9 Положения ЦБ РФ № 375-П для КУ; п. 1.9 и 1.10 Положения ЦБ РФ № 445-П для НКУ; п. 31 и 32 Постановления Правительства РФ № 667).

Критерий 18.2 – ФУ, которые входят в финансовую группу, обязаны внедрять групповые программы, которые относятся ко всем филиалам и мажоритарным дочерним компаниям или принимать правила внутреннего контроля, разработанные их родительскими компаниями (пп. 2 и 3 п. 2.1 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Сюда входят меры, указанные в критерии 18.1.

a) Что касается политики и процедур по обмену информацией и документами по идентификации клиента, представителя клиента, бенефициара и бенефициарного собственника в рамках НПК и обновления такой информации, условия, на которых ФУ, которые являются членами одной и той же банковской группы или банковской холдинговой компании[115], имеют право обмениваться друг с другом такой информацией, имеют чрезмерно ограничивающий характер. Например, требуется письменное согласие клиента на передачу и использование относящейся к нему информации и документов другими ФУ, которые являются членами той же группы (п. 1.5–4 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Хотя стандарты ФАТФ предусматривают введение определённых ограничений в зависимости от конфиденциальности информации и её релевантности в контексте управления рисками ОД/ФТ, российское законодательство может противоречить соответствующим положениям об управлении рисками ОД/ФТ. Кроме того, у ФУ нет свободы в определении уровня конфиденциальности данных, собранных в процессе НПК.

115 В контексте Закона о ПОД/ФТ термины «банковская группа» и «банковская холдинговая компания» имеют те же значения, что и в Законе «О банках и банковской деятельности», а значит, могут включать не только банковские учреждения, но и любые другие ФУ.

b) Отсутствуют положения, разрешающие (с ограничениями или без) обмен информацией о клиентах, не связанной с НПК, а также информацией о счетах и операциях в целях ПОД/ФТ, включая информацию и анализ операций или деятельности, которые выглядят необычно. Более того, ФУ, которые являются членами банковской группы или банковской холдинговой компании, запрещено предоставлять указанную информацию и документы другим членам этой банковской группы или банковской холдинговой компании, если они зарегистрированы за пределами Российской Федерации (п. 1.5–5 ст. 7 Закона №115-ФЗ).

c) Отсутствуют положения относительно надлежащих мер по защите конфиденциальности и использованию предоставленной информации, кроме п. 7 ст. 2 и п. 7 ст. 3 Закона № 149-ФЗ о необходимости персонального согласия на предоставление конфиденциальной информации, и ст. 5–13 Закона № 152-ФЗ о принципах и условиях обработки персональных данных.

Критерий 18.3 – Закон о ПОД/ФТ применим к филиалам, представительствам и дочерним компаниям (п. 2 ст. 2), что делает его требования минимальным стандартом. Согласно п. 5.3 ст. 7 Закона о ПОД/ФТ, если филиалы и дочерние компании ФУ находятся в государстве или на территории, которые препятствуют выполнению этого закона или других специальных положений, данные ФУ должны проинформировать об этом Росфинмониторинг, а также орган, отвечающий за надзор в соответствующей сфере деятельности. ФУ не обязаны применять дополнительные меры в отношении управляемых рисков ОД/ФТ, если для выполнения указанных положений имеются препятствия.

Оценка и заключение

Финансовые группы обязаны внедрять групповые программы непосредственно в целях противодействия ОД/ФТ. При этом существуют правовые ограничения, которые могут зачастую существенно препятствовать обмену информацией по НПК в пределах финансовых групп, что не соответствует стандартам. Отсутствуют положения, разрешающие (с ограничениями или без) обмен информацией (не связанной с НПК) о клиентах, а также о счетах и операциях в целях ПОД/ФТ. ФУ не обязаны применять усиленные меры для контроля рисков ОД/ФТ, если в государстве или на территории местонахождения его филиалов или дочерних компаний препятствуют выполнению ими Закона о ПОД/ФТ.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 18.

Рекомендация 19 – Страны с более высоким риском

Критерий 19.1 – В законодательстве прямо не указано, что ФУ обязаны проводить усиленную НПК при установлении деловых отношений и проведении операций со странами, в отношении которых ФАТФ предписывает это делать. Применение усиленных мер НПК зависит от уровня рисков ОД/ФТ, а при определении уровня риска клиента ФУ обязаны учитывать степень выполнения Рекомендаций ФАТФ в стране клиента (п. 4.3 и 4.5 Положения ЦБ РФ № 375-П; п. 4.2 и приложение 2 Положения ЦБ РФ № 445-П). На этом основании ФУ могут выбирать нужные меры в соответствии с рисками. Эту правовую основу дополняет Приказ Росфинмониторинга № 103, согласно которому операции со странами, которые не соответствуют Рекомендациям ФАТФ, следует считать подозрительными и, таким образом, сообщать о них Росфинмониторингу в форме СПО. Перечень юрисдикций, не соблюдающих Рекомендации ФАТФ, определяется Правительством Российской Федерации в отношении документов, выпускаемых ФАТФ, и публикуется (пп. 2 п. 1 ст. 6 Закона № 115-ФЗ; п. 8(г) Постановления Правительства РФ № 667) Росфинмониторингом (Постановление Правительства РФ № 173; Приказ Росфинмониторинга № 361).

Кроме того, подлежит «обязательному контролю» любая операция, превышающая определённый лимит (600 000 рублей, примерно 8000 евро) и связанная с денежными переводами, займами и ценными бумагами, если одна из её сторон зарегистрирована,

проживает или находится в юрисдикции, «не соблюдающей Рекомендации ФАТФ», либо подразумевает использование какого-либо счёта в таких юрисдикциях. Это означает, что ФУ обязаны автоматически сообщать о таких операциях в Росфинмониторинг. Все операции ниже указанного лимита считаются подозрительными (код 1304 приложения 3 к Положению ЦБ РФ № 445-П; код 1304 приложения к Положению ЦБ РФ № 375-П), что предусматривает проведение дополнительного анализа. Кроме того, КУ вправе (i) отказаться устанавливать деловые отношения или (ii) прекратить их в случае принятия в течение одного календарного года как минимум двух решений об отказе выполнять указания клиента по причине отсутствия документов для проверки информации, а также при наличии подозрения в ОД/ФТ (п. 5.2 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Однако (i) автоматическое представление в Росфинмониторинг сообщений об операциях не всегда означает применение усиленных мер, пропорциональных риску, и (ii) КУ вправе, но не обязаны отказываться устанавливать деловые отношения или прекращать их в случаях, соответствующих данному критерию.

Критерий 19.2 – В России применяются контрмеры, в частности систематическая подача сообщений о финансовых операциях с физическими или юридическими лицами, зарегистрированными, проживающими или находящимися в странах, которые не соответствуют Рекомендациям ФАТФ (п. 1 ст. 6 Закона № 115-ФЗ), согласно перечню, указанному в критерии 19.1.

ФУ также обязаны уделять повышенное внимание любым операциям с денежными средствами или другими активами, осуществляемыми физическими или юридическими лицами из таких стран, по их поручению или в их интересах через счёт в банке, зарегистрированном в такой стране (п. 5.5 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Как уже говорилось в критерии 19.1, ФУ также вправе, но не обязаны отказать в установлении деловых отношений при наличии подозрений об ОД.

Критерий 19.3 – Информация о результатах взаимной оценки, проведённой ФАТФ и РГТФ, публикуется на официальных правительственных сайтах[116]. Хотя публикация соответствующих результатов в Интернете показывает общую картину сильных и слабых сторон страны, это не означает, что не следует говорить о конкретных недоработках в системе ПОД/ФТ других стран. Кроме того, ЦБ РФ регулярно рассылает информационные письма с сообщениями для КУ об определённых рисках ПОД/ФТ, исходящих из определённых стран (Положение ЦБ РФ № 168-П; Указание ЦБ РФ № 4609-У). Через личный кабинет ФУ также получают информацию об официальных заявлениях ФАТФ относительно стран с более высоким риском.

Оценка и заключение

Россия в целом соответствует Р. 19, но в то же время имеется и несколько недостатков. В частности, автоматическое представление в Росфинмониторинг сообщений об операциях не всегда предусматривает проведение усиленной надлежащей проверки, пропорциональной риску. Более того, КУ не обязаны отказывать в установлении или прекращать деловые отношения в случаях, относящихся к данному критерию. Кроме того, ФУ могли бы чаще направлять информацию об определённых проблемах, связанных со слабыми местами в системах ПОД/ФТ других стран.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 19.

Рекомендация 20 – Направление сообщений о подозрительных операциях

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» по предыдущей Р. 13 и «частичное соответствие» по предыдущей СР.IV. Недостатки были связаны с отсутствием полномочий направлять СПО на основании подозрения в том, что в операции могут фигурировать средства, полученные от инсайдерских сделок и манипулирования рынком (ни одно из этих деяний не криминализировано); нераспространением обязательств по направлению сообщений на попытки совершения операций случайными клиентами;

116 http://fedsfm.ru/documents/international-statements.

недостаточно жёсткими обязательствами по направлению сообщений о подозрительных операциях в связи с ФТ в связи с недостаточной криминализацией ФТ.

Критерий 20.1 **–** Если у работников финансовых учреждений возникают подозрения, что операция осуществляется в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём, или ФТ, подотчётный субъект обязан в течение трёх рабочих дней с момента выявления такой операции направить информацию в «уполномоченный орган» (п. 3 ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Это юридическое обязательство включает направление сообщений об операциях даже в тех случаях, когда подозрение о том, что денежных средства получены незаконным путём, связано с широким определением преступления отмывания денег (см. Р. 3) или основано на сложившейся деловой практике (Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 7 июля 2015 г. № 32 (НС 32)). Росфинмониторинг назначен «уполномоченным органом» по получению СПО [п. 5 ст. 3 и п. 1 ст. 8 Закона № 115-ФЗ; ст. 3(б) Постановления Правительства РФ № 209]. Требование о направлении СПО в течение трёх рабочих дней с даты выявления подозрения считается достаточно своевременным сроком.

Программы внутреннего контроля должны включать в себя целый ряд критериев для содействия финансовым учреждениям в выявлении необычных операций, включая списки критериев необычных операций, которые могут вызвать подозрения в ОД/ФТ, процедуры определения таких операций как подозрительных и принятия последующих мер (ст. 5.2 Положения ЦБ РФ № 375 и Положение ЦБ РФ №445). Эти положения также определяют признаки необычных операций в целом и по отдельным элементам схем ОД, а также определённым факторам риска, связанным с географическим положением (например, страновой риск), продуктами (например, наличные средства, кредиты, банковские переводы), способами поставки (например, электронные банковские услуги), включая ФТ. За нарушение, заключающееся в ненаправлении СПО в Росфинмониторинг при наличии разумных оснований подозревать ОД/ФТ, предусмотрена административная ответственность (ст. 15.27, части 1 и 2 КоАП РФ). По утверждению российских органов власти, СПО можно направлять даже в отсутствие соответствующей операции (например, по неактивному счёту), поскольку возникновение подозрения не ограничивается моментом проведения операции, а может формироваться впоследствии на основании полученной дополнительной информации (например, в ходе надлежащей проверки на постоянной основе).

Критерий 20.2 – Обо всех подозрительных операциях необходимо сообщать независимо от их суммы. ФУ обязаны сообщать о попытках совершения операций, остановленных по инициативе клиента, но вызывающих подозрения в ОД/ФТ, в течение трёх дней (п. 2–3 ст. 7 Закона №115-ФЗ; Приказ Росфинмониторинга № 103, код 1124; приложение к Положению ЦБ РФ № 375; и приложение к Положению ЦБ РФ № 445). Подотчётные субъекты обязаны в течение одного дня сообщать Росфинмониторингу об операциях и деловых отношениях, прерванных по их собственной инициативе в связи с появлением подозрений [ст. 7(10) и ст. 7.5(8)) или об отказе (ст. 7(5.2) и (11)].

Оценка и заключение

Все критерии выполнены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 20.

Рекомендация 21 – Разглашение и конфиденциальность

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по старой Р. 14, поскольку оговорка об избежании ответственности и запрет информирования не распространялся на финансовые учреждения и их директоров.

Критерий 21.1 – Предоставление сведений о СПО и других операциях, по которым финансовое учреждение или его руководство и сотрудники должны отчитываться в соответствии с Законом о ПОД/ФТ, не считается «нарушением служебной, банковской, налоговой, коммерческой тайны и тайны связи» (Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 8). Таким образом, если СПО

направляется «с установленной целью и в предусмотренном порядке» в соответствии с Законом о ПОД/ФТ, финансовое учреждение и его сотрудники должны быть защищены от уголовной и гражданской ответственности.

Критерий 21.2 – Информирование клиентов строго запрещено. Любому подотчётному субъекту, включая его руководство и сотрудников, запрещается сообщать клиентам какую-либо актуальную информацию, предоставленную в Росфинмониторинг (Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 8). Кроме того, запрещается информировать клиентов и иных лиц о предпринимаемых мерах по противодействию ОД, ФТ, ФРОМУ за следующими исключениями: замораживание денежных средств и других активов, приостановка операции, отказ в выполнении поручения клиента о проведении операции, отказ в открытии банковского счёта (депозита), расторжение договора банковского счета (Закон № 115-ФЗ, ст. 4). Остаётся неясным, насколько положения о запрете информирования могут препятствовать предоставлению информации согласно Р. 18, предусматривающей передачу информации об операциях или действиях, которые можно считать необычными (если такой анализ проводился) (см. Р. 18).

Оценка и заключение

ФУ и их директора, руководство и сотрудники защищены от уголовной и гражданской ответственности при выполнении своей обязанности по направлению СПО. Положения о раскрытии информации запрещают ФУ, их директорам, руководству и сотрудникам разглашать сведения клиентам, но создают определённые ограничения для обмена информацией, как указано в анализе выполнения Р. 18.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 21.

Рекомендация 22 – УНФПП: надлежащая проверка клиентов

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 12. Недостатки – аналогичные или дополнительные к недостаткам, указанным в отношении финансовых учреждений по прежним Р. 5, 6 и 8–11 ФАТФ – связаны, помимо прочего, с недостаточно ясными или отсутствующими требованиями в отношении бенефициарных собственников, надлежащей проверки на постоянной основе, упрощённых и усиленных мер по надлежащей проверке клиентов, времени проверок и т. д. (в отношении казино, агентов по операциям с недвижимостью, дилеров драгоценных металлов и камней), а также недостаточно жёсткими требованиями в отношении НПК и хранения данных и документов (применительно к юристам, нотариусам, бухгалтерам).

Режим соблюдения требований УНФПП

Закон о ПОД/ФТ устанавливает два разных режима соблюдения требований для субъектов, на которых он распространяется. Первый режим применяется ко всем финансовым учреждениям и некоторым УНФПП (определённым в статье 5 и называемым в этом отчёте «подотчётными субъектами» и «субъектами по статье 5»), в частности, к субъектам, осуществляющим деятельность в сфере казино, торговли драгоценными металлами и камнями, операций с недвижимостью, на которых распространяются все соответствующие требования закона. Второй режим применяется к адвокатам, нотариусам, независимым юристам и бухгалтерам (определённым в статье 7.1 и называемым в этом отчёте «юристами, нотариусами и бухгалтерами» или «учреждениями по статье 7.1»), в отношении которых применяются требования по идентификации клиентов, внутреннему контролю и хранению данных и документов[117], а также о направлении СПО[118] (с учётом привилегии на сохранение адвокатской тайны[119], предусмотренной Рекомендациями ФАТФ) при подготовке к

117 Как указано в ст. 7, п. 1, 2 и 4.

118 Как указано в ст. 7, п. 3.

119 Как указано в ст. 7.1, п. 5.

выполнению определённых видов операций от имени своих клиентов. Второй режим также применяется к аудиторам, но только в части обязательства о направлении СПО (ст. 7.1, п. 2.1).

Критерий 22.1 – УНФПП обязаны соблюдать требования по НПК, как указано ниже. Незначительные недостатки, выявленные в Р. 10, также имеют место. Положения о НПК для подотчётных субъектов, изложенные в Законе о ПОД/ФТ, а также в Приказе Росфинмониторинга № 366[120] об идентификации клиентов и в Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля[121], в равной мере относятся к казино, дилерам драгоценных металлов и камней и к агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу к анализу соответствия Р. 22), с некоторыми оговорками для юристов, нотариусов и бухгалтеров как субъектов по статье 7.1 [подробнее см. п. (d) ниже].

a) *Казино.* Казино обязаны проводить НПК, когда клиенты совершают финансовые операции. Не существует конкретных требований о проведении идентификации клиента при входе в казино, а также гарантирующих, что казино может связать информацию, полученную при надлежащей проверке конкретного клиента, с операцией, которую клиент осуществляет в казино (понятие «взаимосвязанных» или «сопутствующих» операций). Тем не менее при осуществлении любой финансовой операции должна использоваться касса (Закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр», ст. 4, п. 19–21); финансовые операции включают приём ставок, выдачу фишек/жетонов и выплату выигрышей [ст. 1(1), 2.1, 3 и 8(8)], и на этом этапе казино обязано идентифицировать клиентов и уметь соотносить их идентификационную информацию с их операциями в казино. Денежные пороговые значения для финансовых операций не установлены, поэтому охватывается более широкий спектр ситуаций, чем предусмотрено в критерии 22.1(a).

b) *Агенты по операциям с недвижимостью.* Компании и индивидуальные предприниматели, оказывающие посреднические услуги в сделках купли-продажи недвижимости (агенты по операциям с недвижимостью), при совершении любой операции считаются субъектами, на которых распространяется Закон о ПОД/ФТ. Прямо выраженные обязательства по соблюдению требований НПК в отношении покупателей и продавцов недвижимости отсутствуют. Тем не менее, если агент по операциям с недвижимостью участвует в операции клиента, связанной с покупкой и продажей недвижимости, т. е. когда для имущества продавца, который является клиентом агента по операциям с недвижимостью, находится покупатель (или наоборот), обе стороны становятся клиентами агента по операциям с недвижимостью, в отношении которых он обязан выполнить требования об НПК.

c) *Дилеры драгоценных металлов и камней.* Действующее законодательство не устанавливает денежные пороговые значения для наличных операций с клиентами, при которых дилеры драгоценных металлов и камней становятся субъектами, на которых распространяется Закон о ПОД/ФТ, поэтому охватывается более широкий спектр ситуаций, чем предусмотрено в критерии 22.1(c).

d) *Адвокаты, юристы, нотариусы и бухгалтеры.* При осуществлении деятельности, описанной в критерии 22.1(d), за исключением деятельности, связанной с созданием юридических образований (трастов) и управлением ими в соответствии с иностранным законодательством, юристы, нотариусы и бухгалтеры обязаны соблюдать определённые требования Р. 10 в части НПК. Это не считается серьёзным недостатком, так как нет доказательств того, что российские субъекты по статье 7.1 вовлечены в такую деятельность в значительной степени. Юристы, нотариусы и бухгалтеры

120 На момент выездной миссии некоторые положения Приказа Росфинмониторинга № 366 были избыточными или противоречащими – и тем не менее отменёнными – Закону о ПОД/ФТ с учётом поправок, внесённых в марте 2018 года; однако власти сообщают, что новое положение, утверждённое Приказом Росфинмониторинга № 199 от июля 2019 года, решило этот вопрос.

121 Включая элементы, связанные с НПК, в частности, получение и актуализация информации по идентификации клиента.

обязаны идентифицировать клиентов и их уполномоченных представителей [Закон о ПОД/ФТ, ст. 7, п. 1(1)), а также бенефициарных собственников (ст. 7, п. 1(2)]; получать информацию о цели и предполагаемом характере деловых отношений; принимать регулярные меры для установления целей финансовой и деловой деятельности, финансового состояния и деловой репутации клиентов и при необходимости принимать меры для определения источников средств и (или) другого имущества клиентов (ст. 7, п. 1.1); а также направлять СПО (ст. 7.1, п. 2). Указанные обязательства действуют при подготовке или осуществлении операции от имени и по поручению клиентов, если только такая информация не требует соблюдения профессиональной тайны, в соответствии с Рекомендациями ФАТФ (ст. 7.1, п. 5).

e) *Провайдеры услуг траста или компании.* Законодательство не регулирует предоставление услуг траста или компании отдельно от других видов экономической деятельности. Предоставление законных услуг компании, включая создание компании и управление, осуществляется в жёстко регламентированном режиме, при котором за регистрацией компаний пристально следит Федеральная налоговая служба, и любой представитель должен действовать в соответствии с доверенностью или законным разрешением. Кроме того, предоставление ложной информации о реальных руководителях и владельцах является уголовным преступлением (УК РФ, ст. 170.1, 173.1), и юридический адрес компании должен соответствовать месту нахождения её постоянного исполнительного органа или, при отсутствии постоянного исполнительного органа, другого органа или лица, уполномоченного действовать от имени юридического лица (Закон № 129-ФЗ, ст. 8, п. 2). Россия не разрешает создавать трасты и не признает имущество, находящееся в доверительном управлении; это может препятствовать предоставлению Россией услуг по доверительному управлению имуществом, находящимся в России. Адвокаты, аттестованные коллегией адвокатов для представления интересов клиентов в судебных разбирательствах, а также нотариусы и бухгалтеры, не могут предоставлять такие услуги, так как это запрещено отраслевым законодательством[122], и их участие в предоставлении услуг траста является нарушением действующих отраслевых законов (в случае юристов – также и нарушением кодекса профессиональной этики), влекущим за собой административную и дисциплинарную ответственность. Тем не менее закон прямо не запрещает лицам (физическим или юридическим лицам), за исключением лиц, на которых распространяется действие статьи 7.1 Закона о ПОД/ФТ, предоставлять услуги траста или компании с целью получения прибыли, что оставляет небольшую лазейку, поскольку на этих лиц не распространяются требования Р. 22.

Критерий 22.2 – Положения о хранении данных и документов, изложенные в Законе о ПОД/ФТ, Приказе Росфинмониторинга № 366 об идентификации клиентов и Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля[123] для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, дилерам драгоценных металлов и камней, агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу выше). Эти положения в равной степени применимы к юристам, нотариусам и бухгалтерам (Закон № 115-ФЗ, ст. 7.1, п. 1). Имеют место незначительные недостатки, относящиеся к Р. 11.

Критерий 22.3 – Положения в отношении ПДЛ, изложенные в Законе о ПОД/ФТ, Приказе Росфинмониторинга № 366 об идентификации клиентов и Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля[124] для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, дилерам драгоценных металлов и камней, агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу выше). Что касается юристов,

---

122 Закон № 63-ФЗ, статьи 1 и 2 для адвокатов; Закон № 4462-1-ФЗ, статьи 1, 6 и 35 для нотариусов; Закон № 307-ФЗ, статья 1(6) для бухгалтеров.

123 Включают элементы, связанные с выполнением требований в отношении хранения данных и документов для финансовых учреждений и УНФПП.

124 Включают элементы, связанные с выполнением требований об НПК для финансовых учреждений и УНФПП.

нотариусов и бухгалтеров, Закон № 115-ФЗ (ст. 7.1, п. 1) требует, чтобы эти субъекты по статье 7.1 соблюдали некоторые требования в отношении ПДЛ, установленные законом для субъектов по статье 5, в частности предусмотренные п. 1 (подпункты 1, 3 и 5), 3 и 4 статьи 7.3. Это освобождает их от обязанности получать разрешение высшего руководства перед установлением деловых отношений с иностранными ПДЛ, а также регулярно обновлять имеющуюся информацию об иностранных клиентах – ПДЛ. Это не считается серьёзным недостатком, так как большинство таких субъектов по статье 7.1 являются индивидуальными предпринимателями, у которых иностранные клиенты – ПДЛ бывают редко. Имеют место недостатки, относящиеся к Р. 12.

Критерий 22.4 – Положения о новых технологиях, изложенные в Законе о ПОД/ФТ, Приказе Росфинмониторинга № 366 об идентификации клиентов и Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля[125] для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, дилерам драгоценных металлов и камней, агентам по операциям с недвижимостью и субъектам по статье 5 (см. преамбулу выше). Что касается юристов, нотариусов и бухгалтеров, Закон № 115-ФЗ (ст. 7.1, п. 1 со ссылкой на ст. 7, п. 2) требует, чтобы эти субъекты по статье 7.1 соблюдали требования об оценке рисков, установленные законом для субъектов по статье 5. Также см. анализ, относящийся к Р. 15.

Критерий 22.5 – Законодательство запрещает УНФПП полагаться на третьи стороны при выполнении элементов НПК, указанных в Р. 10 (в отношении идентификации клиента или бенефициарного собственника; понимания характера бизнеса; запуска нового бизнеса) (Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 1.5–1.10).

Оценка и заключение

Имеются недостатки, касающиеся юристов, нотариусов и бухгалтеров (отсутствие обязательства о НПК при подготовке или осуществлении от имени или по поручению клиента операций по созданию юридических образований и управлению ими в соответствии с иностранным законодательством; отсутствие обязательства получать разрешение высшего руководства (если они являются не индивидуальными предпринимателями, а фирмами) перед установлением деловых отношений с иностранными ПДЛ; отсутствие обязательства регулярно обновлять информацию о своих иностранных клиентах – ПДЛ. Другой недостаток состоит в том, что на лиц (за исключением УНФПП, указанных в Законе о ПОД/ФТ), предоставляющих услуги траста и компании с целью получения прибыли, законодательство о ПОД/ФТ не распространяется. Недостатки, выявленные при анализе Р. 10, 11 и 12, повлияли на оценку, присвоенную по Р. 22. Учитывая, что большинство требований выполнены в полном объёме и тот факт, что оказание услуг траста или компании жёстко регламентировано и контролируется, недостатки представляются незначительными.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 22.

Рекомендация 23 – УНФПП: прочие меры

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 16. Недостатки связаны, помимо прочего, с отсутствием требований по направлению СПО в случае попыток совершения операций случайными клиентами, недостаточно жёсткими обязательствами по направлению отчётности по причине ненадлежащей криминализации ФТ, неприменимостью оговорки об избежании ответственности и запрета информирования к подотчётным субъектам и их директорам, а также недостатками реализации системы внутреннего контроля и мер противодействия в отношении стран повышенного риска.

Критерий 23.1 – Мы ссылаемся на описание в преамбуле к Р. 22 (раздел «Режим соблюдения требований УНФПП») двух различных режимов соблюдения требований подотчётными

[125] Включают элементы, связанные с выполнением требований о новых технологиях для финансовых учреждений и УНФПП.

субъектами, включая требования о направлении СПО. УНФПП обязаны направлять сообщения о подозрительных операциях при выполнении следующих условий.

a) *Юристы, нотариусы и бухгалтеры.* Требования о направлении СПО применяются в отношении юристов, нотариусов, бухгалтеров, если они являются субъектами, на которых распространяется Закон о ПОД/ФТ (см. критерий 22.1(d)). Эти категории УНФПП должны сообщать ПФР, если у них есть «основания полагать», что операция, возможно, совершается с целью ОД/ФТ, «не позднее чем в течение трёх рабочих дней после даты выявления соответствующей сделки (операции)» (Приказ Росфинмониторинга № 110, ст. 5.3 и Постановление Правительства РФ № 82, ст. 3). Данный срок рассматривается как достаточно оперативный. Обязательство о направлении сообщений не распространяется на информацию, к которой применяются требования о соблюдении адвокатской тайны (Закон № 115-ФЗ, ст. 7.1, п. 5). Тем не менее действует привилегия на сохранение адвокатской тайны в соответствии с Рекомендациями ФАТФ, так как существует судебная практика[126] применения к юристам (и нотариусам) санкций за невыполнение требований о правилах внутреннего контроля, изложенных в Постановлении Правительства № 667[127], и указанные категории на практике направляют СПО в ПФР (см. НР. 4).

b) *Дилеры драгоценных металлов и камней.* Законодательство не устанавливает для ДДМК денежные пороговые значения для наличных операций с клиентами (см. критерий 22.1(c)), и общее обязательство о направлении СПО[128], указанное в Законе о ПОД/ФТ в отношении субъектов по статье 5, относится к ДДМК (см. преамбулу к Р. 22).

c) *Провайдеры услуг траста или компании.* См. критерий 22.1(e).

Критерий 23.2 – Положения о внутреннем контроле, изложенные в Законе о ПОД/ФТ и Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, дилерам драгоценных металлов и камней, агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу Р.22). Юристы, нотариусы и бухгалтеры обязаны соблюдать требования о внутреннем контроле (Закон № 115-ФЗ, ст. 7.1, п. 1), а также квалификационные требования к специалистам по внутреннему контролю (Приказ Росфинмониторинга № 203 и Постановление Правительства РФ № 492). Имеют место недостатки, относящиеся к Р. 18.

Критерий 23.3 – Положения о странах повышенного риска, изложенные в Законе о ПОД/ФТ и Постановлении Правительства РФ № 667 о правилах внутреннего контроля для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, ДДМК, агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу Р. 22). Применительно к юристам, нотариусам и бухгалтерам закон не определяет никаких дополнительных условий, относящихся к соблюдению ими требований о ПОД/ФТ согласно Р. 19. Имеют место недостатки, относящиеся к Р. 19.

Критерий 23.4 – Положения о запрете информирования и конфиденциальности, изложенные в Законе о ПОД/ФТ для финансовых учреждений, в равной степени применяются к казино, ДДМК, агентам по операциям с недвижимостью как к субъектам по статье 5 (см. преамбулу Р. 22). Применительно к юристам, нотариусам и бухгалтерам закон не определяет никаких дополнительных условий, относящихся к требованиям Р. 21. Имеют место недостатки, относящиеся к Р. 21.

---

126 Дело № 33а-9255/2018, закрытое 27 декабря 2018 года; дело № 5-446/2018/92, закрытое 19 февраля 2019 года.

127 Которое предусматривает обязательство выявлять подозрительные операции (ст. 4(d)) и направлять сообщения о них [ст. 24(d)].

128 В отличие от конкретных обязательств по направлению СПО, указанных в Законе о ПОД/ФТ в отношении субъектов, на которых распространяется ст. 7.1 [т. е. юристов, нотариусов и бухгалтеров; см. анализ для критерия 23.1(a)].

Оценка и заключение

Имеются незначительные недостатки, касающиеся юристов, нотариусов и бухгалтеров, не подпадающих под требования в сфере ПОД/ФТ, когда они готовят или осуществляют от имени или по поручению клиента операции по созданию юридических образований и управлению ими в соответствии с иностранным законодательством. Недостатки, выявленные в критерии 22.1(е), и недостатки, выявленные при анализе Р. 18, 19 и 21, повлияли на оценку, присвоенную по Р. 23.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 23.

Рекомендация 24 – Прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» этим требованиям. Основной недостаток был связан с фактом недостижения существующими системами надлежащего уровня прозрачности в отношении информации о бенефициарной собственности и контроле юридических лиц.

В России разрешено создавать коммерческие и некоммерческие организации (см. Главу 1). В отношении юридических лиц, осуществляющих деятельность в особых экономических зонах, действуют те же требования по регистрации и предоставлению информации, что и в отношении иных компаний согласно Законам № 129-ФЗ и 115-ФЗ (Закон № 116-ФЗ, ст. 6)[129].

Критерий 24.1 – ГК РФ предусматривает различные типы и организационно-правовые формы юридических лиц в России (ст. 48 и далее, включая ст. 50), а также определяет их основные особенности (например, ст. 52 об учредительных документах юридических лиц; ст. 53 об органах юридических лиц). В Законе № 129-ФЗ подробно указан базовый пакет информации, которая подлежит предоставлению юридическими лицами. Информация, содержащая определения и характеристики разных типов, форм и основных особенностей юридических лиц в стране, находится в открытом доступе в сети Интернет[130]. В Законе № 129-ФЗ подробно описан процесс создания юридических лиц в России и получения базовой информации. Что касается информации о бенефициарных собственниках, Закон о ПОД/ФТ обязывает юридические лица получать и сохранять информацию о бенефициарных собственниках и регулярно её обновлять (не реже одного раза в год) (ст. 6.1).

Критерий 24.2 – Национальная оценка рисков отмывания денег (НОР ОД) Российской Федерации включает особый раздел о прозрачности информации о бенефициарных собственниках юридических лиц. Оценка производилась на основе анализа нескольких информационных источников. Несмотря на проведённый Россией комплексный сбор информации и тщательный анализ, можно было бы использовать дополнительные наборы данных для детализации рисков, связанных с юридическими лицами (см. НР. 5). В НОР ФТ определяется риск использования юридических лиц на разных этапах финансирования терроризма – при сборе, перемещении или использовании средств. При этом отдельно риски в отношении всех типов юридических лиц не оцениваются. Отдельно оценивались риски ФТ в секторе некоммерческих организаций. По результатам этой оценки типы НКО распределили по уровню риска, определив конкретные уязвимости и риски ФТ.

Критерий 24.3 – Все юридические лица должны быть зарегистрированы в Едином государственном реестре юридических лиц (ст. 48, п. 2 ГК РФ). Юридические лица получают статус юридического лица только после регистрации в ЕГРЮЛ [ст. 49(3) ГК РФ]. ЕГРЮЛ должен содержать базовую информацию обо всех юридических лицах (включая наименование, оригинал или нотариально заверенную копию учредительных документов, основные регулирующие полномочия, организационно-правовую форму и статус, юридический адрес

129 http://economy.gov.ru/minec/activitv/sections/sez.

130 www.nalog.ru/create_business/ul/creation/.

и имена директоров) [Закон № 129-ФЗ, ст. 5(1)]. Информация должна быть размещена в открытом доступе (ст. 51, п. 2 ГК РФ; ст. 6, п. 1 Закона № 129-ФЗ)[131].

Критерий 24.4 – Юридические лица осуществляют свою деятельность согласно уставу, кроме хозяйственных товариществ (которые осуществляют деятельность на основании учредительного соглашения, заключённого его учредителями, и подчиняются правилам ГК РФ об уставах юридических лиц) и государственных корпораций (которые осуществляют деятельность на основании федерального законодательства о таких корпорациях) (ГК РФ, ст. 52). В уставе должны быть указаны тип и количество акций или участников и связанные с ними права голоса (Закон № 14-ФЗ, ст. 12 – для ООО; Закон № 208-ФЗ, ст. 11 – для АО), подтверждённые учредителями или участниками организации. Устав должен содержать информацию, указанную в критерии 24.3. Более детальные положения и требования к юридическим лицам о хранении информации по акционерам или участникам в зависимости от их организационно-правовой формы и типа изложены в законах, регулирующих деятельность соответствующих юридических лиц (см. ст. 31.1 Закона № 14-ФЗ – для ООО, см. ст. 44 Закона № 208-ФЗ – для АО, см. ст. 8 Закона № 39-ФЗ – для держателей ценных бумаг). Выпускать акции на предъявителя в России не разрешается, поскольку акция определяется как именная ценная бумага (Закон № 39-ФЗ, ст. 2).

Адрес юридического лица необходимо сообщить в государственный реестр [ст. 54(3) ГК РФ]. Местоположение юридического лица определяется по месту его государственной регистрации, которое осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – иного органа или лица, уполномоченных выступать от имени юридического лица без доверенности (ст. 54 ГК РФ; ст. 8 Закона № 129-ФЗ). Большинство документов, указанных в критерии 24.4, в России должны храниться в ФНС, ЕГРЮЛ и у самих юридических лиц. При этом в России нет прямого требования к юридическим лицам о хранении информации об акционерах/участниках и директорах на территории России во всех ситуациях (например, если юридическое лицо не является налоговым резидентом России).

Критерий 24.5. – О любых изменениях сведений, внесённых в ЕГРЮЛ, относящихся к критериям 24.3 и 24.4, юридические лица должны сообщать в ЕГРЮЛ в течение трёх рабочих дней после внесения таких изменений (п. 5, ст. 5 Закона № 129-ФЗ). До регистрации юридического лица или иных новых сведений ЕГРЮЛ обязан проверить достоверность информации [ГК РФ, ст. 51(3)]. Федеральная налоговая служба проверяет соответствие формы и данных, содержащихся в предоставленных документах, при получении заявлений о регистрации, а также при наличии обоснованных сомнений в достоверности информации (Закон № 129-ФЗ, ст. 9, п. 4.1 и Приказ ФНС России № ММВ-17-14/72) и может отказать в регистрации в связи с несоответствием представленных сведений и документов (п. 1, ст. 23 Закона № 129-ФЗ). АО и ООО обязаны обеспечивать ведение и хранение реестра акционеров (Закон № 208-ФЗ, ст. 44, п. 1; Закон № 14-ФЗ, ст. 31.1). Что касается владельцев ценных бумаг, держатель реестра несёт ответственность за полноту и достоверность содержащейся в нём информации (п. 3.9, ст. 8 Закона № 39-ФЗ).

Критерий 24.6 – Любое юридическое лицо, созданное по российскому законодательству, должно обладать информацией о его бенефициарных собственниках[132] (Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1). Физические и юридические лица, являющиеся учредителями или участниками юридического лица или контролирующие его иным образом, обязаны предоставить юридическому лицу необходимую информацию для определения бенефициарного

131 Простые и инвестиционные партнёрства не образуют юридическое лицо и не подлежат регистрации в ЕГРЮЛ. Для целей налогообложения они регистрируются в налоговой. См. http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/RU#latest. По статье 1041 ГК РФ заключать договора о партнёрстве могут только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации. В связи с этим информация об участниках партнёрства содержится в ЕГРЮЛ и доступна компетентным органам.

132 В целях настоящего положения бенефициарный собственник определяется как физическое лицо, которое в конечном счёте прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет (имеет преобладающее участие более 25 процентов в капитале) юридическим лицом либо имеет возможность контролировать его действия [Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1(8)].

собственника [ст. 6(5) Закона № 115-ФЗ. На руководителей юридического лица, как и на само юридическое лицо, может быть наложен административный штраф (от 30 000 до 40 000 рублей для руководителей (примерно от 400 до 530 евро) и от 100 000 до 500 000 рублей для юридических лиц (примерно от 1300 до 6700 евро)] за невыполнение требований о получении, обновлении и предоставлении информации о бенефициарных собственниках по запросу властей (КоАП РФ, ст. 14.25.1).

Помимо требования о хранении информации о бенефициарных собственниках всеми юридическими лицами, созданными по российскому законодательству, финансовые учреждения и УНФПП также должны собирать информацию о бенефициарных собственниках при установления деловых отношений (см. критерии 10.5, 10.10 и 22.1, где имеются недостатки; см. Постановление Правительства РФ № 913, п. 1 и 2 в совокупности со статьёй 6.1, а также подпунктом 2 пункта 1 и пунктом 14 статьи 7 Закона № 115-ФЗ). Информация о бенефициарных собственниках также является доступной информацией о компаниях, зарегистрированных на фондовой бирже (см. Постановление Правительства РФ № 913, п. 1 и 2 в совокупности со ст. 6.1 и подпунктом 2 пункта 1 статьи 7 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 24.7 – Закон о ПОД/ФТ предусматривает актуализацию информации о бенефициарных собственниках, но не обязательно в самой последней версии. Юридические лица обязаны обновлять информацию о бенефициарных собственниках на регулярной основе не реже одного раза в год [ст. 6.1(3) Закона № 115-ФЗ]. Согласно российским властям, термин «на регулярной основе» означает, что при изменениях в доле уставного капитала хотя бы одного из учредителей или в структуре собственности юридического лица это юридическое лицо обязано запросить у физических и юридических лиц, являющихся учредителями или участниками данного юридического лица или иным образом контролирующих его, информацию, необходимую для установления своих бенефициарных собственников (Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1, п. 4). Владельцы не обязаны информировать российское юридическое лицо об изменениях бенефициарных собственников, что означает, что российское юридическое лицо может не знать об изменениях в уставном капитале. ФУ/УНФПП, которые собирают информацию о бенефициарных собственниках юридических лиц в целях НПК, обязаны обновлять информацию не реже чем раз в год или в случае возникновения сомнений относительно достоверности и точности информации, полученной ранее (см. критерий 10.7(b)) – это не совсем соответствует требованию о том, что информация должна быть максимально актуальной (например, при изменении бенефициарного собственника без ведома подотчётного субъекта). Для юридических лиц, взаимодействующих с ФУ/УНФПП в России, точность информации о бенефициарных собственниках обеспечивается ФУ/УНФПП, которые должны принимать целесообразные меры для проверки полученной информации. Положений, гарантирующих точность информации о бенефициарных собственниках, собираемой самой компанией (например, о проверке полученной информации), нет.

Критерий 24.8 – Приняты достаточные меры для обеспечения взаимодействия юридических лиц с компетентными органами. Все юридические лица должны собирать информацию о своих бенефициарных собственниках и предоставлять её в ФНС и Росфинмониторинг (пп. 4–6 ст. 6.1 Закона о ПОД/ФТ, п. 1 Постановления Правительства РФ № 913). Руководителю юридического лица или иному лицу, действующему от его имени, компания должна предоставить полномочия на предоставление основной информации и сведений о бенефициарных собственниках (см. п. 6 ст. 6.1 Закона № 115-ФЗ, пп. 5 и 6 Постановления Правительства РФ № 913). Непредоставление информации ФНС и Росфинмониторингу наказывается санкциями (см. п. 24.12). Правоохранительные органы получают доступ к информации от ФНС и Росфинмониторинга (согласно договорам о сотрудничестве и/или Приказу Росфинмониторинга № 207).

Критерий 24.9 – АО и ООО обязаны хранить основную информацию (п. 1 ст. 50 Закона № 14-ФЗ – для ООО; п. 1 ст. 89 Закона № 208-ФЗ – для АО). Другие типы учреждений также обязаны выполнять это требование путём хранения информации, содержащейся в их уставах (ГК РФ, ст. 52, п. 4); это относится и к хозяйственным товариществам (Закон № 380-ФЗ, ст. 9, п. 2). ФУ и УНФПП обязаны хранить информацию о клиентах и соответствующие документы в течение периода не менее пяти лет с момента прекращения деловых отношений (п. 4

ст. 7 Закона №115-ФЗ). Информация о бенефициарных собственниках должна храниться юридическими лицами не меньше пяти лет с момента её получения (Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1, п. 3), что не в полной мере соответствует требованию, предписывающему хранение документации не менее пяти лет с даты роспуска юридического лица. Информация должна храниться компетентными органами не менее 15 лет после прекращения деятельности организации (Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 № 558) и после ликвидации (Приказ Министерства финансов РФ № 15, 2013 г.). Предусматривается доступ ликвидационной комиссии к документации (п. 10 ст. 23 Закона № 125-2-ФЗ).

Критерий 24.10 – Прямой доступ к основной информации и сведениям о бенефициарных собственниках имеют все компетентные органы [Указ Президента РФ № 808, п. 5.1; Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1, п. 6; Закон № 3-ФЗ; ст. 4; Закон № 2201-1-ФЗ, п.2.1, Налоговый кодекс РФ, ст. 13; Закон № 115-ФЗ, ст. 6.1, пар. 6, Закон № 403-ФЗ, ст. 7, п. 1, подпараграф 3 ЦБ РФ № 147, ст. 2.5.3; Закон № 86-ФЗ, ст. 73; Закон № 115-ФЗ, ст. 7; п. 14; Постановление Правительства РФ № 228, п. 5.1.1.2.5; Закон № 126-ФЗ, ст. 27, п. 8 (1); Постановление Правительства РФ № 1052; Закон № 41-ФЗ, ст. 13]. Росфинмониторинг может предоставлять информацию о бенефициарных собственниках правоохранительным органам в соответствии с положениями ряда межведомственных соглашений о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой, МВД, ФСБ, ФТС и Следственным комитетом.

Критерий 24.11 – Выпуск ценных бумаг на предъявителя допускается в предусмотренных законом случаях (ГК РФ, ст. 143(5)). Все акции должны быть внесены в регистр (ст. 2 Закона № 39-ФЗ), а значит, выпуск акций на предъявителя невозможен. Регистрация и передача ценных бумаг осуществляются профессиональными участниками рынка ценных бумаг, как предусмотрено Законом о ПОД/ФТ (ст. 8 Закона № 39-ФЗ)[133]. Ценные бумаги в бумажном виде могут быть переданы на хранение лицу, уполномоченному законом, и (или) для регистрации прав на ценные бумаги (ГК РФ, ст. 148.1). Права владельцев на ценные бумаги, выпущенные в документарной форме, должны быть подтверждены свидетельством (если свидетельство находится у владельца) или свидетельством и записью на специальном депозитарном счету в депозитарии (если свидетельство находится на ответственном хранении в депозитарии) – ст. 28 Закона № 39-ФЗ. Таким образом, если ценная бумага на предъявителя окажется изъята из обращения, права владельцев будут храниться только у профессионального участника рынка ценных бумаг. Закон не регулирует акции на предъявителя, поэтому их выпуск не имеет юридической силы.

Критерий 24.12 – Российское законодательство не признает акции в номинальном владении и номинальных директоров, при этом представители владельцев/директоров должны получать надлежащие полномочия. Предоставление услуг номинального держателя акций без надлежащего разрешения может стать основанием для уголовного преследования за предоставление недостоверной информации об истинных управляющих и владельцах (УК, ст. 170.1, ст. 173.1). Акции могут находиться во владении лица от имени иного лица на основании заключения «Договора о доверительном управлении» (ДДУ) (доверительное управление – ГК РФ, ст. 1012(1)[134]. Доверительное управление устанавливается договором,

---

133 Под депозитарной деятельностью понимается оказание услуг по хранению сертификатов ценных бумаг, их учёту и передаче прав на ценные бумаги (ст. 7 Закона № 39-ФЗ). Сертификат ценной бумаги – это документ, который выдаётся эмитентом и подтверждает права на количество ценных бумаг, указанных в этом сертификате.

134 ДДУ – это структура, в которой одна сторона (учредитель управления) передаёт другой стороне (доверительному управляющему) на определённый срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Объектами ДДУ могут быть предприятия, недвижимость, ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами, исключительные права и другое имущество [ГК РФ, ст. 1013 (1)], а также деньги в определённых, предусмотренных законом случаях [ГК РФ, ст. 1013 (2)]. Доверительным управляющим может быть физическое или юридическое лицо (например, некоммерческая организация, индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, кроме унитарных предприятий) – статья 1015(1) ГК РФ. Передача имущества в доверительное управление не означает передачу права собственности доверительному управляющему (администратору).

в котором должно быть определено имущество и наименование юридического или физического лица, от имени которого осуществляется доверительное управление (ст. 1016 (1) ГК РФ). Ценные бумаги могут находиться у профессионального посредника по «депозитарному договору» (Закон № 39-ФЗ, ст. 8.2, п. 1 и ст. 8.3, п. 1).

Критерий 24.13 – Даже при наличии целого ряда санкций за нарушения требований по Р. 24 санкции не являются полностью соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие. Существует целый ряд административных санкций, включая: невыполнение требований по хранению данных и документов [размер штрафа составляет от 2500 до 5000 рублей (от 30 до 60 евро) для физических лиц и от 200 000 до 300 000 рублей (от 2500 до 4000 евро) для юридических лиц (КоАП РФ, ст. 13.25]; осуществление коммерческой деятельности без государственной регистрации [штраф в размере от 500 до 2000 рублей (от 7 до 27 евро)]; отказ в предоставлении информации, несвоевременное предоставление или предоставление неточной информации [штраф от 1000 до 2000 рублей (от 26 до 32 евро)] для ответственных должностных лиц (ст. 14.25); невыполнение требований законодательства о ПОД/ФТ [штраф от 30 000 до 50 000 рублей (от 400 до 670 евро) для физических лиц и от 300 000 до 500 000 рублей (от 4000 до 6500 евро) для юридических лиц (ст. 15.27)]; за невыполнение требований о получении, обновлении и предоставлении информации о бенефициарных собственниках по запросу властей [штраф от 30 000 до 40 000 рублей для руководителей (примерно от 400 до 530 евро) и от 100 000 до 500 000 рублей для юридических лиц (примерно от 1300 до 6700 евро)] (ст. 14.25.1 КоАП РФ); нарушение правил ведения реестра держателей ценных бумаг (ст. 15.22), невыполнение требования о регистрации владельцев ценных бумаг [штраф в размере от 30 000 до 50 000 рублей (от 400 до 670 евро) с дисквалификацией на период от года до двух лет для физических лиц и от 700 000 до 1 000 000 рублей (от 9500 до 13 500 евро) для юридических лиц]. Нарушение требований о регистрации (Закон № 129-ФЗ) может привести к ликвидации по решению суда (ст. 25 ГК РФ). Также в случае непредоставления, несвоевременного предоставления, предоставления недостоверной информации в реестр юридических лиц может быть назначена компенсация убытков (п. 2 ст. 51 ГК РФ).

Также предусмотрены уголовные санкции за предоставление недостоверных сведений в ЕГРЮЛ, в реестр владельцев ценных бумаг или в систему депозитарного учёта (ст. 170.1) [штраф в размере от 100 000 до 300 000 рублей (от 1250 до 4000 евро) либо лишение свободы на срок до двух лет]; незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица (ст. 173 (1) [штраф в размере от 100 000 до 300 000 рублей (от 1250 до 4000 евро) или лишение свободы на срок до трёх лет при наличии отягчающих обстоятельств, если преступление совершено должностным лицом или группой лиц (ст. 173.1(2)]; незаконное использование документов для учреждения (создания, реорганизации) юридического лица [ст. 173.2(1)] [штраф от 100 000 до 300 000 рублей (от 1250 до 4000 евро) или исправительные работы на срок до двух лет]. Сумма штрафа устанавливается судом с учётом тяжести преступления и материального положения осуждённого и его семьи, а также с учётом способности осуждённого получать заработную плату или иной доход [ст. 43, 46(3) УК РФ]. В отношении административной и уголовной ответственности действующие финансовые меры наказания в целом не являются ни соразмерными, ни оказывающими сдерживающее воздействие, учитывая их низкий минимум и максимум. Дополнительные санкции оказывают сдерживающее воздействие. Хотя лишение свободы может иметь сдерживающее воздействие, оно, возможно, не является соразмерным, учитывая рассматриваемые типы преступлений.

Критерий 24.14 – Компетентные органы, включая Росфинмониторинг, ФНС, Генпрокуратуру, Министерство внутренних дел, Следственный комитет и ФСБ, осуществляют международное сотрудничество по обмену актуальной информацией по своим запросам или по своей инициативе (Закон № 115-ФЗ, ст. 10). Это общее положение о сотрудничестве, предусматривающее основную информацию, информацию о бенефициарных собственниках и акционерах. При этом отсутствует юридическое требование, предписывающее им действовать быстро (см. также Р. 37 и Р. 40).

Критерий 24.15 – Получая от иностранных ПФР информацию о бенефициарных собственниках, Росфинмониторинг добавляет её в свою базу данных. Согласно п. 4.1.3

«Временных процедур для ведения электронных материалов финансовых расследований и формирования базы данных», утверждённых приказом директора Росфинмониторинга № 01-00-08/16121 от июля 2017 года, формируется «Справка о первичном анализе материалов», в которой указываются типы полученной информации, в т. ч. информации о бенефициарных собственниках.

Чтобы информировать иностранные ПФР о качестве международного сотрудничества, Росфинмониторинг заполняет соответствующие анкеты о качестве международного сотрудничества, направляемые зарубежными партнёрами согласно требованиям Группы «Эгмонт» на ежеквартальной основе.

Оценка и заключение

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 24, но имеются также и некоторые недостатки. НОР ФТ не включает оценку каждого типа юридических лиц. Информация о бенефициарных собственниках должна обновляться, но не обязательно до такой степени, чтобы быть настолько актуальной, насколько это возможно. ФУ/УНФПП, собирающие информацию о бенефициарных собственниках в целях надлежащей проверки клиентов, должны обновлять информацию на основе риск-ориентированного подхода. Санкции недостаточно соразмерны и не оказывают должного сдерживающего воздействия.

Россия получает рейтинг «значительное соответствие» по Рекомендации 24.

Рекомендация 25 – Прозрачность и бенефициарная собственность юридических образований

В последнем ОВО данные требования рассматривались как не применимые к Российской Федерации, так как правовая система не предусматривала создание трастов и правового понятия трастовых отношений не существовало. Рекомендации ФАТФ были пересмотрены таким образом, что некоторые элементы Р. 25 применяются ко всем странам. Несмотря на то, что доверительные трасты, учреждённые по соглашению сторон, и аналогичные юридические образования не могут создаваться по российскому законодательству, в России не существует препятствий для создания или управления юридическим образованием, созданным по иностранному законодательству.

Критерий 25.1 –

a) Доверительные трасты, учреждённые по соглашению сторон, и аналогичные юридические образования не могут создаваться по российскому законодательству, поэтому данный подкритерий не применим.

b) То же, что и в п. (a) выше.

c) Закон не требует от лиц, выступающих в качестве профессиональных доверительных управляющих иностранного траста, хранения основной информации и информации о бенефициарных собственниках траста. Провайдеры услуг траста или компании не являются подотчётными субъектами согласно законодательству в сфере ПОД/ФТ. При создании траста по иностранному законодательству используются услуги ФУ/УНФПП, ФУ/УНФПП обязаны идентифицировать стороны траста [Закон №115-ФЗ, ст. 7, п. 1. (1), 14; ст. 7.1], включая доверительного управляющего. ФУ и юристы обязаны проводить надлежащую проверку клиентов (включая иностранные трасты) при оказании определённого набора услуг, но не в случаях, когда они выступают в качестве доверительных управляющих иностранного траста [см. критерий 22.1(d)]. Юристы, аттестованные коллегией для представления клиентов в суде, нотариусы и лица, оказывающие бухгалтерские услуги, которые могли бы с большей вероятностью выступать в качестве доверительных управляющих, не могут оказывать такие услуги, поскольку этому препятствует определённое отраслевое законодательство (см. критерий 22.1).

Критерий 25.2 – ФУ и большинство УНФПП должны проводить надлежащую проверку и выявлять стороны иностранного траста, если иностранный траст является клиентом. Остаётся неясным, должны ли ФУ/УНФПП проводить надлежащую проверку клиентов и выявлять стороны траста, действуя в качестве доверительного управляющего [см. критерий 25.1(c)]. ФУ не обязаны обновлять данные надлежащей проверки (Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 1, пп. 3) своих клиентов. Представители профессий, подпадающие под статью 7.1 Закона № 115-ФЗ, не обязаны обновлять информацию (как указано в статье 7, п. 1, пп. 3).

Критерий 25.3 – Отсутствуют конкретные обязательства доверительных управляющих по раскрытию своего статуса финансовым учреждениям или УНФПП. Закон о ПОД/ФТ обязывает ФУ и УНФПП идентифицировать иностранных клиентов, не являющихся юридическими лицами, а значит, позволяет им идентифицировать доверительного управляющего, запрашивать документы, подтверждающие его статус, и отказывать в установлении деловых отношений в случае, если ФУ/УНФПП не может установить и проверить личность доверительного управляющего. Клиенты также обязаны предоставлять информацию, необходимую для исполнения Закона о ПОД/ФТ (Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 14).

Критерий 25.4 – Поскольку российское законодательство не разрешает создание юридических образований, лица, действующие в России в качестве доверительных управляющих иностранных трастов не имеют средств с исковой силой для возражения против предоставления информации о трасте (включая информацию о находящихся в управлении активах или бенефициарных собственниках) внутренним или зарубежным компетентным органам, ФУ или УНФПП.

Критерий 25.5 – Компетентные органы имеют полномочия на доступ к информации, предоставленной подотчётными субъектами, включая информацию о трастах (ст. 5, ст. 7, п. 1, пп. 1 и 5 Закона № 115-ФЗ). ФНС и правоохранительные органы также могут получать информацию напрямую от ФУ/УНФПП (ст. 26 Закона № 395-ФЗ, см. Р. 31). Кредитные учреждения обязаны предоставлять информацию по операциям и счетам юридических лица, а также информацию по операциям, счетам и депозитам физических лиц следователям, осуществляющим уголовное расследование и следственные действия для выявления, предотвращения и пресечения преступлений, по их требованиям (ст. 26 Закона № 395-1-ФЗ).

Критерий 25.6 – Компетентные органы, включая ФНС РФ, осуществляют сотрудничество на международном уровне по обмену актуальной информацией по запросам или по своей инициативе (ст. 10 Закона № 115-ФЗ). Это общее положение о сотрудничестве, предусматривающее основную информацию, информацию о бенефициарных собственниках и акционерах.

Критерий 25.7 – Юристы могут оказывать услуги доверительного управления и не обязаны хранить и предоставлять информацию о трастах в подобных ситуациях. В связи с этим привлечь доверительных управляющих к ответственности за несоблюдение требований и применить соответствующие санкции невозможно.

Критерий 25.8 – Существуют санкции за непредоставление компетентным органам доступа к информации о доверительном управлении. Неисполнение законного требования правоохранительных органов является административным правонарушением, за которое предусмотрен штраф или приостановка деятельности (ст. 17.7 КоАП РФ). За непредоставление информации Росфинмониторингу о клиентских операциях и бенефициарных собственниках подотчётным субъектом предусмотрен штраф в размере от 30 000 до 50 000 рублей (400–670 евро) для должностных лиц и от 300 000 до 500 000 рублей (4000–6500 евро) для юридических лиц (ст. 15.27 КоАП РФ). Но ввиду отсутствия обязательства специалистов, указанного в критериях 25.1 и 25.2 о предоставлении Росфинмониторингу информации о трасте, за исключением направления СПО, указанные санкции к ним не применяются.

Оценка и заключение

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 25, так как имеются значительные недостатки. ФУ/УНФПП не обязаны проводить НПК, когда они выступают в

качестве доверительного управляющего. У доверительных управляющих нет конкретных обязательств по раскрытию своего статуса финансовым учреждениям или УНФПП. Провайдеры услуг траста или компании не являются подотчётными субъектами по Закону о ПОД/ФТ. Юристы не обязаны обновлять информацию, в т. ч. в отношении трастов, и не обязаны хранить информацию о трастах при оказании услуг доверительного управления.

Россия получает оценку «частичное соответствие» по Рекомендации 25.

Рекомендация 26 – Регулирование и надзор за финансовыми учреждениями

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 23. Основные недостатки обусловлены отсутствием положений, запрещающих преступникам владеть крупными пакетами акций небанковских финансовых учреждений; недостаточно эффективным положением о лицах, имеющих контрольную долю участия в кредитном учреждении; а также отсутствием требования о профессиональной пригодности и добросовестности в отношении лизинговых компаний, провайдеров УПДЦ, членов совета директоров компаний страхования жизни или страховых брокеров.

Критерий 26.1 – Россия назначила надзорные органы, обеспечивающие регулирование и надзор за всеми типами финансовых учреждений. ЦБ РФ был назначен органом, регулирующим и осуществляющим надзор в сфере ПОД/ФТ за деятельностью кредитных учреждений (и банковских групп), а также некредитных финансовых учреждений [ст. 4, п. 9 и ст. 76.1 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (№ № 86-ФЗ)]. Роскомнадзор является органом надзора в сфере ПОД/ФТ за федеральными операторами почтовой связи и телекоммуникационными операторами (Постановление Правительства РФ № 228, ст. 5.1.1.2.5). Росфинмониторинг обладает полномочиями по регистрации и надзору за деятельностью любого другого финансового учреждения, не подпадающего под надзор на иных основаниях (Указ Президента РФ № 808, часть 5-1; Постановление Правительства РФ № 58, ст. 1; Закон № 115-ФЗ, ст. 7, п. 9).

Критерий 26.2 – Для осуществления финансовой деятельности финансовые учреждения в Российской Федерации должны быть лицензированы или зарегистрированы специально уполномоченными органами. Основные принципы: ФУ должны быть лицензированными ЦБ РФ (Закон № 395-ФЗ, ст. 1, 12, 13; Закон № 39-ФЗ, ст. 39; Закон № 4015-ФЗ, ст. 4.1, п. 2, ст. 6, пар. l, ст. 32; Закон № 156-ФЗ, ст. 2, п. 2, ст. 38, п. 3, ст. 44, п. 1 и 2; Закон № 75-ФЗ, ст. 2, п. l). Федеральные почтовые службы подлежат лицензированию Роскомнадзором (ст. 5.1.4 Постановления Правительства РФ № 228). Другие ФУ обязаны регистрироваться в ЕГРЮЛ и в ЦБ РФ: микрофинансовые организации (Закон № 151-ФЗ, ст. 4); кредитные кооперативы [Закон № 190-ФЗ, ст. 5, п. 2(4)]; сельскохозяйственные потребительские кредитные кооперативы (Закон № 193-ФЗ, ст. 40.2). Купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах относится к банковским операциям и может осуществляться только кредитными организациями по лицензии ЦБ РФ (Закон № 395-ФЗ, ст. 5), при этом для принятия решения о выдаче лицензии требуется наличие у юридического лица физического адреса в России, предоставление учредительного договора, устава, бизнес-плана, а также соответствие стандартам «профессиональной пригодности и добросовестности» (Закон № 395-ФЗ, ст. 14). На практике данные требования запрещают функционирование в России банков-однодневок.

Критерий 26.3 – Надзорные органы принимают различные регулятивные меры, чтобы помешать преступникам и их пособникам владеть контрольными пакетами или функциями управления в финансовых учреждениях. Что касается кредитных учреждений, ЦБ РФ проводит проверки на «профессиональную пригодность и добросовестность» (включая наличие высшего образования, опыта работы, соответствие требованиям честности, включая деловую репутацию, отсутствие судимостей за соучастие в умышленных преступлениях), чтобы не допускать таких лиц к управляющим или контролирующим должностям. В случае прямого или косвенного (через третьи стороны или группы лиц) приобретения более 1% акций кредитного учреждения необходимо уведомить ЦБ РФ; а в случае приобретения более 10% акций необходимо заручиться предварительным согласием ЦБ РФ (Закон № 395-

1-ФЗ, ст. 11, 16) Органы надзора за всеми финансовыми учреждениями должны проверять руководителей и крупных акционеров финансовых учреждений на соответствие надлежащим требованиям, включая проверку наличия непогашенных судимостей за участие в умышленных преступлениях (Закон № 4015-ФЗ, ст. 32.1 и Закон № 281-ФЗ, п. 1 и п. 6.1; Закон № 156-ФЗ, ст. 38 и 38.1; Закон № 75-ФЗ, ст. 4.1 и 6.2; Закон № 151-ФЗ, ст. l и ст. 1.1-1) или экономических преступлениях либо преступлениях против государства (Закон № 39-ФЗ, ст. 10.1 п. l; для кредитных кооперативов, Закон № 190-ФЗ, ст. 15, п. 4; Закон № 164-ФЗ, ст. 5, п. 5). «Почта России» – государственное предприятие, директор которого назначается Правительством РФ. Платёжные операторы обязаны регистрироваться в Росфинмониторинге, при этом наличие судимости проверяется только на этапе заявки. ЦБ РФ уполномочен заменять руководство любых финансовых учреждений. Незначительные недостатки связаны с проверкой наличия судимости, которая не охватывает всех соучастников и более широкий круг уголовных преступлений.

Критерий 26.4 –

a) Регулирование и надзор в сфере банковской деятельности в целом соответствуют основным принципам; МВФ провёл их оценку в ходе Программы оценки финансового сектора (ПОФС) в июне 2016 г. ЦБ РФ осуществляет активный надзор в сфере ПОД/ФТ, при этом отмечались случаи принудительного исполнения требований ПОД/ФТ. Надзор в целях ПОД/ФТ осуществляется в отношении консолидированной группы, но при этом требуется уделять больше внимания консолидированному надзору в отношении групп, имеющих отделения за границей, а также необходимы специальные требования в отношении управления страновым риском и трансфертным риском[135]. Надзор в целом осуществляется с учётом рисков, но регулирование и надзор в сфере страхования по-прежнему ориентированы на правила, и у ЦБ РФ нет специального опыта в страховом секторе.

b) На прочие ФУ, включая финансовые учреждения, которые оказывают услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ), распространяется надзор в сфере ПОД/ФТ. Надзорными органами изданы нормативно-правовые акты о надзорных процедурах, применимых к таким ФУ. Услуги обмена валют могут оказывать только кредитные учреждения при наличии соответствующей лицензии, а значит, такие учреждения подпадают под надзор в сфере ПОД/ФТ как кредитные учреждения.

Критерий 26.5 – Частота и интенсивность надзора в сфере ПОД/ФТ за ФУ или группами в целом определяется на основе заключения по рискам ОД/ФТ и правил внутреннего контроля организаций или групп. Риск каждого учреждения определяется с учётом различных аспектов, включая результаты национальной оценки рисков (НОР) и секторальной оценки рисков (СОР), диверсификацию деятельности организации, направленность деятельности, индивидуальные особенности каждой организации и соблюдение законодательных требований в сфере ПОД/ФТ. Плановые выездные проверки проводятся раз в два года в рамках пруденциального надзора (Положение ЦБ РФ № 147, п. 1.4), а при включении обязательного анализа компонента ПОД/ФТ масштаб и интенсивность плановой проверки определяются в зависимости от профиля риска и правил внутреннего контроля и их применения в учреждении. Внеплановые проверки могут проводиться только в связи с наличием проблем ПОД/ФТ, при этом также принимается во внимание профиль рисков и состояние системы внутреннего контроля при определении масштаба и интенсивности проверки. Дистанционный мониторинг проводится на основе информации о подозрительных операциях и деятельности, обнаруженных Росфинмониторингом потенциальных нарушениях в сфере ПОД/ФТ и анализа правил внутреннего контроля кредитных учреждений и некредитных финансовых учреждений (НКФУ), а также прочей информации. Однако дистанционные и внеплановые проверки могут проводиться только на основании наличия потенциальных нарушений законодательства в сфере ПОД/ФТ и на основании иных возможных рисков.

135 См. Программу оценки финансового сектора (ПОФС) МВФ, июнь 2016 г.

Периодичность и интенсивность проверок небанковских финансовых учреждений также зависят от таких факторов, как финансовое состояние и сферы деятельности НКФУ, подверженность рискам, управление качеством, включая оценку управления рисками и внутреннего контроля, надёжность отчётности и результаты предыдущих проверок (Положение ЦБ РФ № 151-1, п. 4.1). Росфинмониторинг и Роскомнадзор проводили выездные и дистанционные проверки платёжных операторов и почтовых отделений в соответствии с профилем рисков, в т. ч. принимая во внимание НОР, применение правил внутреннего контроля и характеристики учреждений.

Критерий 26.6 – ЦБ РФ пересматривает присвоенную ФУ или группе компаний оценку профиля рисков ОД/ФТ не реже, чем каждый квартал, в т. ч. оценивает качество руководства банка, уязвимости и риски участия в осуществлении подозрительных операций, риск несоответствия (Положение ЦБ РФ № 4336, главы 1 и 4 для кредитных учреждений; Положение ЦБ РФ № 4922 для НКФУ). Как правило, профиль рисков также пересматривается перед проверками КУ и НКФУ. Выездная инспекция с учётом результатов дистанционного анализа – ещё один способ оценки рисков ОД/ФТ, включая риск несоблюдения требований учреждениями. Кроме того, ЦБ РФ оценивает экономическое состояние банков, в т. ч. оценивает индикаторы состояния систем внутреннего контроля кредитных учреждений (Положение ЦБ РФ № 4336 для КУ; Положение ЦБ РФ № 4922 для НКФУ).

В законодательстве отсутствует чёткое требование об анализе оценки профиля рисков ОД/ФТ финансового учреждения или группы в случае значимых событий или изменений в руководстве и деятельности (кроме указанных выше подозрительных операций), в то время как изменения финансовой стабильности, экономического статуса, финансового состояния и деловых перспектив (включая качество управления) финансовых учреждений служат основанием для проведения внеплановых проверок (Положение ЦБ РФ № 149, п. 4.1 и Положение ЦБ РФ № 156, п. 4.1), что позволит органам надзора обновить информацию о рисках ОД/ФТ. Информации о выполнении данного критерия Роскомнадзором предоставлено не было.

Оценка и заключение

Большинство критериев выполнены, но небольшие недостатки имеются в основном в отношении требований к началу деятельности хозяйствующего субъекта в связи с проверками наличия судимости, которые однозначно не относятся к проверке наличия соучастников преступной деятельности и не касаются более широкого круга уголовных преступлений. Отсутствует конкретное требование о пересмотре оценки профиля риска ОД/ФТ финансового учреждения или группы, когда происходят значимые события или изменения в управлении и деятельности, хотя проведение внеплановых проверок некоторых обстоятельств может способствовать выполнению некоторых требований.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 26.

Рекомендация 27 – Полномочия надзорных органов

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 29. Имелись следующие недостатки: ограничение для ЦБ РФ по проведению выездных проверок соблюдения ПОД/ФТ и ограниченные полномочия наложения санкций на финансовые учреждения.

Критерий 27.1 – ЦБ РФ является органом, регулирующим и контролирующим кредитные учреждения и некредитные финансовые учреждения (НКФУ) (включая профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховые компании и организации, управляющие инвестиционными фондами и т. п.) по вопросам ПОД/ФТ (ст. 56 и 78 Закона о ЦБ РФ, ст. 7 Закона № 115-ФЗ). Роскомнадзор осуществляет контроль и надзор за деятельностью провайдеров услуг связи и несёт ответственность за надзор за соблюдением федеральной почтовой службой требований в сфере ПОД/ФТ (Закон о ПОД/ФТ). Росфинмониторинг осуществляет контроль и мониторинг соблюдения требований в сфере ПОД/ФТ прочими

ФУ и соответствующими физическими лицами, у которых нет другого надзорного органа (ст. 5 Указа Президента РФ № 808)[136].

Критерий 27.2 – ЦБ РФ уполномочен проводить проверки кредитных учреждений (и их аффилированных лиц) и НКФУ (ст. 73 и 76.5 Закона о ЦБ РФ). Росфинмониторинг и Роскомнадзор имеют законные основания проводить проверки своих подотчётных субъектов (часть II Указа Президента РФ № 808; ст. 5.1.1.2.5 Постановления Правительства РФ № 228, ст. 50 Приказа № 213).

Критерий 27.3 – ЦБ РФ имеет право без ограничений получать любую информацию, относящуюся к мониторингу соответствия, включая все документы и информацию, получать доступ к программному и аппаратному обеспечению, запрашивать пояснения по поводу полученной информации, а также запрашивать информацию и документы у третьих лиц, клиентов, акционеров [ст. 73 и 76.5 Закона № 86-ФЗ; п. 2.5 Закона № 147-И, Закона № 151-И; пп. 2.7.3 Закона № 147-И и п. 2.7 Закона № 151-ФЗ; п. 2.8 Закона № 147-И, п. 2.5 Закона № 151-ФЗ; ст. 57 Закона о ЦБ РФ; ст. 44(7) Закона № 39-ФЗ; ст. 30(5.4), ст. 55(13) Закона № 156-ФЗ; ст. 34 Закона № 75-ФЗ; ст. 30 Закона № 4015-1; ст. 14 Закона № 151-ФЗ; ст. 5 Закона № 190-ФЗ; ст. 40.2 Закона № 193-ФЗ; ст. 2.3 Закона № 196-ФЗ]. Росфинмониторинг имеет право запрашивать и получать любую информацию, связанную с выполнением требований законодательства о ПОД/ФТ, от своих поднадзорных учреждений (Приказ Росфинмониторинга № 191, п. 7; Указ Президента РФ № 808, п. 6). Роскомнадзор уполномочен запрашивать и получать необходимую для проверки информацию и документы [ст. 27(8) Закона № 126-ФЗ], а также имеет право запрашивать информацию, связанную с проверкой выполнения требований о ПОД/ФТ [ст. 53.2(9.14) Закона № 213-ФЗ]. Исполнение данных полномочий не обусловлено получением надзорными органами судебных постановлений.

Критерий 27.4 – Банк России может налагать различные санкции, включая предупреждение, административные штрафы для физических лиц, приостановку деятельности (ст. 15.27 КоАП РФ), ограничения для физических лиц, осуществляющих финансовую деятельность, ограничения на объём операций. ЦБ РФ обладает полномочиями требовать устранения кредитными учреждениями выявленных нарушений, а также может налагать штрафы или ограничения на конкретные операции или запреты на отдельные банковские операции (ст. 74 Закона № 86-ФЗ). ЦБ РФ имеет право отзывать лицензии кредитных учреждений в случае неоднократных нарушений требований ПОД/ФТ [ст. 20 Закона № 395-ФЗ; ст. 39.1(8), 44(4) Закона № 39-ФЗ; ст. 7, п. 1.1(3) Закона № 151-ФЗ; п 5 ст. 32.6, п. 2 ст. 32.8 Закона № 4015-1]. ЦБ РФ может обратиться в суд с требованием ликвидировать кредитный кооператив в случае многократных нарушений федеральных законов и нормативно-правовых актов [ст. 5, п. 3(9в) Закона № 190-ФЗ], то же относится к сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативам (ст. 40.2, пп. 11 Закона № 193-ФЗ) и ломбардам (ст. 2.3, п. 4, пп. 6 Закона № 196-ФЗ).

Роскомнадзор вправе выдавать предупреждения, приостанавливать действие лицензии за неустранение выявленного нарушения и аннулировать лицензии за неустранение обстоятельств, которые привели к приостановлению действия лицензии, в установленные сроки (ст. 37 и 39 Закона № 126-ФЗ). Роскомнадзор также уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением законодательства о ПОД/ФТ (ст. 23.44 КоАП РФ). Санкции не соответствуют стандартам, изложенным в Р. 35. Роскомнадзор уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях согласно частям 1–3 статьи 15.27 Кодекса об административных правонарушениях (ст. 23.62 КоАП РФ).

Оценка и заключение

Большинство критериев выполнены, но остаются небольшие недостатки, связанные с тем, что санкции не полностью соответствуют требованиям Р. 35.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 27.

136 Лизинговые компании, операторы по приёму платежей и коммерческие организации, заключающие контракты в качестве финансовых агентов на совершение финансовых операций при предъявлении денежного требования.

Рекомендация 28 – Регулирование и надзор за УНФПП

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 24. Недостатки были связаны с отсутствием режима лицензирования казино в сфере ПОД/ФТ, отсутствием мониторинга нотариусов в сфере ПОД/ФТ, а также не были охвачены провайдеры услуг траста или компании.

Критерий 28.1 –

a) Игорные дома, включая казино, перед началом деятельности обязаны получить разрешение/лицензию уполномоченного органа управления (ФНС РФ) игорной зоной (ст. 13 Закона № 244-ФЗ) и могут открываться только в игорных зонах (ст. 5 Закона № 244-ФЗ; на территории Российской Федерации их пять).

b) Юридические лица, учредители (участники, включая тех, кто прямо или косвенно владеет не менее 10% акционерного капитала или голосующих акций) которых имеют непогашенную судимость за экономические преступления или умышленные преступления средней тяжести, тяжкие преступления или особо тяжкие преступления, не могут выступать как организаторы азартных игр [ст. 6(2) Закона № 244-ФЗ]. Тем не менее нет юридических или регулятивных требований, не позволяющих преступникам и их сообщникам (кроме указанного выше лица) выступать бенефициарными собственниками существенного контрольного пакета акций, занимать руководящую должность или управлять казино.

c) ФНС осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований в сфере ПОД/ФТ организациями, которые занимаются организацией азартных игр (Постановление Правительства РФ № 506, ст. 5.3.8), включая все казино (Закон № 244-ФЗ, ст. 4, п. 12).

Критерий 28.2 – Нижеследующие учреждения несут ответственность за регулирование или надзор за соблюдением подотчётными УНФПП требований в сфере ПОД/ФТ.

- **Агенты по операциям с недвижимостью:** Росфинмониторинг несёт ответственность за регистрацию (п. 2 Постановления Правительства РФ № 58), мониторинг, проведение посещений и введение санкций (ст. 7 Приказа Росфинмониторинга № 191).
- **Дилеры драгоценных металлов и камней (ДДМК):** Пробирная палата осуществляет надзор за соответствием ДДМК, изготовленных ими ювелирных изделий и лома таких изделий требованиям законодательства о ПОД/ФТ (статьи 15, 16.8 и 19.27 Приказа Министерства финансов РФ № 687; глава VII Закона № 41-ФЗ).
- **Нотариусы:** нотариальные палаты [саморегулируемые организации(СРО)] осуществляют контроль в сфере ПОД/ФТ за исполнением нотариусами своих профессиональных обязанностей (ст. 34 Закона № 4462-1). Нотариальный кодекс обязывает всех нотариусов иметь членство в региональной нотариальной палате.
- **Бухгалтеры (аудиторы):** саморегулируемые организации аудиторов (поднадзорные Минфину РФ, пп. 5.3.30 Постановления Правительства РФ № 329) несут ответственность за мониторинг деятельности своих членов и проведение внешнего контроля качества работы аудиторов (ст. 9 Закона № 315-ФЗ, ст. 10 Закона № 307-ФЗ). Федеральное казначейство (ст. 10.1 Закона № 307-ФЗ) проводит только внешний контроль качества работы аудиторов, проводящих обязательный аудит (ст. 5, п. 3 Закона № 307-ФЗ). Предметом внешнего контроля качества работы является соблюдение требований, изложенных в настоящем Федеральном законе (ст. 10, п. 3 Закона № 307-ФЗ), включая нормативно-правовые акты в сфере ПОД/ФТ.
- **Адвокаты (судебные адвокаты/солиситоры):** адвокатские палаты отвечают за контроль в сфере ПОД/ФТ за адвокатами (Решение Совета Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации от 04.12.2017).
- **Юристы:** для юристов отдельного органа надзора в сфере ПОД/ФТ не существует. Россия указала, что надзор в сфере ПОД/ФТ в этом секторе осуществляет Генеральная прокуратура РФ в рамках общего контроля соблюдения Конституции РФ и исполнения

требований законов на территории России, а также руководящими органами и управляющими коммерческих и некоммерческих организаций (ст. 21, Закон № 2202-1). Однако, Генпрокуратура осуществляет общий надзор, направленный на контроль исполнения законов государственными органами и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а не конкретно надзор за юристами в сфере ПОД/ФТ.

- **Провайдеры услуг траста или компании (ПУТК):** деятельность провайдеров услуг траста или компании не регулируется в целях ПОД/ФТ [см. критерий 22.1(e)], и, следовательно, орган надзора отсутствует.

Критерий 28.3 – Россия определяет другие категории предприятий и учреждений, на которые распространяется Закон о ПОД/ФТ. Ломбарды считаются некредитными финансовыми учреждениями, а за мониторинг соблюдения требований в сфере ПОД/ФТ отвечает ЦБ РФ. ФНС осуществляет контроль и надзор в сфере ПОД/ФТ за организациями, которые проводят лотереи, принимают пари и ставки и занимаются другими азартными играми. Росфинмониторинг несёт ответственность за регистрацию организаций, осуществляющих сделки в денежной форме или в форме иного имущества и применение мер контроля за исполнением такими организациями требований в сфере ПОД/ФТ (Постановление Правительства РФ № 58, ст. 1 и Указ Президента РФ № 808, часть 5.1).

Критерий 28.4 –

a) Росфинмониторинг, Федеральное казначейство и саморегулируемые организации аудиторов обладают полномочиями по надзору за УНФПП, включая контроль соблюдения требований [ст. 10, п. 2(1) Закона № 307-ФЗ; ст. 9, п. 1 Закона № 315-ФЗ); Приказ Росфинмониторинга № 191, ст. 7; ст. 26 и 26.1 Закона № 41-ФЗ; ст. 7 и 33.1 Закона № 4462-1; ст. 9, п. l Закона № 315-ФЗ; гл. 9 и 10 Кодекса профессиональной этики нотариусов].

b) Существуют меры для предотвращения профессиональной аккредитации преступников или завладения ими контрольным пакетом или контролирующими должностями в отношении юристов, нотариусов, бухгалтеров, дилеров драгоценных металлов и камней (ДДМК), аудиторов, агентов по операциям с недвижимостью. Это обеспечивается путём исключения лиц, имеющих непогашенные судимости за любые или некоторые преступления [ст. 3, 4 и 18 Закона № 307-ФЗ; ст. 2 Закона № 4462-ФЗ; ст. 9, п. 2 и ст. 17, п. 1(4) Закона № 63-2; Постановление Правительства РФ № 1052, п. 9, пп. “c” и п. 13“e”; ст. 22.1 Закона № 129-ФЗ; п. 19 Приказа Росфинмониторинга № 33]. Росфинмониторинг получает электронную информацию от МВД РФ, но при этом отсутствует механизм своевременной проверки Росфинмониторингом наличия судимости при изменении собственников, бенефициарных собственников, контролирующих лиц. Отсутствуют механизмы аккредитации юристов и механизмы, не дающие преступникам владеть ими или контролировать их.

c) Органы надзора за УНФПП могут применять санкции в соответствии с Р. 35 для устранения нарушений требований в сфере ПОД/ФТ [ст. 13 и 20 Закона № 307-ФЗ; ст. 17, ст. 33(7) Закона № 63-2, ст. 4 Закона № 64-ФЗ; ст. 18(6) Кодекса профессиональной этики; п. 9 и 10 Кодекса профессиональной этики нотариусов; ст. 15.27 (1-3), ст. 23.1(1), ст. 28.3(5) КоАП РФ; п. 57 Приказа Росфинмониторинга № 191].

Критерий 28.5 – Органы, осуществляющие надзор за дилерами драгоценных металлов и камней (ДДМК), игорными заведениями (включая казино) и посредниками на рынке недвижимости, используют модели для оценки рисков, в которых учитывается множество критериев (таких как характеристики и виды деятельности, количество организаций, типы операций и уровень реализации превентивных мер). Органы надзора за нотариусами, юристами, аудиторами по отдельности или совместно с Росфинмониторингом провели секторальные оценки рисков (СОР), которые выявили необходимость в проведении ряда внеплановых проверок в сфере ПОД/ФТ, при этом органы надзора за аудиторами опубликовали руководства по контролю соблюдения требований аудиторскими организациями с использованием риск-ориентированного подхода (РОП). Для определения частоты и интенсивности надзора в сфере

ПОД/ФТ указанные органы надзора за УНФПП используют по мере необходимости результаты национальных оценок риска и СОР, но в основном информацию по возможным нарушениям, выявленным путём документальной проверки или полученной от Росфинмониторинга. Законом не предусматривается риск-ориентированный надзор в сфере ПОД/ФТ за юристами.

Оценка и заключение

За исключением провайдеров услуг траста или компании (ПУТК), а также юристов, УНФПП подлежат регулированию и активному надзору со стороны компетентных органов и саморегулируемых организаций. К недостаткам относится отсутствие положений, устанавливающих или оценивающих применение риск-ориентированного подхода к надзору, особенно в отношении юристов и нотариусов.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 28.

Рекомендация 29 – Подразделения финансовой разведки

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 26. Обнаруженные недостатки: ограничение обязательства по направлению СПО; отсутствие требования сообщать о попытках совершения подозрительных операций случайными клиентами; а также отсутствие требований о направлении СПО в ситуациях, связанных с инсайдерской торговлей и манипулированием рынком (эти два вида преступлений не входили в число предикатных).

Критерий 29.1 – Росфинмониторинг несёт ответственность за противодействие отмыванию денег (ОД), финансированию терроризма (ФТ) и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ФРОМУ), а также участвует в деятельности по противодействию коррупции [ст. 1 Указа Президента РФ № 808; ст. 5(4.1) Указа Президента РФ № 808 о противодействии коррупции]. Росфинмониторинг – это «национальный центр по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам» (ст. 1 Указа Президента РФ № 808). Он несёт ответственность за получение и анализ сообщений о подозрительных операциях (СПО), сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю (СПОК) и прочей информации, связанной с ОД, предикатными преступлениями и ФТ [ст. 5(4–6) Указа Президента РФ № 808]. Он также уполномочен предоставлять (по собственной инициативе или по запросу) результаты своего анализа правоохранительным органам, при наличии достаточных оснований полагать, что та или иная операция связана с ОД и ФТ [ст. 5(17) Указа Президента РФ № 808]. Кроме того, он уполномочен распространять информацию об операциях в целях противодействия коррупции [ст. 5(17.5)], а также сообщать Минюсту РФ о несоблюдении некоммерческими организациями финансовых обязательств [ст. 5(17.4)].

Критерий 29.2 – Росфинмониторинг – это центральный орган, получающий данные от подотчётных субъектов, включая следующее:

a) Сообщения о подозрительных операциях (СПО), направляемые в соответствии с Рекомендациями 20 и 23 [(Закон № 115-ФЗ, ст. 7(2) и (3); ст. 7.1(2) и (2.1)].

b) Росфинмониторинг получает прочую раскрываемую подотчётными субъектами информацию об операциях, подлежащих обязательному контролю, включая следующие: операции с наличностью на сумму, равную или превышающую 600 000 руб. (примерно 8000 евро), включая сделки в иностранных валютах [ст. 6(1) Закона № 115-ФЗ]; операции по банковским счетам, включая операции со счётом, находящимся в собственности или под контролем лица или организации, связанной со страной, подверженной более высокому риску по определению ФАТФ; открытие банковского счёта на имя третьего лица при внесении депозита наличными; операции с движимым имуществом, включая передачу драгоценных металлов, ювелирных изделий и лома ювелирных изделий или каких-либо иных ценностей в ломбард и перечисление

денежных средств некредитными учреждениями по требованию клиента; операции с недвижимым имуществом, в результате которых происходит переход права собственности, если сумма сделки равна или превышает 3 000 000 рублей (примерно 40 000 евро); операции по получению некоммерческими организациями от иностранных государств и граждан средств на сумму 100 000 рублей (примерно 1340 евро) или больше; а также прочие отчёты, предусмотренные в ст. 6 Закона № 115-ФЗ.

Критерий 29.3 –

a) Росфинмониторинг имеет возможность получать и использовать дополнительную информацию от подотчётных субъектов [ст. 5 (5.1) Указа Президента РФ № 808]. ЦБ РФ также разъясняет, какую информацию можно получать у финансовых учреждений, куда входят данные надлежащей проверки клиентов и вспомогательная информация (Инструкция ЦБ РФ № 600). За непредоставление запрошенной Росфинмониторингом информации предусмотрены штрафы в размере от 30 000 до 50 000 рублей (от 400 до 670 евро) для физических лиц и от 300 000 до 500 000 рублей (от 4000 до 6700 евро) для юридических лиц [ст. 15.27(2.3) КоАП РФ]. Два нормативно-правовых акта (действующих в отношении организаций, индивидуальных предпринимателей, пенсионных фондов), принятых в 2014 г., устанавливают требования по предоставлению информации Росфинмониторингу (Постановление Правительства РФ № 209 и Постановление Правительства РФ № 630).

b) Росфинмониторинг (включая региональные департаменты) имеет доступ к целому ряду информации и разведывательных данных для надлежащего выполнения своих функций. Помимо обширного объёма информации, которая должна предоставляться Росфинмониторингу [см критерий 29.2(b)], а также информации, которая должна предоставляться по запросу [см критерий 29.3(a)], Росфинмониторинг имеет прямой доступ к базам данных, связанным с уголовным судопроизводством и правоохранительной деятельностью, статистическими отчётами, а также с различными реестрами, включая реестры некоммерческих организаций и подотчётных субъектов.

Критерий 29.4 –

a) Росфинмониторинг уполномочен проводить операционный анализ на основании информации, полученной от подотчётных субъектов, и прочей имеющейся информации с целью установления случаев ПОД/ФТ [ст. 5(4-7, 12) Указа Президента РФ № 808].

b) Росфинмониторинг уполномочен проводить стратегический анализ, а именно, «организовывать и (или) поддерживать научную и научно-исследовательскую деятельность в области ОД и ФТ…» [ст. 5(24.2) Указа Президента РФ № 808]. Кроме того, Росфинмониторинг уполномочен оценивать риски ОД и ФТ, а также предоставлять информацию о результатах своего анализа, а также проводить анализ и делать прогнозы в целях противодействия ОД и ФТ [ст. 5(16.1 и 12.1) Указа Президента РФ № 808].

Критерий 29.5 – Росфинмониторинг имеет право по собственной инициативе или по требованию передавать информацию правоохранительным органам, если есть достаточные основания полагать, что операция связана с ОД или ФТ [ст. 5(17) Указа Президента РФ № 808]. В ответах на запросы правоохранительных органов Росфинмониторинг имеет право не раскрывать банковскую тайну (Закон № 115-ФЗ, ст. 9); эти отчёты обобщают материал и позволяют правоохранительным органам совершать дополнительные следственные действия.

Росфинмониторинг использует выделенные и защищённые каналы распространения информации (ст. 5 Постановления Правительства РФ № 630). Сотрудники Росфинмониторинга должны защищать информацию и могут нести ответственность в случае, если эта информация попадёт в открытый доступ (ст. 22 Постановления Правительства РФ № 209).

Критерий 29.6 –

a) Сотрудники Росфинмониторинга «должны соблюдать принцип неразглашения

информации, классифицированной как тайна обслуживания, банковская, налоговая, коммерческая тайна или тайна информационного обмена», которая становится им известной в связи с исполнением их функций. Штрафными санкциями за такое раскрытие являются штраф в размере до 500 000 рублей (6840 евро) или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до одного года, либо исправительные работы на срок до одного года, либо принудительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы на тот же срок (ст. 183 УК РФ; ст. 8 Закона № 115-ФЗ). Этот запрет отражается и в других постановлениях (например, ст. 23 Постановления Правительства РФ № 209).

Российское законодательство предусматривает защиту конфиденциальной информации и информации, составляющей государственную тайну (ст. 16 Закона № 149-ФЗ; ст. 3 Закона № 5486-1). Существуют общие положения об ограничении доступа к конфиденциальной информации «для предотвращения несанкционированного доступа к информации и (или) передачи информации лицам, не имеющим права доступа к этой информации». Закон № 115-ФЗ содержит особые требования к сотрудникам Росфинмониторинга по соблюдению принципа неразглашения конфиденциальной информации, полученной в ходе его деятельности (ст. 8 Закона № 115-ФЗ).

b) Существует законодательство, связанное с оформлением допуска всех российских государственных служащих к государственной тайне, которое «осуществляется органами безопасности по месту расположения организаций, их территориально обособленных подразделений» (ст. 8 Постановления Правительства РФ № 63). В России есть общие положения о защите информации, составляющей государственную тайну, и конфиденциальной информации (ст. 9 и 15 Закона № 149-ФЗ; ст. 6, п. 2 и 4 Закона № 152-ФЗ; ст. 25 Закона № 5485-1). Кроме того, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю издала приказ о защите данных в ИТ-системах, которые не составляют государственную тайну (Приказ ФСТЭК № 17).

c) Используется система персонализированных преференций доступа к зданиям и базам данных Росфинмониторинга для реализации дифференцированного доступа к конфиденциальной информации с целью обеспечения того, чтобы сотрудники могли использовать только те компоненты системы, которые имеют отношение к их официальным обязанностям. Требования применяются к техническим устройствам, программным компонентам, а также используется унифицированная ключ-карта для доступа в офисные помещения и к компьютерам.

Критерий 29.7 –

a) Росфинмониторинг является «федеральным исполнительным государственным органом», ответственным за ПОД/ФТ и участвующим в противодействии коррупции (ст. 8 Закона № 115-ФЗ; ст. 1 Указа Президента РФ № 808). Директор Росфинмониторинга назначается Президентом Российской Федерации, причём ПФР осуществляет свою деятельность самостоятельно и/или через свои территориальные органы или во взаимодействии с прочими федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и публичными организациями [ст. 10 и 4(1-2) Указа Президента РФ № 808].

В этом указе Президента говорится: «Руководство деятельностью Федеральной службы финансового мониторинга (Росфинмониторинга) осуществляет Президент Российской Федерации». При этом в указе также говорится, что директор Росфинмониторинга несёт личную ответственность «за осуществление полномочий», предоставленных ПФР (ст. 10 Указа Президента РФ № 808). Основное законодательство России в сфере ПОД/ФТ не определяет условия для Росфинмониторинга и не указывает роль Президента в деятельности ПФР. Вместо этого в ст. 8 говорится, что Росфинмониторинг «…является федеральным органом исполнительной власти, задачи, функции и полномочия которого в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, финансированию терроризма и финансированию

распространения оружия массового уничтожения устанавливаются в соответствии с настоящим Федеральным законом». Ещё одно постановление гласит, что федеральные исполнительные органы «пользуются независимостью при исполнении функции и полномочий, возложенных на них федеральными законами и законодательными актами…» (Постановление Правительства РФ № 30, п. 1.3).

b) Росфинмониторинг может организовывать или самостоятельно заключать с прочими национальными компетентными органами или иностранными партнёрами соглашения об информационном обмене [ст. 5(15-16) и (21); ст. 6(10.1) Указа Президента РФ № 808].

c) Росфинмониторинг является федеральным органом исполнительной власти и не входит в состав какой-либо существующей структуры (ст. 1 Указа Президента РФ № 808).

d) Росфинмониторинг обладает собственными ресурсами, включая финансовые и кадровые, для осуществления своих функций. Директор несёт ответственность за утверждение структуры и ресурсов центрального аппарата Росфинмониторинга и его территориальных органов [ст. 10(8-10) Указа Президента РФ № 808]. Директор также несёт ответственность за предоставление бюджетных предложений Минфину РФ на рассмотрение в проекте федерального бюджета [ст. 11 (8 и 11) Указа Президента РФ № 808].

Критерий 29.8 – Росфинмониторинг стал членом Группы «Эгмонт» в июне 2002 года.

Оценка и заключение

Все критерии выполнены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 29.

Рекомендация 30 – Обязанности правоохранительных и следственных органов

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» данным требованиям. Недостатки касались эффективности, хотя в отчёте говорилось, что отдельные правоохранительные органы были недостаточно знакомы с положениями о ПОД.

Критерий 30.1 – Выявлять и расследовать преступления отмывания денег (ОД) могут различные правоохранительные органы, включая МВД, ФСБ и Следственный комитет РФ, в центральных, региональных, территориальных или специализированных управлениях, в которых есть отделы или специалисты по ОД. Оперативные подразделения МВД РФ, уполномоченные проводить оперативно-розыскные мероприятия, в основном отвечают за расследование ОД, связанных с ним предикатных преступлений и ФТ [УПК, ст. 151(2), п. 2–3].

Следователи МВД несут основную ответственность за расследование ОД [УПК, ст. 151(2), п. 3], хотя предварительное расследование ОД могут проводить следователи правоохранительных органов, которые его обнаружили [УПК, ст. 115(5)]. Другие правоохранительные органы, такие как Следственный комитет РФ, могут заниматься расследованиями ОД по теории «альтернативной юрисдикции», в то время как правоохранительные органы, отвечающие за расследование того или иного предикатного преступления, также принимают участие в связанном с ним расследовании ОД. Федеральная таможенная служба РФ также может оказывать содействие в расследовании дел по ОД или ФТ, связанных с преступлениями, попадающими под её юрисдикцию, или с предметами, перемещаемыми через границы [Закон № 311-ФЗ (2010 г.), ст. 12].

В области ФТ за предварительные и публичные расследования отвечает ФСБ. СК РФ[137], который не проводит следственные действия, может проводить расследования ФТ после официального возбуждения соответствующих дел [см. УПК, ст. 151(2) и Закон № 40-ФЗ (1995),

[137] Федеральный закон № 40-ФЗ (2010 г.) определяет структуру и обязанности Следственного комитета РФ, главного федерального органа, занимающегося расследованиями уголовных преступлений.

ст. 9.1 и 10, касающиеся антитеррористических задач и задач по борьбе с преступностью ФСБ РФ][138]. Министерство внутренних дел также играет роль в пресечении ФТ (Приказ № 340) и может выявлять нарушения УК РФ, ст. 205.1 об основном преступлении ФТ.

Прокуратура контролирует деятельность оперативников и следователей в отношении ОД, связанных с ним предикатных преступлений и ФТ [Федеральный закон № 144-ФЗ, ст. 21; УПК РФ, ст. 37; Федеральный закон № 2201-1 (1992), ст. 30].

Критерий 30.2 – Оперативные сотрудники, которые выявляют предикатные преступления и проводят оперативно-розыскные мероприятия на этапе предварительного расследования, а также следователи правоохранительных органов имеют полномочия расследовать связанные преступления ОД и ФТ и проводить финансовые расследования, независимо от места совершения предикатного преступления (УПК, ст. 38; Закон № 144-ФЗ, ст. 6; ст. 2). Следователь, расследующий уголовное преступление, также уполномочен проводить параллельное финансовое расследование, если в деле есть финансовый элемент.

Предполагается, что все оперативные сотрудники и следователи могут проводить финансовые расследования. Такое размывание ответственности может привести к сокращению объёма упреждающих финансовых расследований, если следователи общего направления не будут надлежащим образом обучены или мотивированы проводить параллельные финансовые расследования или проводить расследования дел по ОД, связанных с предикатными преступлениями. Оперативные подразделения, которые выявляют ОД, передают свои дела следователям в улучшенном состоянии; их могут попросить выполнить дополнительные действия, чтобы поддержать финансовые аспекты, собрав дополнительную информацию. Следователи могут вести параллельные расследования, и как оперативные сотрудники, так и следователи сотрудничают с Росфинмониторингом, который проводит более тщательные финансовые расследования и предоставляет правоохранительным органам экспертную поддержку, улики и анализ взаимосвязей.

Несмотря на отсутствие закона, требующего проведения финансового расследования в отношении любого преступления, которое могло служить источником доходов, существует общая линия поведения.

Прокурор имеет право передавать уголовное расследование от одного предварительного следственного органа другому [УПК РФ, статья 37(2), п. 12], а следователи могут как принимать переданные дела к производству, так и передавать их далее (УПК РФ, ст. 38). Следователи также могут работать в группах в том случае, если уголовное дело сложное. Решение по инициированию создания группы и по её составу принимает глава следственного органа (УПК РФ, ст. 163). Группы, предусмотренные статьёй 163, могут быть межведомственными или междисциплинарными и, по-видимому, могут включать следователей, специализирующихся на финансовых или имущественных расследованиях. В Указе Президента РФ № 567 (1996 г.) говорится, что различные правоохранительные органы должны координировать свои действия, в том числе на межрегиональном уровне, в том числе путём создания следственных групп для проведения расследований по конкретным уголовным преступлениям, а также совместного использования потенциала и возможностей правоохранительных органов для проведения совместных тренингов и семинаров.

Критерий 30.3 – Все оперативные сотрудники и следователи обладают компетенцией для быстрого выявления, отслеживания, инициирования блокирования и изъятия имущества, которое подлежит или может подлежать конфискации или в отношении которого имеются подозрения в том, что оно является доходом от преступной деятельности. Федеральный закон № 144-ФЗ гласит, что задачами оперативно-розыскной деятельности являются, помимо прочего, установление имущества, подлежащего конфискации (ст. 2). Тем же законом разрешён сбор информации об активах, находящихся во владении сообщников лиц, совершивших террористические акты, и которые имеют доходы, полученные от террористической

138 До марта 2015 года функции противодействия финансированию терроризма (ПФТ) были закреплены за Главным управлением МВД по противодействию экстремизму.

деятельности (статья 7.6, п. 8). Статья 6 Закона № 144-ФЗ разрешает предпринимать ряд действий в случае осуществления оперативно-розыскной деятельности – включая меры, обеспечивающие установление и отслеживание имущества – например, исследование вещей и документов, допрос, наведение справок, а также обследование помещений и транспортных средств. Приведённые выше положения позволяют всем правоохранительным органам осуществлять уголовный розыск и оперативно-розыскную деятельность.

Критерий 30.4 – Несмотря на то, что налоговые органы не входят в состав правоохранительных органов, они фактически взаимодействуют и совершают обмен информацией со следственными органами, ответственными за расследование преступлений ОД, а также Росфинмониторингом (Закон № 115-ФЗ, ст. 8). В соответствии со статьёй 144(7) УПК РФ, следователи, не расследующие дела об уклонении от уплаты налогов, но выявившие потенциальные преступления об уклонении от уплаты налогов, должны направить отчёт вышестоящему налоговому органу в течение трёх дней с приложением соответствующих документов, а также предварительным расчётом не взысканных налогов. В течение 15 дней с момента получения отчёта налоговый орган должен подтвердить нарушение, являющееся преступлением в сфере налогового законодательства, и соответствующие суммы, указать, что проверка всё ещё продолжается, или опровергнуть факт совершения преступления в свете отсутствия доказательств [УПК РФ, ст. 144(8)]. После этого следователь в течение 30 дней должен принять решение на основании ответа налогового органа или прочей информации, указывающей на совершение преступления, о том, следует ли возбуждать уголовное дело (в ходе которого также можно рассматривать вопрос отмывания доходов от преступлений в сфере налогового законодательства).

Критерий 30.5 – Следственный комитет РФ, который выступает в качестве антикоррупционного правоохранительного органа России, уполномочен проводить расследования ОД/ФТ, связанных с коррупционными преступлениями, а также имеет достаточные полномочия для выявления, отслеживания и замораживания активов. Поскольку выявившее преступление в сфере ОД ведомство может его расследовать – помимо подразделений Министерства внутренних дел РФ – СК РФ обладает полномочиями расследовать дела по ОД, связанные с указанными выше преступлениями, которые входят в его юрисдикцию в [УПК РФ, ст. 151(2.1(а)) и (5)]. Расследование дел о финансировании терроризма также непосредственно входит в компетенцию Следственного комитета РФ [УПК РФ, ст. 151(2.1(а)].

Оценка и заключение

Россия определила правоохранительные органы, ответственные за проведение расследований ОД и ФТ, они уполномочены вести финансовые расследования и отслеживать активы, связанные с преступной или террористической деятельностью. Обязанность по проведению расследований ОД достаточно широка, и в отсутствие политики по нацеливанию компетентных органов на проведение финансовых расследований во всех надлежащих обстоятельствах, эта распылённость может привести к тому, что возможности по проведению должным образом расследований преступлений ОД не будут реализованы.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 30.

Рекомендация 31 – Полномочия правоохранительных и следственных органов

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «соответствие» в отношении этих требований.

Критерий 31.1 – Правоохранительные органы уполномочены применять принудительные меры в указанных ниже областях, и в ст. 6 Федерального закона № 144-ФЗ (1995 г.) перечислен ряд дополнительных оперативно-розыскных мероприятий. Соблюдение требований следственных органов является обязательным для физических и юридических лиц [УПК РФ, ст. 21(4)], несоблюдение требований является административным правонарушением (КоАП РФ, ст. 17.7).

a) Предъявление данных, хранимых финансовыми учреждениями, УНФПП и другими физическими или юридическими лицами. Записи и документы о наличии, статусе, остатках счетов, принадлежащих физическим лицам, и операциях юридических лиц могут быть получены в соответствии со ст. 26 Федерального закона № 395-1 (1990 г.). Руководитель следственного органа, проводящего предварительное расследование, может получить эту информацию без постановления суда (как и в случае, когда открыто уголовное дело). Для получения более подробных финансовых документов требуется разрешение суда. Следователь должен обратиться к судье за разрешением на изъятие предметов или документов, содержащих информацию о вкладах граждан и счетах в банках и иных кредитных учреждениях (УПК РФ, ст. 29(2), п. 7; 183). Ходатайства о наложении ареста рассматриваются на закрытом заседании и без уведомления затрагиваемого субъекта или клиента (ст. 165 УПК РФ). При неотложных обстоятельствах следователь может выдать постановление об изъятии документов, которое должно быть ратифицировано судом в течение трёх дней после получения документов [ст. 165(5) УПК РФ].

   Банки и кредитные учреждения обязаны предоставлять информацию об активах, арестованных или заблокированных в ответ на запрос суда или следователя с соответствующего судебного разрешения [УПК РФ, ст. 115(7)]. Банковская тайна не является препятствием для предоставления указанных данных (Закон № 395-1 ФЗ, ст. 26). Записи и документы, ведущиеся небанковскими или кредитными организациями или физическими лицами, могут отыскиваться и изыматься следователями в соответствии с процедурами, изложенными в главе 25 УПК РФ, если они не предоставляются добровольно, по запросу [например, УПК РФ, ст. 182(5), (9)].

b) Обыск людей и помещений. Обыск помещений предусмотрен статьями 182 и 183 УПК РФ. Некоторые обыски могут проводиться по разрешению следователя, например, обыск коммерческих помещений, но для обыска домов требуется постановление суда в соответствии со статьёй 165 УПК РФ. Обыск людей разрешается статьёй 184 УПК РФ. Также может досматриваться место преступления и предметы, найденные там (УПК РФ, ст. 176).

c) Снятие свидетельских показаний. Допросы людей могут проводиться в соответствии с главой 26 УПК РФ. Свидетели вызываются с помощью повестки (УПК РФ, ст. 184), допросы могут записываться (ст. 185). Протокол допроса подписывается обеими сторонами (УПК РФ, ст. 190).

d) Изъятие и получение доказательств. Инструменты, оборудование, орудия преступлений, предметы, документы, ценности, которые могут оказаться важными для уголовного дела, имущество, полученное в результате совершения преступления, и другие предметы, которые могут служить в качестве улик преступления и помочь в установлении фактов и обстоятельств, могут отыскиваться и изыматься в соответствии с гл. 25 УПК РФ. Информация и документы, принадлежащие государству, должны быть доступны для компетентных органов (Федеральный закон № 115-ФЗ, ст. 9).

Критерий 31.2 – Компетентные органы России вправе использовать целый ряд следственных методов для расследования отмывания денег, связанных предикатных преступлений и финансирования терроризма. Следователь вправе направлять письменные запросы оперативным сотрудникам, которые будут выполняться в обязательном порядке при проведении оперативно-розыскных мероприятий и при выполнении отдельных следственных действий (УПК РФ, ст. 38, п. 4).

a) Секретные операции допускаются в соответствии с Федеральным законом № 144-ФЗ, статья 6 (обозначаются как «оперативное внедрение»).

b) Перехват сообщений. Разрешённый перехват включает в себя «прослушивание телефонных разговоров» и снятие информации с технических каналов связи (Закон

№ 144-ФЗ, ст. 6, п. 10). Статья 186 УПК РФ гласит, что прослушивание телефонных разговоров должно обосновываться наличием достаточных оснований полагать, что телефонные или другие разговоры подозреваемого, обвиняемого или иного лица могут содержать информацию, важную для уголовного дела. Требуется разрешение суда для ведения наблюдения и записи переговоров [УПК РФ, ст. 186(3), 165].

c) Доступ к компьютерным системам. Получение компьютерной информации является разрешённым видом оперативно-розыскной деятельности согласно статье 6 Федерального закона № 144-ФЗ.

d) Контролируемая поставка допускается в соответствии со статьёй 6 Федерального закона № 144-ФЗ.

Критерий 31.3 – Россия располагает механизмами для своевременного выявления фактов владения или контроля счетов физическими или юридическими лицами (Закон № 395-1-ФЗ, ст. 26). Правоохранительные органы могут использовать ресурсы Росфинмониторинга для выявления подозрительных банков, так как Росфинмониторинг предоставляет непрямой доступ к реестрам банковских счетов ФНС РФ. Вопрос об изъятии банковских документов рассматриваются судьёй в закрытом судебном заседании без предварительного уведомления владельцев счетов [см. критерий 31.1(a)]. Банкам и другим субъектам может быть запрещено разглашать информацию, полученную или изъятую в ходе расследования (ст. 161 УПК РФ), а раскрытие данных предварительного расследования в нарушение законного указания не разглашать является уголовным преступлением (ст. 310 УК РФ).

Критерий 31.4 – Компетентные органы, расследующие отмывание денег, предикатные преступления и финансирование терроризма, вправе запрашивать всю необходимую информацию, которой располагает ПФР. В качестве официального органа ПФР должно отвечать на запросы, приказы и запросы прокурора или следователя [УПК РФ, ст. 21(4)].

Оценка и заключение

Все критерии полностью соблюдены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 31.

Рекомендация 32 – Курьеры наличных

В последнем ОВО было отмечено, что Российская Федерация получила оценку «несоответствие» по предыдущей Специальной рекомендации IX (пункты 275–302). Недостатки в первую очередь связаны с отсутствием чётких полномочий по блокировке или удерживанию задекларированных наличных денежных средств или ОИП в случае подозрения ОД; формы таможенных деклараций не соответствовали законодательным требованиям; таможенные органы не вели учёт всех необходимых данных, относящихся к ОД/ФТ; не была обеспечена достаточная координация между соответствующими компетентными органами; административные штрафы за ложные декларации или за их отсутствие не оказывали никакого сдерживающего воздействия и не были эффективными; коррупция влияла на эффективность, и недостатки по Специальной рекомендации III также оказывали своё негативное влияние.

Критерий 32.1 – Россия применяет систему письменного декларирования в соответствии с требованиями Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в состав которого входят Россия, Беларусь, Армения, Казахстан и Кыргызстан. Россия следует положениям Таможенного кодекса ЕАЭС (ТК ЕАЭС) при физическом перемещении «товаров» через таможенные границы ЕАЭС. Товары определяются как «любое движимое имущество, в том числе валюта государств-членов, ценные бумаги и/или валютные активы, дорожные чеки, электроэнергия и другие предметы в процессе транспортировки, приравненные к недвижимому имуществу» [ст. 2 (45) ТК ЕАЭС]. Это широкое определение охватывает любое движимое имущество, которое в целом соответствует определениям валюты и ОИП, содержащимся в Глоссарии ФАТФ.

В ТК ЕАЭС перечислены ситуации, когда требуется декларирование. В частности, письменная декларация (ст. 256 и 260 ТК ЕАЭС) требуется при ввозе и вывозе через границу ЕАЭС товаров, предназначенных для личного использования и перечисленных в пункте 1 статьи 260 ТК ЕАЭС (включая наличные денежные средства и ОИП эквивалентной стоимостью свыше 10 000 долл. США по курсу обмена на день подачи декларации).

Как было указано выше, эта система декларирования применяется только в отношении перемещения (как в страну, так и из страны) денежных средств и ОИП в ЕАЭС и из него, а это означает, что только перемещения с пересечением внешних границ ЕАЭС подпадает под требование декларирования.

Частично этот недостаток смягчают меры пограничного контроля, применяемые Пограничной службой ФСБ по всей протяжённости российских границ, включая границы со странами – членами ЕАЭС. В их число входят наблюдение, электронное сканирование и использование служебных животных (Постановление Правительства РФ № 50, п. 11). Таможенные органы также уполномочены останавливать и досматривать транспортные средства на границах со странами – членами ЕАЭС (Закон № 289-ФЗ, ст. 261).

Критерий 32.2 – Денежные средства и дорожные чеки подлежат обязательному письменному декларированию при въезде и выезде из Таможенного союза, если их сумма превышает 10 000 долларов США или их эквивалент в другой валюте [ст. 260(1.7-8) ТК ЕАЭС]. Другие денежные инструменты должны быть задекларированы вне зависимости от их стоимости. Декларирование не является обязательным при перемещении наличных денежных средств и дорожных чеков, сумма которых не превышает 10 000 долларов США или их эквивалент в другой валюте. Все проезжающие лица должны заполнить пассажирскую форму декларации при пересечении границы Таможенного союза [ст. 260(14.17) ТК ЕАЭС].

Как отмечается в критерии 32.1, в пределах ЕАЭС отсутствуют требования к декларированию.

Критерий 32.3 – В Российской Федерации отсутствует система раскрытия информации.

Критерий 32.4 – При обнаружении неполной или недостоверной декларации или при несоблюдении обязательств по таможенному декларированию таможенные органы вправе запросить предоставить коммерческие и бухгалтерские документы, свидетельство о происхождении товаров (включая валютные и денежные инструменты) и/или другие документы и/или данные, включая письменные разъяснения, необходимые для установления достоверности и полноты информации, содержащейся в таможенной декларации [ст. 325(4) ТК ЕАЭС].

Критерий 32.5 – В ТК ЕАЭС сказано, что декларант несёт ответственность за невыполнение своих обязательств по таможенному декларированию [ст. 84(3) ТК ЕАЭС]. Недекларирование или недостоверное декларирование денежных сумм в наличной форме или денежных инструментов физическими лицами, когда такое декларирование является административным правонарушением, влекущим штраф в размере суммы, указанной в декларации, или в размере от половины до двукратной суммы незадекларированных наличных денежных средств, и/или конфискацию денежных средств или денежных инструментов (ст. 16.4 КоАП РФ). Эти административные наказания оцениваются как соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие.

Незаконное перемещение через таможенную границу ЕАЭС наличных денежных средств или денежных инструментов, совершённое в крупном размере[139], наказывается: (1) штрафом

139 В соответствии со статьёй 200.1 УК РФ, незаконное перемещение денежных средств в форме наличных или денежных инструментов признаётся совершённым в крупном размере, если сумма незаконно перемещаемых наличных денежных средств и/или стоимость незаконно перемещённых денежных инструментов превышает двукратный размер суммы наличных денежных средств и/или стоимости дорожных чеков, разрешённой к перемещению таможенным законодательством, и признаётся совершённым в особо крупном размере, если сумма незаконно перемещаемых наличных денежных средств и/или стоимость незаконно перемещённых денежных инструментов пятикратно превышает размер суммы наличных денежных средств и/или стоимости дорожных чеков, разрешённых таможенным законодательством.

в размере от трёхкратной до десятикратной суммы незаконно перемещённых наличных денежных средств; (2) и/или стоимости незаконно перемещённых денежных инструментов или в размере заработной платы / оклада или иного дохода осуждённого за период до двух лет; (3) или ограничением свободы на срок до двух лет; (4) или принудительными работами на срок до двух лет (ст. 200.1 УК РФ).

Существует также положение об отягчающих обстоятельствах, когда незаконное перемещение наличных денежных средств или денежных инструментов совершается группой лиц на сумму, превышающую в эквиваленте 50 000 долларов США. В подобных случаях это наказывается штрафом в размере от 10-кратной до 15-кратной суммы незаконно перемещённых наличных денежных средств и/или стоимости незаконно перемещённых денежных инструментов или в размере заработной платы / оклада или иного дохода осуждённого за период до трёх лет, либо ограничением свободы на срок до четырёх лет, либо принудительными работами на срок до четырёх лет (ст. 200.1(2) УК РФ). Эти уголовные наказания оцениваются как соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие.

Критерий 32.6 – Таможенные органы государств – членов ЕАЭС обязаны «передавать информацию, полученную ими, в том числе предварительную информацию, в государственные органы своего государства, если указанные органы нуждаются в такой информации для выполнения своих задач и для выполнения функций, возложенных на них в соответствии с законодательством данного государства-члена, в порядке и в соответствии с требованиями законодательства этого государства-члена по защите государственной, коммерческой, налоговой, банковской и иной информации, охраняемой законодательством этого государства-члена, или любой другой конфиденциальной информации» [ст. 356(3) ТК ЕАЭС].

В рамках Соглашения об информационном сотрудничестве между ФТС РФ и Росфинмониторингом, таможенные органы обязаны предоставлять в Росфинмониторинг информацию о перевозке наличных денежных средств и других денежных инструментов физическими лицами через таможенную границу ЕАЭС (ст. 2 Соглашения между ФТС РФ и Росфинмониторингом). Кроме того, таможенные органы обязаны предоставлять информацию о резидентах, включённых в «список лиц (резидентов), осуществляющих сомнительные валютные операции»[140]. Данная информация должна быть предоставлена через базы данных Росфинмониторинга и ФТС РФ (ст. 3 Соглашения между ФТС РФ и Росфинмониторингом).

Критерий 32.7 – Росфинмониторинг и ФТС РФ взаимодействуют на основании Соглашения об информационном сотрудничестве, подписанном в сентябре 2013 года. В этом соглашении определены виды информации и каналы обмена между этими ведомствами. Кроме того, ФТС РФ взаимодействует с МВД России (Протокол 2013 года). В дополнение к вышесказанному таможенные и другие органы сотрудничают между собой в рамках деятельности Межведомственной комиссии по борьбе с ОД/ФТ/ФРОМУ, которую возглавляет Росфинмониторинг и в которую также входит ФТС РФ.

Критерий 32.8 – Статья 3 Соглашения о Таможенном союзе по ПОД/ФТ обязывает ФТС РФ изымать валюту/ОИП на основании информации, предоставленной ей правоохранительными органами и/или другими уполномоченными сторонами, и незамедлительно уведомлять орган, предоставивший соответствующую информацию. В широком смысле эта статья охватывает возможность налагать арест на валюту и ОИП, перевозимые по фальшивым декларациям, поскольку правоохранительные органы, в том числе ФТС РФ, могут обнаруживать недостоверную информацию. В статье 2 данного Соглашения предусмотрено, что, когда в таможенной декларации не хватает информации, таможенный орган приостанавливает перемещение валюты или денежных инструментов. Формы, связанные с изъятием валюты/ОИП, были установлены Коллегией Евразийской экономической комиссии (Резолюция 37).

140 Федеральная таможенная служба Российской Федерации должна предоставлять Росфинмониторингу информацию об участниках внешнеторговой деятельности, осуществляющих сомнительные операции с точки зрения действующего законодательства, относящиеся к ввозу товаров, с которых не уплачиваются таможенные или налоговые отчисления (Протокол № 2 2018 года между ФТС РФ и Росфинмониторингом).

Критерий 32.9 –

a) Документы, необходимые для проведения таможенного контроля (включая таможенные декларации), должны храниться в течение пяти лет (ст. 320 ТК ЕАЭС).

b) Ложные декларации, представление которых является административным или уголовным правонарушением, хранятся в рамках криминалистического учёта, существующего в России. Материалы по уголовным/административным правонарушениям ведутся в электронной форме и хранятся бессрочно.

c) Декларации, в отношении которых имеются подозрения на предмет ОД/ФТ, должны быть переданы Росфинмониторингу (Протокол 2013 года).

Критерий 32.10. – Информация, собранная на основании обязательств по таможенному декларированию ЕАЭС, подпадает под требования конфиденциальности (ст. 356 ТК ЕАЭС). Федеральный закон № 152-ФЗ от 27 июля 2006 года «О персональных данных» предусматривает меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке (ст. 19). Этот закон также обязывает операторов и других лиц, которым предоставлен доступ к персональным данным, не разглашать и не распространять персональные данные третьим лицам без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено Федеральным законом (статья 7). Закон № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает, что информация, полученная и используемая таможенными органами, должна использоваться исключительно для выполнения возложенных на них задач и функций и не подлежит передаче другим лицам и использованию в иных целях (ст. 311).

Критерий 32.11 – Незаконное перемещение через таможенную границу ЕАЭС наличных денежных средств или денежных инструментов, совершённое в крупном размере[141], наказывается: (1) штрафом в размере от трёхкратной до десятикратной суммы незаконно перемещённых наличных денежных средств; (2) и/или стоимости незаконно перемещённых денежных инструментов или в размере заработной платы / оклада или иного дохода осуждённого за период до двух лет; (3) или ограничением свободы на срок до двух лет; (4) или принудительными работами на срок до двух лет (ст. 200.1 УК РФ).

Незаконное перемещение денежных средств или денежных инструментов, совершённое не в крупном размере, считается административным правонарушением (ст. 16.4 КоАП РФ). Административный штраф может быть в размере «от одной второй до двукратной незадекларированной суммы наличных денежных средств и/или стоимости денежных инструментов либо конфискации предмета административного правонарушения».

Данные виды наказаний за ОД и ФТ допустимо применять к физическим лицам, осуществляющим физическую трансграничную перевозку валюты или ОИП только в тех случаях, когда их деятельность квалифицируется как ОД или ФТ. Аналогичным образом наказания за предикатные преступления можно применять в тех случаях, когда перевозка относится к предикатному преступлению.

Максимальными наказаниями, применяемыми за наиболее тяжкие правонарушения в сфере ОД, являются лишение свободы на срок до семи лет и штраф в размере 1 млн рублей (примерно 13 680 евро) или в размере зарплаты или дохода за пять лет (см. также критерий 3.9).

Физические лица, осуждённые за преступления, связанные с ФТ, наказываются соразмерными и сдерживающими уголовными санкциями в виде лишения свободы (тюремного заключения)

141 В соответствии со статьёй 200.1 УК РФ, незаконное перемещение денежных средств в форме наличных или денежных инструментов признаётся совершённым в крупном размере, если сумма незаконно перемещаемых наличных денежных средств и/или стоимость незаконно перемещённых денежных инструментов превышает двукратный размер суммы наличных денежных средств и/или стоимости дорожных чеков, и признаётся совершённым в особо крупном размере, если сумма незаконно перемещаемых наличных денежных средств и/или стоимость незаконно перемещённых денежных чеков пятикратно превышает размер суммы наличных денежных средств и/или стоимости дорожных чеков, разрешённых таможенным законодательством.

на срок от 8 до 15 лет, с возможностью наложения штрафа до 700 000 рублей (примерно 9640 евро) или в размере зарплаты за 2–4 года. Возможен также максимальный срок в виде пожизненного тюремного заключения за ФТ, кроме того, имеются определённые улучшения с точки зрения диапазона потенциальных сроков тюремного заключения за организацию ФТ, финансирование актов международного терроризма и финансирование незаконных вооруженных формирований [ст. 205.1(1.1) и (4), 208(1), 361(2) УК РФ].

Уголовный кодекс РФ предусматривает конфискацию денежных средств, ценностей или другого имущества, которые являются предметом незаконного перемещения через таможенную границу ЕАЭС или через границу Российской Федерации с государствами – членами ЕАЭС, что влечет за собой наказание согласно статьям 200.1, 200.2, 226.1 и 229.1 данного Кодекса [ст. 104.1(1а) и 200.1 УК РФ]. Разрешается конфискация наличных денежных средств или денежных инструментов за административное правонарушение (ст. 3.7 КоАП РФ).

Оценка и заключение

Россия добилась серьёзного прогресса по Р. 32 со времени последнего ОВО. Однако российская система декларирования применяется только в отношении движения (входящие и исходящие потоки) наличных денежных средств, а также оборотных инструментов на предъявителя (ОИП), ввозимых и вывозимых из ЕАЭС, т. е. требования декларирования применяются только к перемещениям средств через внешние границы ЕАЭС.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 32.

Рекомендация 33 – Статистика

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» по прежней Р. 32, так как не все органы ведут качественный статистический учёт по вопросам, имеющим отношение к эффективности и результативности системы ПОД/ФТ.

Критерий 33.1 – Современные механизмы регулирования предусматривают ведение соответствующей статистики по ПОД/ФТ следующим образом.

a) *Получаемые и распространяемые СПО*

Росфинмониторинг ведёт подробную статистику по СПО, полученным от подотчётных субъектов и отправленным компетентным органам (Указ Президента РФ № 808, ст. 5, п. 4).

b) *Расследования, уголовное преследование и обвинительные приговоры за ОД/ФТ*

МВД РФ осуществляет сбор и ведение статистических данных, в частности по уголовным преступлениям, уровню преступности и результатам расследований (Распоряжение Правительства РФ № 671, раздел III). Генпрокуратура также осуществляет эту деятельность по расследованиям и запросам, криминальным сводкам, коррупционным правонарушениям (подраздел 62), при этом сбор данных по обвинительным приговорам (действительным решениям суда) по всем преступлениям, вынесенным всеми судами, осуществляется Судебным департаментом при Верховном суде (подраздел 64). Соответствующие распоряжения и приказы определяют (стандартные) формы, процедуры, а также периодичность сбора и подачи статистической информации. Все статистические отчёты по судебным преследованиям (включая число обвинительных приговоров по преступлениям, связанным с ОД и ФТ), а также статистические отчёты из федеральной базы данных находятся в открытом доступе в сети Интернет[142].

c) *Замороженное, изъятое и конфискованное имущество*

Ведение статистики по замороженному и арестованному имуществу (активам)

[142] Например, www.cdcp.ru – информация об обвинительных приговорах; www.FSBprus.ru – информация о принудительном исполнении судебных решений и пр.

осуществляется МВД, ФСБ и Следственным комитетом РФ согласно их компетенции. Совокупные данные, предоставленные указанными органами, используются для составления отчётов по добровольному возмещению нанесённого ущерба (убытков) имуществу, средствам и ценностям, которые являются замороженными, а также по стоимости арестованных активов. С 2017 года указанный отчёт также содержит данные об уголовных преступлениях, связанных с ОД, о суммах отмытых доходов, полученных преступным путём, а также о замороженном и конфискованном имуществе, денежных средствах и ценностях. Федеральная служба судебных приставов РФ разработала собственные формы статистической отчётности с данными о взыскании уголовных и административных штрафов, возмещении убытков (ущерба), а также конфискации имущества и денежных средств. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом РФ регистрирует и ведёт учёт конфискованного имущества. ФТС РФ ведёт учёт данных об отчуждении имущества, конфискованного в связи с таможенными правонарушениями.

d) *Взаимная правовая помощь или другие отправленные или полученные международные запросы о сотрудничестве*

Ведение соответствующей статистики по взаимной правовой помощи (ВПП) и международному сотрудничеству, включая ОД и ФТ, осуществляют следующие органы: Верховный суд РФ, Минюст РФ, Следственный комитет, МВД, ФСБ, Генпрокуратура (УПК РФ, ст. 453, п. 3). Росфинмониторинг ведёт статистику об обмене информацией с иностранными партнёрами и непартнёрскими организациями согласно соответствующим приказам директора Росфинмониторинга.

Оценка и заключение

Все критерии полностью соблюдены.

Россия получает оценку «соответствие» по Рекомендации 33.

Рекомендация 34 – Руководство и обратная связь

В последнем ОВО Россия получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 25. Большинство недостатков впоследствии были устранены, как указано в последующих отчётах.

Критерий 34.1 – Росфинмониторинг выпустил информационные письма и методологические рекомендации с указаниями по реализации соответствующих федеральных законов, а также по наблюдению и ведению отчётности в отношении операций с финансовыми учреждениями и УНФПП. С 2013 года Росфинмониторинг опубликовал около 40 информационных писем для частного сектора. Проводятся встречи и другие информационно-разъяснительные мероприятия для совершенствования нормативно-правового соответствия со стороны ФУ и УНФПП.

Методологические рекомендации (с подробными характеристиками подозрительных клиентов или операций) и руководства (например, методы управления оценкой риска в сфере ПОД/ФТ) издаются ЦБ РФ как для кредитных, так и для некредитных учреждений. Кроме того, ЦБ РФ проводит встречи, информационные и образовательные мероприятия для повышения осведомлённости о рисках и для обсуждения процесса мониторинга подозрительных операций.

Что касается секторов УНФПП, Пробирная палата РФ совместно с Росфинмониторингом издала Информационное письмо для дилеров драгоценных металлов и камней (ДДМК), разъясняющее порядок выявления определённых категорий сделок и направления соответствующих СПО. Также Росфинмониторинг выпустил Информационное письмо о применении положений Закона № 115-ФЗ юристами или бухгалтерами (Положение Росфинмониторинга № 54). Методологические рекомендации по исполнению Закона

о ПОД/ФТ юристами (Положение Росфинмониторинга № 60), аудиторами (Положение Росфинмониторинга № 56) и нотариусами (утверждено ФНС РФ 24 августа 2009 года) выпущены Росфинмониторингом и/или совместно с надзорными органами с целью повышения эффективности учреждений в сфере ПОД/ФТ.

Регулирующие органы дополняют своё руководство обучающими курсами, конференциями, двусторонним соглашениями и другими информационно-разъяснительными мероприятиями. Например, специалисты учреждений прошли обучение в Международном учебно-методическом центре финансового мониторинга и Международном сетевом институте в сфере ПОД/ФТ. На базе межрегиональных управлений Росфинмониторинга проводились совещания и другие информационно-разъяснительные мероприятия, посвящённые разъяснению некоторых законодательных требований и оказанию помощи организациям в применении мер в сфере ПОД/ФТ. В качестве механизма связи с частным сектором используется Консультативный совет, Совет комплаенс и личный кабинет на сайте Росфинмониторинга. Представители ЦБ РФ регулярно принимают участие в различных встречах, конференциях и семинарах, организованных отраслевыми ассоциациями.

Отзывы о качестве СПО даются в общем виде: (i) в адрес подотчётных субъектов надзорные органы направляют информационные письма о недостатках СПО и о возможности повышения качества СПО, (ii) при использовании СПО в ходе финансовых расследований в адрес организаций направляются «благодарственные письма», а также (iii) проводятся соответствующие обсуждения в ходе заседаний Совета комплаенс. Однако подотчётные субъекты не получают конкретных замечаний относительно качества отдельных СПО.

Оценка и заключение

В целом разработанные компетентными и надзорными органами, а также саморегулируемыми организациями руководства отвечают предъявляемым требованиям. Однако подотчётные субъекты не получают конкретных рекомендаций в качестве обратной связи относительно качества отдельных направленных СПО.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 34.

Рекомендация 35 – Санкции

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «частичное соответствие» по прежней Р. 17. Были выявлены следующие недостатки: низкий максимальный размер штрафов, отсутствие полномочий у надзорных органов для отзыва лицензии при вынесении обвинительного приговора владельцу по соответствующему уголовному или экономическому преступлению, а также для замены директоров и высшего руководства.

Критерий 35.1 – В соответствии со статьёй 13 Закона № 115-ФЗ, нарушение лицензированными учреждениями (что касается кредитных учреждений, см. статью 74 Закона о ЦБ РФ) положений статей 6, 7, 7.2, 7.3 и 7.5 Закона № 115-ФЗ (кроме статьи 7, п. 3) может повлечь отзыв (аннулирование) лицензии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Физические лица, виновные в нарушении законодательства в сфере ПОД/ФТ, несут ответственность в соответствии с административным, гражданским и уголовным законодательством Российской Федерации. Юридические лица не несут уголовной ответственности. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ и некоторыми федеральными законами у надзорных органов есть право ввести административные санкции, о чем будет сказано далее.

Финансовый сектор. Санкции зависят от различных видов нарушений статьи 15.27 Кодекса об административных правонарушениях РФ; ЦБ РФ вправе наложить административный штраф в размере от 50 000 до 1 000 000 рублей на юридические лица и от 10 000 до 50 000 рублей на должностных лиц или дисквалифицировать должностных лиц на срок от одного года до трёх лет, за исключением кредитных организаций, административная ответственность

которых ограничена в соответствии с примечаниями к статье 15.27. Кроме того, есть санкции в форме предупреждения и приостановки деятельности на срок до 60/90 дней в зависимости от степени тяжести. Надзорные органы имеют право выдавать распоряжения об устранении правонарушения, за неисполнение которых предусмотрена административная ответственность (ст. 19.6). Санкции, налагаемые за преступления в сфере ПОД/ФТ, являются соразмерными в сравнении с другими аналогичными преступлениями, но максимальные штрафы, которые могут налагаться на учреждения и должностных лиц, низкие, поэтому не оказывают сдерживающего воздействия. Приостановление деятельности, отзыв лицензии и дисквалификация должностных лиц увеличивают сдерживающее воздействие.

Кредитным учреждениям, не выполнившим приказы ЦБ РФ об устранении нарушений в своей деятельности в течение установленного периода времени, может грозить штраф в размере до 1% от размера оплаченного акционерного капитала, при этом ЦБ РФ может распорядиться о реорганизации, замене должностных лиц, издать запрет на осуществление отдельных банковских операций на срок до одного года (согласно статье 74 Закона № 86-ФЗ).

Для некредитных учреждений в случае нарушений или невыполнения приказов ЦБ РФ ЦБ РФ вправе ввести санкции в форме ограничений и запретов, например запрет на привлечение финансовых средств, выдачу кредитов, принятие новых участников в потребительские кооперативы, а также наложить сходные ограничения на другие виды некредитных учреждений.

При повторных нарушениях целевых финансовых санкций могут быть аннулированы или приостановлены лицензии финансовых учреждений.

ЦБ РФ может наложить на юридические лица административный штраф в размере от 10 до 60 миллионов рублей, если они нарушают положение о финансовой поддержке терроризма (статья 15.27.1).

Роскомнадзор вправе выдавать предупреждения, приостанавливать действие лицензии в случае неустранения выявленного нарушения и аннулировать лицензии за неустранение обстоятельств, которые привели к приостановлению действия лицензии, в установленные сроки (ст. 37, ст. 39 Закона № 126-ФЗ). Роскомнадзор также вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных в частях 1–3 статьи 15.27 КоАП РФ, в соответствии со статьей 23.44 КоАП РФ.

УНФПП. Нотариусы, которые не направляют в уполномоченные органы сообщения о подозрительных операциях, несут дисциплинарную ответственность, установленную Правлением Нотариальной палаты. Никаких иных санкций к нотариусам не применяется. Юристы могут подвергаться дисциплинарным наказаниям (включая замечания, предупреждения и лишение профессионального статуса) в случае нарушения ими норм кодекса профессиональной этики (Закон № 63-2-ФЗ, ст. 17, ст. 33, п. 7. ст. 4 Закона № 64-ФЗ, ст. 18 Кодекса профессиональной этики юристов). Аудиторы, нарушившие требования в сфере ПОД/ФТ, подвергаются следующим санкциям: предупреждения, приказы об устранении нарушений, штрафы и приостановка или отмена профессионального статуса. Агенты по операциям с недвижимостью, дилеры драгоценных металлов и камней, а также казино должны выполнять обязательства в области ПОД/ФТ, и в их отношении могут быть введены санкции в соответствии со статьёй 15.27 КоАП РФ, сходные с санкциями, применяемыми к финансовым учреждениям.

Некоммерческие организации (НКО). Среди возможных санкций в отношении НКО можно выделить: предупреждения, распоряжения устранить недостатки, приостановление деятельности, административную ответственность, а также ликвидация НКО в зависимости от нарушений [ст. 32(5.5) Закона № 7-ФЗ, ст. 42 Закона № 82-ФЗ, ст. 19.7.5–2, 19.34, 20.28 КоАП РФ, ст. 61 (п. 3) ГК РФ].

Нарушения целевых финансовых санкций (ЦФС). За невыполнение обязательств по целевым финансовым санкциям финансовые учреждения и УНФПП могут быть подвергнуты штрафу в размере от 300 000 до 500 000 рублей (от 4000 до 7000 евро) или административному приостановлению деятельности на срок до шестидесяти дней, а их должностные лица –

штрафу в размере от 30 000 до 40 000 рублей (от 400 до 700 евро). Данные санкции являются слишком слабыми, чтобы оказывать сдерживающее воздействие. Как уже отмечалось в анализе выполнения Р. 6, не предусмотрены никакие наказания в отношении физических и юридических лиц.

Критерий 35.2 – Санкции применяются в отношении должностных лиц (в том числе директоров и высшего руководства) в соответствии со статьёй 15.27 КоАП РФ.

Оценка и заключение

Органы финансового надзора обладают достаточными полномочиями для наложения целого ряда санкций как на физических, так и на юридических лиц. Даже при наличии широкого спектра санкций, применимых к кредитным учреждениям, финансовые санкции не оказывают надлежащего сдерживающего воздействия. Санкции за нарушения ЦФС не являются достаточно соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 35.

Рекомендация 36 – Международные правовые инструменты

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «значительное соответствие» этим требованиям. Основной недостаток состоял в том, что преступление ФТ не распространялось на хищение ядерных материалов, как требует Конвенция по пресечению ФТ.

Критерий 36.1. Российская Федерация стала участницей четырёх необходимых конвенций[143].

Таблица 36.1. Подписание и ратификация международных конвенций

Конвенция	Подписана Россией	Ратифицирована Россией
Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (Венская конвенция)	19 января 1989 года (подписана государством-предшественником)	17 декабря 1990 года (ратифицирована государством-предшественником)
Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Палермская конвенция)	12 декабря 2000 года	26 мая 2004 года
Конвенция ООН против коррупции (Меридская конвенция)	9 декабря 2003 года	9 мая 2006 года
Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (Конвенция о борьбе с ФТ)	3 апреля 2000 года	27 ноября 2002 года

Критерий 36.2 – Начиная с последнего ОВО Россия ввела уголовную ответственность за кражу ядерных материалов или радиоактивных веществ (УК РФ, статьи 220–221), согласно требованиям Конвенции о физической защите ядерного материала и Конвенции по пресечению ФТ. Тем не менее существуют правовые пробелы, препятствующие полному выполнению Россией Конвенции по пресечению ФТ (см. анализ критерия 5.1 и критерия 5.2). Есть незначительные недостатки в сфере введения уголовной ответственности за ОД (см. анализ критерия 3.1), которые отрицательно влияют на полную реализацию Венской и Палермской конвенций. Преступления, установленные в обязательных статьях каждой из этих конвенций и перечисленные в сноске 71 Методологии ФАТФ, по большей части прописаны в Уголовном кодексе РФ. Недостатки, рассмотренные в Р. 12, относительно требований к финансовым учреждениям по выявлению публичных должностных лиц (ПДЛ) и проведению усиленных мер надлежащей проверки клиентов (НПК) негативно отражаются на полной реализации Меридской конвенции.

143 Россия сделала заявления и направила уведомления в отношении Палермской и Меридской конвенций, касающиеся юрисдикции и сотрудничества. Россия сделала заявление при подписании Конвенции по пресечению ФТ о сотрудничестве. Данные заявления не оказали какого-либо негативного влияния на дальнейшую реализацию планов по сотрудничеству.

Оценка и заключение

Отдельные недостатки по выполнению критериев Рекомендаций 3 и 5 приводят к незначительным недостаткам в критерии 36.2.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 36.

Рекомендация 37 – Взаимная правовая помощь

В последнем ОВО Россия получила оценку «значительное соответствие» данным требованиям из-за определённых проблем с эффективностью.

Критерий 37.1 – В России имеется целый ряд правовых баз, позволяющих ей быстро оказывать различную взаимную правовую помощь (ВПП) в отношении отмывания денег, соответствующих предикатных преступлений и проведения расследований, уголовных преследований финансирования терроризма и связанных с ними судебных разбирательств. Глава 53 УПК РФ определяет основные правила и процедуры запрашивающего государства, либо могут применяться действующие соглашения, если они не противоречат национальному законодательству. Суды, прокуроры и следователи исполняют переданные им в установленном порядке запросы, поступившие от соответствующих компетентных органов иностранных государств (ст. 457 УПК РФ). Власти запрашивающего государства могут присутствовать при выполнении запрашиваемых от их имени действий. Помощь может быть оказана в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности. В России Закон о ПОД/ФТ является дополнительной правовой основой для оказания ВПП на любом основании (Федеральный закон № 115-ФЗ, ст. 10). В этом положении поэтапно описаны все необходимые действия, начиная от сбора информации и предварительного расследования и заканчивая судопроизводством и исполнением судебных решений.

В российском законодательстве перечень ВПП не определён, поэтому виды возможной помощи определяются исходя из примеров, имеющихся в международных соглашениях или на основе принципа взаимности. Россия является участницей нескольких многосторонних соглашений (и дополнительных протоколов), однако положения о взаимной правовой помощи (например, Палермской конвенции) и договоры со специальными положениями, применимыми к отдельным преступлениям, не являются исчерпывающими. Россия является участником действующих двусторонних и региональных соглашений, относящихся к оказанию ВПП в области уголовного правосудия, которые она подписала с более чем семьюдесятью государствами.

Критерий 37.2 – В России нет единого центрального органа, занимающегося вопросами передачи и исполнения запросов о ВПП, и в стране используются другие сформировавшиеся механизмы. Что касается исходящих запросов о ВПП, следующие органы власти передают различные типы запросов в соответствии со статьёй 453 УПК РФ:

Таблица 37.1. Органы власти, участвующие в направлении исходящих запросов о ВПП

Верховный суд РФ	Запросы по вопросам судебной деятельности Верховного суда РФ
Минюст России	Запросы по вопросам, связанным с судебной деятельностью всех судов, за исключением Верховного суда РФ
Следственный комитет РФ, МВД, ФСБ	Запросы по уголовным делам в юрисдикции каждого соответствующего органа
Генпрокуратура РФ	Все остальные запросы

Входящими запросами о ВПП, как правило, занимается Генпрокуратура РФ, которая поддерживает непосредственные отношения с партнёрскими иностранными органами и взаимодействует с ними [Закон № 2202-1-ФЗ (в редакции от 2017 года), ст. 2]. В Указе Генпрокуратуры РФ № 68/35 (2009 г.) изложены процедуры для рассмотрения и выполнения

запросов о ВПП, поступающих от иностранных государств на этапе расследования (досудебное разбирательство), которым должны следовать органы прокуратуры России. По запросам ВПП по уголовным делам, относящимся к Палермской конвенции (2000 г.), Меридской конвенции (2003 г.), Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) и Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц (1997 г.), центральным органом является Генпрокуратура РФ. По запросам о ВПП по уголовным делам, относящимся к Минской конвенции – Соглашению между Россией и соседними странами СНГ – входящие и исходящие запросы о ВПП направляются напрямую в компетентные органы [Указ Президента РФ № 170 (2017 г.)]. Исполнение входящих запросов о ВПП после расследования (судебное разбирательство) входит в компетенцию Минюста РФ. Главное управление международно-правового сотрудничества (ГУМПС) Генпрокуратуры РФ проводит рассмотрение запросов на соответствие требованиям договоров, направляет их на исполнение, отслеживает и представляет обновления.

Что касается приоритетов и своевременного исполнения, согласно статье 1.3.8 Указания Генеральной прокуратуры № 68/35 (2009 г.), статье 2.5 Указания Генеральной прокуратуры № 67 (2009 г.), Генпрокуратура обеспечивает и следит за своевременным и надлежащим исполнением запросов. На практике российские государственные органы заявляют о том, что запросы о ВПП исполняются в порядке их поступления, что в ответ на срочные запросы могут быть приняты незамедлительные меры, что особое внимание уделяется запросам, относящимся к терроризму, ФТ, экономическим преступлениям, незаконному обороту наркотиков и запросам, в результате которых может быть возбуждено уголовное дело внутри страны в соответствии с положениями статей 144–145 УПК РФ. Незначительный недостаток состоит в том, что данная политика ранжирования запросов о ВПП не описана в справочнике, процессе, плане или руководстве, которыми Генпрокуратура или ГУМПС пользуются в своей повседневной деятельности. Вместо этого инструкции спускаются сверху в форме ведомственных и федеральных стратегических документов[144]. ГУМПС имеет внутренний порядок обработки и своевременного выполнения запросов относительно выявления и ареста активов [Приказ ГУМПС № 2 (2016 г.)]. Согласно Приказу Генпрокуратуры № 67 и 68/35, запросы должны выполняться своевременно с проведением расследования, при этом Генпрокуратура должна контролировать своевременность и полноту исполнения. В критерии 37.2 определена точная процедура своевременного исполнения, но не представлена точная приоритизация процесса.

Приказ Генпрокуратуры № 450 (2011 г.) определяет процедуры документооборота и ведения учётных записей Генпрокуратуры. Генпрокуратура использует аппаратную и программную инфраструктуру, а также систему под названием АИК «Надзор», содержащую информацию обо всех документах, корреспонденции, движении документов и использующуюся для контроля хода исполнения запросов. Согласно Приказу Генпрокуратуры № 105 (2012 г.), по результатам взаимодействия Генпрокуратуры ВПП каждые шесть месяцев создаются отчёты. В отчётах представлена общая информация по запросам, находящимся на рассмотрении в России, а также эффективности и продуктивности взаимодействия в целом. Указ ГУМПС № 2 (2016 г.) о конфискации требует отдельной регистрации аналогичных данных по российским и зарубежным запросам о конфискации. В данном случае возникает незначительная недоработка в том, что система документооборота не даёт возможности стимулировать действия по конкретным делам, например при помощи электронных напоминаний.

144 Например, МВД в своей ежегодной директиве за 2018 год указало в качестве главного приоритета повышение эффективности международного сотрудничества в отношении обеспечительных мер, конфискации и компенсации убытков (Директива МВД № 1 (2018 г.)). Аналогичным образом Приказ Следственного комитета (СК) РФ № 6 (2018 г.) предписывает руководству соответствующим образом обеспечить работу подчинённых для своевременного и качественного выполнения иностранных запросов, направленных в адрес СК. Указом Генпрокуратуры РФ № 292/86г (2016 г.) была создана рабочая группа по возвращению доходов от внутренних преступлений коррупции из-за рубежа. Данной группе было поручено, помимо всего прочего, повышать эффективность России в изъятии и конфискации активов, находящихся за границей. Данные документы подчёркивают важность взаимопомощи при конфискации, но они направлены на приоритизацию, а не на процесс.

Критерий 37.3 – Запросы возвращаются без исполнения, если они противоречат законодательству Российской Федерации либо их исполнение может нанести ущерб её суверенитету или безопасности [статья 457(4) УПК РФ]. Таким образом, формальные основания для отказа в помощи ограниченны, и Россия должна объяснить причину отказа государству, направившему запрос. Это не является необоснованным или неправомерно ограничивающим условием предоставления ВПП.

Критерий 37.4 – Единственные основания для отказа в исполнении запроса указаны в критерии 37.3, поэтому Россия не может отклонить запрос об оказании взаимной правовой помощи только лишь на основании того, что преступление связано с финансовыми вопросами или на основании требований о соблюдении секретности или конфиденциальности финансовых учреждений или УНФПП. Какая-то конфиденциальная информация и профессиональные тайны являются защищёнными, однако существуют определённые процедуры, при помощи которых такие материалы становятся доступны правоохранительным органам. Банковская тайна не является препятствием [Федеральный закон № 395-1 (1990 г.), ст. 26].

Критерий 37.5 – Российские компетентные органы, занимающиеся деятельностью в сфере ПОД/ФТ, должны обеспечить сохранение конфиденциальности предоставляемой информации по запросам о ВПП и использовать её только в указанных в запросе целях (Закон № 115-ФЗ, ст. 10). Многосторонние конвенции Российской Федерации и большинство международных договоров содержат статьи о конфиденциальности, которые могут быть применены государством, направляющим или получающим запрос. Два документа Генпрокуратуры РФ также предусматривают строгое соблюдение требований международных договоров и УПК, если в договорах не предусмотрено иное (Указания Генпрокуратуры РФ № 68/35, ст. 1.2.1, и № 67, ст. 1.2). Федеральный закон № 149-ФЗ (2006 г.) регулирует вопросы защиты и распространения информации в ИТ-системах. Существует достаточное количество мер безопасности по сохранению конфиденциальности запросов в целях обеспечения беспристрастности ведущегося следствия или дознания. Статья 161 УПК РФ, запрещающая раскрытие следственной информации, также действует в отношении исполнения запросов о ВПП.

Критерий 37.6 – Если запросы о ВПП не предусматривают применения принудительных мер, признание соответствующего деяния преступлением обеими странами не является условием для того, чтобы Россия предоставила помощь.

Критерий 37.7 – Признание соответствующего деяния преступлением обеими странами требуется для взаимной правовой помощи, например для принятия таких принудительных мер, как обыск и конфискация имущества. Касательно экстрадиции есть чётко выраженное требование о признании соответствующего деяния преступлением обеими странами в УПК РФ для исходящих запросов: российское законодательство требует изложения «фактических обстоятельств и правовую квалификацию деяния» [ст. 460(4.3) УПК РФ]. И хотя похожие указания в отношении рассмотрения входящего запроса об экстрадиции или ВПП отсутствуют, акцент при анализе признания соответствующего деяния преступлением обеими странами сделан на «деяниях», а не на «преступлении» и его точном названии или категоризации [ст. 462(3.1), 464(1.6) УПК РФ]. Это даёт российским органам определённую гибкость при оценке фактических обстоятельств или деяния, содержащихся в запросе на экстрадицию или ВПП. Незначительные недочёты в области введения уголовной ответственности за ОД и ФТ могут отрицательно повлиять на вопросы признания российскими органами соответствующего деяния преступлением в обеих странах (см. анализ критериев 3.1, 3.4, 5.1 и 5.2), однако это считается незначительным недостатком ввиду низкой вероятности поступления запроса, который бы затронул конкретные недочёты с внутренними преступлениями в области ОД/ФТ, и низкой вероятности того, что данное деяние может быть квалифицировано как другое преступление в соответствии с российским законодательством, вследствие чего критерий признания соответствующего деяния преступлением обеими странами может быть удовлетворён.

Критерий 37.8 – Российские компетентные органы могут использовать все полномочия, указанные в Рекомендации 31, в отношении запроса о ВПП, с учётом тех же положений

российского законодательства, которые бы применялись при проведении аналогичного внутреннего расследования.

Оценка и заключение

Имеются незначительные недостатки, связанные с недостаточно чётким порядком определения приоритетности запросов и недостаточной отлаженностью системы сопровождения дел для контроля исполнения отдельных запросов. На принятие решения о применении принципа обоюдного признания деяния преступлением в случаях, когда запрос о правовой помощи требует применения принудительных мер, в редких случаях могут повлиять незначительные недостатки в криминализации ОД/ФТ, но вероятность срабатывания данного недостатка на практике весьма низка.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 37.

Рекомендация 38 – Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «значительное соответствие» этим требованиям, с незначительными недостатками в механизме международного сотрудничества по замораживанию и конфискации.

Критерий 38.1 – Россия может принимать оперативные меры в ответ на запросы иностранных государств на идентификацию, замораживание, арест и конфискацию преступных активов в пределах, разрешённых национальным законодательством. Двойная наказуемость предусмотрена системой ВПП и включает применение принудительных мер, таких как обыск и арест имущества. Как подробно описано в критерии 4.1(b), в России действует двойная система конфискации доходов, полученных при совершении предикатных преступлений: конфискация в соответствии с Уголовным кодексом в отношении преступлений, указанных в статье 104.1(1)(a) УК РФ, включая ОД и ФТ, и конфискация в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом в случаях, когда доходы от разного вида предикатных преступлений могут привести к финансовым убыткам пострадавших людей, как в случае кражи и мошенничества. Такое разделение правовых режимов может лишь незначительно ограничить правовые возможности России предоставлять ВПП в ответ на запросы, связанные с конфискацией. Возможный пробел заключается в конфискации ценностей соразмерной стоимости [п. 38.1(e)] от имени другой страны, если двойная наказуемость относится к правонарушению, к которому, согласно российскому законодательству, применяется мера конфискации только на основании УПК РФ, поскольку в УПК нет явного положения о замене чистых активов на отслеживаемую выручку. В ином случае нелегальные активы, используемые для ОД [п. 38.1(a), доходы (п. 38.1(b)) и средства совершения преступления (п. 38.1(c)–(d)] могут быть задержаны, арестованы или конфискованы Россией в ответ на запросы другой страны, включая запросы на основании многосторонних конвенций и международных договоров России, которые напрямую относятся к сотрудничеству в области конфискации.

Закон о ПОД/ФТ содержит положения, которые дополнительно способствуют мерам сотрудничества. Согласно статье 10 органы, участвующие в противодействии ОД и ФТ, должны исполнять запросы на выявление, замораживание/арест и конфискацию активов, включая применение соответствующих следственных мер, таких как допросы, обыски, аресты. Для выявления имущества, связанного с ОД, предикатными преступлениями или ФТ, Росфинмониторинг имеет полномочия на совместные действия и обмен информацией с иностранными компетентными органами в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности [Указ Президента РФ № 808 (2012 г.), п. 5(15)]. Правоохранительные органы могут осуществлять оперативно-розыскные мероприятия (следственную деятельность) на основании запросов иностранных правоохранительных органов [Федеральный закон № 144-ФЗ, ст. 7 (6)].

Конфискация виртуальных активов (ВА) пока невозможна по российскому законодательству. Хотя Россия может расследовать и отслеживать ВА, изъятие или конфискация ВА возможна

только после того, как такие активы будут преобразованы в собственность другого типа как внутри страны, так и в рамках международного сотрудничества.

Россия может принудительно исполнять решения и приговоры иностранных судов (Федеральный закон № 115-ФЗ, ст. 11). Окончательные решения, вынесенные иностранными судами в отношении лиц, имеющих доходы от преступлений, признаются российскими судами, а также окончательные решения по конфискации доходов, полученных преступным путем, и имущества эквивалентной стоимости [УПК РФ, ст. 473,1, 473,6 (3)]. В главе 55.1 УПК РФ подробно описывается порядок признания судебных решений или приговоров иностранных судов с указанием активов, находящихся в России. «[Доход], полученный в результате преступной деятельности», имеет то же значение, что и в статье 104.1 УК РФ [ст. 473.1(3) УПК РФ]. Использование этого определения влияет на перечень иностранных судебных решений, которые могут быть приведены в исполнение, если основное правонарушение не указано в статье 104.1(1)(a) УК РФ, поскольку в этом положении отсутствуют некоторые категории предикатных преступлений, как отмечено в п. 4.1. Лицу, фигурирующему в решении о конфискации, принятом иностранным судом, и другим заинтересованным сторонам должно быть направлено уведомление, и эти стороны могут участвовать в открытом судебном заседании вместе с представителями иностранного государства (ст. 473.4 УПК РФ). Основания для отказа в признании решения иностранного органа о конфискации включают отсутствие двойной наказуемости или окончательного характера решения (ст. 473.5 УПК РФ). Глава 55.1 УПК РФ не предусматривает исполнения принудительных мер; при этом обвинительный приговор является необходимым условием [ст. 473.6(2) УПК РФ].

Критерий 38.2 – Россия вправе применить полномочия по предоставлению помощи по запросам о сотрудничестве, направленным по вопросам конфискации без вынесения обвинительного приговора в случае смерти преступника. В соответствии с Приказом Верховного суда № 17 (2018 г.), п. 13, можно конфисковать активы, если внутреннее уголовное судопроизводство прекращено на основании смерти обвиняемого. Если смерть обвиняемого приводит к прекращению внутреннего уголовного преследования, меры конфискации могут быть предприняты впоследствии без вынесения обвинительного приговора. Россия могла бы оказать аналогичную помощь, если преступник недоступен по причине смерти, в связи с чем уголовное преследование за границей прекращено. Российский суд не может принять решение о конфискации в соответствии с Постановлением Верховного суда № 17, п. 13, когда конфискация имущества без вынесения обвинительного приговора основана на предположении о неизвестном преступнике или преступнике, который недоступен по причине бегства или отсутствия.

Как подробно описано в п. 4.1, в России могут применяться некоторые меры конфискации без вынесения обвинительного приговора по делам коррупции и терроризма, но ни один из законов напрямую не упоминает международное сотрудничество. Возможно, что Россия может помочь в запросах о ВПП по разбирательствам в отсутствие обвинительного приговора, связанных с коррупцией или терроризмом, которые ведутся параллельно с российскими внутренними органами, но эта информация не проверена. Хотя Россия может привести в исполнение приговор или решение о конфискации по уголовному делу, прямого исполнения решения иностранного суда без вынесения обвинительного приговора не предусмотрено [ст. 473.2 (1.2), 473.6 (2.3) УПК РФ].

Российские власти утверждают, что конфискация по ст. 81 УПК РФ может использоваться для оказания помощи в отсутствие обвинительного приговора. Данная статья требует от суда окончательного определения, независимо от обвинительного или оправдательного приговора, о судьбе вещественных доказательств, изъятых в рамках материалов уголовного дела. На этом основании суд может конфисковать или иным образом распорядиться средствами совершения преступления и доходами, контрабандой, доказательствами, любыми вещами, арестованными в ходе расследования, даже при отсутствии обвинительного приговора. Предположительно в этом случае для предоставления ВПП Россия должна будет возбудить внутреннее уголовное дело и направить запрос в суд о конфискации активов в качестве вещественных доказательств, но не в качестве части наказания. Хотя это правовое основание имеет логическую привлекательность, указанное положение не закреплено в законе, и

эксперты-оценщики не могли указать это в качестве доказательства выполнения требования без примеров его практической реализации. Таким образом, внутреннее разбирательство в соответствии с постановлением Верховного суда № 17 станет основным механизмом, на основе которого можно предоставлять ВПП в отсутствие обвинительного приговора, и этот вариант применяется явным образом только в случае смерти обвиняемых лиц.

Критерий 38.3 – Россия имеет договорённости с другими странами о координации действий по аресту и конфискации активов. УПК РФ регулирует исполнение запросов о ВПП, но могут применяться процедуры запроса по государственным или международным договорам России, при этом представители органов запрашивающего государства могут присутствовать в России при выполнении действий по запросу от их имени [УПК РФ, ст. 457(2)–(3)]. Россия также применяет соответствующие положения соответствующих конвенций (Меридская конвенция, ст. 57, Палермская конвенция, ст. 14). Россия применяет свои внутренние механизмы для управления и при необходимости распоряжения имуществом, замороженным, арестованным или конфискованным в соответствии с запросом иностранного государства (см. также п. 4.4). Статья 104 Федерального закона № 229-ФЗ (с учётом изменений 2007 г.) также предусматривает механизмы, позволяющие судебному приставу вступать во владение и распоряжаться имуществом, конфискованным при исполнении договорных обязательств России.

Критерий 38.4 – Россия может передавать конфискованное имущество другим странам, в частности когда конфискация является прямым или косвенным результатом скоординированных действий правоохранительных органов. Россия может полностью или частично передавать имущество иностранному государству, в частности когда она признаёт и исполняет решение иностранного суда о конфискации (Федеральный закон № 115-ФЗ, ст. 11).

Оценка и заключение

Россия может предоставлять ВПП, связанную с замораживанием и конфискацией, при этом отмечаются незначительные недостатки, связанные с конфискацией стоимости, эквивалентной доходам от определённых преступлений, в отношении которых внутренние меры конфискации определяются положениями УПК РФ, а также недостатки, связанные с конфискацией виртуальных активов. Существуют также небольшие пробелы в отношении криминализации ОД и ФТ, которые в редких случаях могут препятствовать установлению наличия обоюдного признания деяния преступлением. Россия может обеспечивать исполнение судебных решений, связанных с конфискацией, на основании приговоров иностранных судов координировать наложение ареста и конфискацию с другими странами, а также решать вопрос о разделении конфискованных активов. Российская сторона может оказывать определённое содействие по конфискации при отсутствии обвинительного приговора, например в связи со смертью обвиняемого. В целом значимость недостатков невелика.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 38.

Рекомендация 39 – Экстрадиция

В последнем ОВО Российская Федерация получила оценку «значительное соответствие» по этим требованиям. Основной технический недостаток связан с пробелами в криминализации ОД и ФТ, что может препятствовать экстрадиции с учётом требования двойной наказуемости. Эти недостатки были впоследствии исправлены российской стороной путём криминализации определённых правонарушений.

Критерий 39.1 – Россия может выполнять запросы об экстрадиции в отношении ОД и ФТ. Россия осуществляет экстрадицию на основании международного договора[145] или принципа взаимности [ст. 462(1) УПК РФ]. Решения об экстрадиции принимаются Генеральным

[145] Российская Федерация подписала ряд международных договоров, на основании которых может осуществлять экстрадицию, включая десять многосторонних конвенций, а также несколько европейских конвенций плюс 39 двусторонних соглашений, не считая двух дополнительных соглашений, ещё не вступивших в силу.

прокурором или его (её) заместителем, и такие решения могут быть обжалованы в суде [ст. 462(4)–(5), 463 УПК РФ]. Генеральный прокурор принимает решение о том, какой запрос удовлетворить, когда имеются запросы нескольких стран об экстрадиции одного и того же физического лица [ст. 462(7) УПК РФ], а также об отсрочке экстрадиции лица, если соответствующее лицо находится под следствием или отбывает наказание в России [ст. 465(1) УПК РФ]. Российская сторона может применить меры пресечения, такие как предварительное заключение под стражу, даже если такую меру пресечения не запрашивает иностранное государство (ст. 466 УПК РФ).

a) ОД и ФТ являются преступлениями, по которым предусмотрена экстрадиция [ст. 462 (3.1) УПК РФ]. Незначительные недостатки в криминализации этих преступлений могут препятствовать экстрадиции, если не соблюдается условие двойной наказуемости (см. п 3.1, 3.4, 5.1 и 5.2), но они здесь не играют существенной роли, поскольку вероятность получения запроса, связанного только с недостатками в определении преступлений ОД и ФТ, невелика, а соответствующие деяния можно квалифицировать как иные преступления по российскому законодательству и, таким образом, выполнить требование двойной наказуемости.

b) Россия определяет приоритетность запросов об экстрадиции исключительно в зависимости от возможного срока задержания соответствующих лиц до осуществления экстрадиции в ожидании экстрадиции, а также от сроков исковой давности, предусмотренных внутренним уголовным и процессуальным правом. Это означает, что первоочередное внимание уделяется мелким и обычным правонарушениям, поскольку срок содержания под стражей не может превышать шесть месяцев. Входящие запросы рассматриваются в порядке поступления, для исходящих приоритетом являются дела, связанные с терроризмом [Указание Генпрокуратуры РФ № 116/35 (2018 г.)]. В процедурах, изложенных в гл. 54 УПК РФ и в Указании Генпрокуратуры РФ № 116/35 предусматриваются сроки для ГУМПС и крайние сроки для прокуратур. Процесс экстрадиции достаточно ясен с точки зрения взаимодействия между ведомствами, необходимой документации и сроков, времени направления уведомления разыскиваемому лицу, срока подачи апелляции в суд, сроков принятия решения судом, вступления в силу решений суда, сроков передачи лица иностранному государству (ст. 462–463 УПК РФ). Тем не менее окончательное решение по экстрадиции принимает Генеральный прокурор, при этом время принятия решения не ограничено. Это потенциально может вызвать необоснованную задержку. Кроме того, система управления рассмотрением дел, обеспечивающая контроль хода экстрадиции отдельного лица, может оказаться не вполне адекватной (см. п. 37.2).

c) Россия должна или может отказать в экстрадиции по ряду причин, ни одна из которых не устанавливает необоснованные ограничительные условия на исполнение запросов. Статья 63 Конституции РФ предусматривает двойную наказуемость и запрещает экстрадицию лиц, преследуемых по политическим обвинениям. УПК РФ запрещает экстрадицию лица, получившего (политическое) убежище в России [ст. 464(1.3)]. Россия также применяет правило о неизменности квалификации, т. е. осуществляет экстрадицию только в том случае, если запросившее её государство гарантирует, что лицо, в отношении которого направлен запрос об экстрадиции, будет преследоваться только за преступление, указанное в запросе [ст. 462 (3.3) УПК РФ]. Россия отказывает в экстрадиции, если в отношении указанного в запросе лица в России за то же самое деяние вынесен вступивший в законную силу приговор или прекращено производство по уголовному делу [ст. 464(1.3) УПК РФ], либо если уголовное дело не может быть возбуждено или приговор не может быть приведён в исполнение вследствие истечения сроков давности «либо по иному законному основанию» [ст. 464(1.4) УПК РФ]. Россия может отказать в экстрадиции, если преступление было совершено на её территории или против интересов России за её пределами, или если в России осуществляется уголовное преследование лица, в отношении которого направлен запрос [ст. 464(2.3) УПК РФ].

Критерий 39.2 – Статья 61 Конституции РФ запрещает экстрадицию граждан Российской

Федерации [см. также ст. 464(1.1) УПК РФ и ст. 13 УК РФ]. Согласно Уголовному кодексу РФ, «граждане Российской Федерации и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, которые совершили за пределами Российской Федерации преступление против интересов, защита которых предусмотрена [Уголовным кодексом РФ], подлежат уголовной ответственности в соответствии с [Уголовный кодексом РФ]» [ст. 12(1) УК РФ]. В соответствии со статьёй 459 УПК РФ Генпрокуратура рассматривает вопрос об инициации расследования по делу российского гражданина, совершившего преступление за границей, на основании запроса иностранного государства и материалов, предоставленных иностранным государством. Сообщения о преступлении из «других источников» могут служить основанием для возбуждения уголовного дела (ст. 140 УПК РФ). Судебное преследование без необоснованных задержек не указано в качестве требования.

Критерий 39.3 – Для осуществления экстрадиции должен применяться принцип двойной наказуемости [ст. 462(3.1) УПК РФ], при этом такое требование может выполняться независимо от того, относится ли это преступление к одной и той же категории правонарушений или называется ли оно одним и тем же термином в обеих странах, при условии, что обе страны относят действия, лежащие в основе правонарушения, к числу уголовно наказуемых. В контексте исходящих запросов об экстрадиции российское законодательство требует изложения «фактических обстоятельств и правовой квалификации деяния» [ст. 460(4.3) УПК РФ]. По аналогии, российские органы могут применять гибкие механизмы по расследованию фактических обстоятельства дела или деяния, лежащих в основе запроса об экстрадиции [ст. 462 (3.1), 464(1.6) УПК РФ].

Критерий 39.4 – В России отсутствуют упрощённые механизмы экстрадиции. Для обоснования приводятся фундаментальные положения внутреннего законодательства, поскольку Россия должна проводить проверку гражданства всех разыскиваемых лиц в целях исполнения требований Конституционной коллегии по экстрадиции российских граждан[146]. Однако неясно, почему требуемая проверка гражданства также не может быть проведена в ходе упрощённой процедуры экстрадиции. Даже в этих случаях экстрадиция в России является административной (а не судебной) мерой, а поскольку сроки задержания не могут превышать шесть месяцев за незначительные и обычные преступления, процедура экстрадиции производится быстро по необходимости. На практике средний срок оформления экстрадиции с начала до конца не превышает 2–3 месяцев. С учётом своевременности решения Генерального прокурора, отсутствия судебных споров, а также того факта, что законодательные ограничения сроков содержания под стражей определяют сроки осуществления экстрадиции, сроки российских процедур сопоставимы со сроками обработки ордеров на арест ЕС или стран Скандинавии или других упрощённых процедур.

Оценка и заключение

Существуют незначительные недостатки в отношении криминализации ОД и ФТ, которые в редких случаях могут помешать признанию соответствующего деяния преступлением обеими странами в целях экстрадиции. Система рассмотрения дел не позволяет полностью контролировать отдельные вопросы экстрадиции. В то время как Генеральный прокурор не ограничен по срокам принятия окончательного решения по экстрадиции, связанная с этим возможная задержка на практике не представляет проблемы. Россия рассматривает запросы об экстрадиции в порядке поступления, принимая во внимание установленные сроки содержания лица под стражей. Хотя это может служить ограничением по срокам принятия решений Генпрокурором, это обстоятельство может препятствовать властям в первую очередь рассматривать срочные дела, связанные с серьёзными преступлениями, такими как терроризм. Механизмы упрощённой экстрадиции в соответствии с заявленными фундаментальными принципами правовой системы не применяются, но в связи с административным характером

146 См. анализ НР 2, где приводится дополнительный контекст по затруднениям в экстрадиции, возникающим в связи с лицами, которых разыскивают страны, входившие в состав СССР до 1991 г. Многие поступающие в Россию запросы об экстрадиции относятся к гражданам стран СНГ и соседних стран, и существует высокая вероятность того, что эти лица по закону имеют и российское гражданство, даже если сами об этом не знают.

экстрадиции в России время её осуществления сравнимо со сроками упрощённой экстрадиции в других юрисдикциях. Отсутствует чёткое требование об осуществлении судебного преследования в отношении граждан, которые не могут быть экстрадированы без неоправданных задержек.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 39.

Рекомендация 40 – Другие формы международного сотрудничества

В последнем ОВО Россия получила оценку «соответствие» указанным требованиям, которые были ужесточены по результатам третьего раунда оценки.

Критерий 40.1 – Россия обеспечивает предоставление со стороны всех компетентных органов широкого спектра международного сотрудничества в сферах ОД, ФТ, предикатных преступлений. Компетентные органы могут сотрудничать с иностранными партнёрами в соответствии с международными соглашениями или на основе принципа взаимности (Закон № 115-ФЗ, ст. 10, п. 1 и 2; Закон «О международных договорах Российской Федерации», ст. 3, п. 2). Соглашения между компетентными российскими органами и их зарубежными партнёрами заключаются в соответствии с типовыми формами, утверждёнными Правительством.

Критерий 40.2 –

a) У компетентных органов есть правовые основы для сотрудничества (ст. 10 Закона № 115-ФЗ, см. также критерии 40.9–40.20).

b) Компетентные органы могут напрямую сотрудничать со своими партнёрами.

c) У компетентных органов есть точные и безопасные процедуры, механизмы или каналы для продвижения, передачи, исполнения запросов о помощи. Например, Росфинмониторинг активно использует защищённую сеть «Эгмонт», а также альтернативные каналы для связи с ПФР стран, не являющихся членами Группы «Эгмонт». МВД РФ, ФСБ РФ, Следственный комитет РФ и Генпрокуратура РФ используют каналы связи Интерпола, а также защищённые каналы электронной почты и видеоконференции. Другие органы используют соответствующие многосторонние сети, почтовые или курьерские службы, электронную почту и дипломатические каналы.

d) Компетентные органы задействуют процессы для оценки и определения приоритетности запросов и обеспечения своевременной помощи. Например, определение приоритетности и исполнение запросов в Росфинмониторинге регулируется внутренними распоряжениями[147], а особый отдел готовит подборку входящих запросов по приоритетности. Национальное центральное бюро (НЦБ) Интерпола должно отвечать на запросы с пометкой «Срочно» в течение 24 часов, а на запросы с пометкой «Не срочно» – в течение 30 дней. Все другие компетентные органы применяют аналогичные процедуры приоритизации запросов.

e) Компетентные органы применяют процедуры для защиты полученной информации. Существует общее требование ко всем компетентным органам о неразглашении обмениваемой информации (п. 6 ст. 10 Закона № 115-ФЗ). Национальные стандарты[148] по защите информации ограниченного доступа (включая персональные данные)

147 Например, Приказом от 1 февраля 2016 года № 32 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 5 июня 2012 г.», № 191 «О временном регламенте исполнения функций Федеральной службы по финансовому мониторингу по рассмотрению и формированию запросов, ответов, информационных сообщений при взаимодействии с подразделениями финансовой разведки иностранных государств и территорий».

148 Например, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации»; Приказ ФСТЭК от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» и другие.

также применяются в отношении информации, обмениваемой на международном уровне. Кроме того, все компетентные органы ввели внутренние правила и системы для защиты имеющейся у них информации, в том числе информации, получаемой от зарубежных партнёров.

Критерий 40.3 – Компетентные органы действуют по ряду двусторонних и многосторонних договоров и меморандумов о взаимопонимании, способствующих сотрудничеству с иностранными партнёрами. Наличие таких договоров необязательно для оказания содействия российскими органами власти, но они могут быть оперативно заключены при необходимости по требованию иностранных органов (Закон «О международных договорах Российской Федерации», ст. 3; Закон № 115-ФЗ, ст. 10, п. 2). Поскольку законодательство не устанавливает сроки по согласованию и подписанию договоров, соответствующие процессы оптимизируются с применением типовых форм, утверждённых Правительством[149]. Основные компетентные органы уже подписали множество договоров[150].

Критерий 40.4 – Прямое требование или запрет в отношении предоставления обратной связи компетентными органами отсутствует. Росфинмониторинг с 2017 г. использует форму обратной связи, ежеквартально направляемую всем ПФР, осуществлявшим обмен информацией за квартал. МВД РФ разработало стандартную форму для ответа на запросы, полученные из-за рубежа. Другие органы (например, Следственный комитет РФ, Генпрокуратура РФ, ФТС РФ и ЦБ РФ) предоставляют обратную связь своим зарубежным партнёрам по запросу.

Критерий 40.5 – В России отсутствуют запреты или нецелесообразные и ненадлежащие ограничительные условия в отношении передачи информации, которая может происходить «в том случае, если она не наносит ущерба интересам национальной безопасности Российской Федерации и может позволить компетентным органам этого государства начать расследование или сформулировать запрос»[п. 3 ст. 10 Закона № 115-ФЗ). Понятие «наносить ущерб интересам национальной безопасности» истолковывается как ситуации, когда Россия считает, что выполнение запроса может нанести ущерб её суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим жизненно важным интересам (как это предусмотрено в п. 21 ст. 18 Палермской конвенции). Решение о том, позволит ли обмен информацией иностранному государству начать расследование или подготовить запрос, основывается на общих принципах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации].

a) За совершение налоговых преступлений предусмотрена уголовная ответственность (статьи 198, 199, 199.1 и 199.2 УК РФ), при этом применимое законодательство не предусматривает отклонение запроса об оказании помощи на том основании, что он может быть связан с налоговыми вопросами.

b) Банковская или иная профессиональная тайна не является препятствием для предоставления иностранным партнёрам информации по уголовным делам [например,

149 Например, Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 653 (в редакции от 21 февраля 2017 г.) для МВД РФ; Распоряжение Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1922 для Росфинмониторинга; Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2017 г. № 870-р для ФТС РФ.

150 Росфинмониторинг: Межведомственные соглашения со 102 ПФР, а также одно межправительственное соглашение (с Королевством Дании); ЦБ РФ: 39 соглашений (меморандумов о взаимопонимании) в сфере банковского надзора, большинство из которых включают положения о сотрудничестве и обмене информацией в области ПОД/ФТ; а также 23 двусторонних соглашения (меморандума о взаимопонимании) с зарубежными органами регулирования финансовых рынков, которые в основном содержат открытый список областей сотрудничества, в рамках которых при необходимости может осуществляться обмен информацией в целях ПОД/ФТ. МВД РФ: Двусторонние договоры, подписанные протоколы и меморандумы о сотрудничестве в противодействии преступной деятельности с компетентными органами 64 стран; ФСБ: около 100 договоров об установлении официальных отношений с 209 службами безопасности, специальными службами и правоохранительными органами из 104 государств; Следственный комитет: 84 межгосударственных и межведомственных договора с соответствующими иностранными партнёрами; Генпрокуратура РФ: 82 двусторонних соглашения и межведомственных договора с иностранными компетентными органами. ФТС РФ: Межправительственные соглашения о сотрудничестве и взаимной административной помощи по таможенным вопросам с 60 странами.

Закон № 395-1, ст. 26) и информационному обмену между надзорными органами (Закон о ЦБ РФ, ст. 51 и 51.1; Принципы членства в Международной ассоциации органов страхового надзора (МАОСН) и Международной организации комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ); Закон «Об аудиторской деятельности», ст. 9, п. 4; см. также Р. 9].

c) Государственные органы, участвующие в противодействии ОД и ФТ, не ставят взаимодействие с иностранными компетентными органами других государств (Закон № 115-ФЗ, ст. 10) в зависимость от отсутствия запроса, расследования или судебного производства, проводящегося в России. Типовая форма соглашений Росфинмониторинга с международными партнёрами, утверждённая Распоряжением Правительства РФ № 1922 (п. 1 ст. 4)[151], гласит, что в исполнении запроса об оказании помощи может быть отказано полностью или частично, если, помимо всего прочего, по фактам, указанным в запросе, уже ведётся судебное разбирательство в стране, которой направлен запрос. Это не соответствует требованиям технически, несмотря на то, что, по заявлению органов власти, это положение обычно согласовывается сторонами отдельно в каждом конкретном случае, и в течение последних пяти лет не было ни одного отказа в выполнении поступающих запросов на основании «ведущегося расследования».

d) Сотрудничество не зависит от характера или статуса (гражданского, административного, правоохранительного и другого) направляющего запрос компетентного органа по отношению к характеру или статусу соответствующего российского органа (ст. 10 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 40.6 – Государственные органы, отправляющие запрос по вопросу ПОД/ФТ, обязуются использовать предоставленную им информацию только в тех целях, которые были указаны в запросе (п. 6 ст. 10). Хотя это положение прямо не требует, чтобы информация, полученная от зарубежных партнёров, могла быть использована только теми органами власти, для которых информация запрашивалась или предоставлялась, это условие, по-видимому, охватывается применимыми положениями соглашений о сотрудничестве, заключённых отдельными органами с их зарубежными партнёрами (которые считаются международными договорами по российскому законодательству). Те же условия Закона о ПОД/ФТ применяются к информации, предоставленной Россией (ст. 10, п. 4). Типовые договоры, устанавливающие указанные процедуры, разработаны и применяются в рамках стандартной практики основных компетентных органов (Росфинмониторинг, МВД РФ, ФСБ, Следственный комитет РФ, Генпрокуратура РФ, ФТС РФ, ЦБ РФ, см. также критерий 40.16).

Критерий 40.7 – Государственные органы, отправляющие запросы по вопросам ПОД/ФТ, обязуются обеспечивать конфиденциальность предоставленной информации (Закон №115-ФЗ, ст. 10, п. 6). Хотя положения Закона о ПОД/ФТ не дают однозначного разрешения российским органам власти на отказ в предоставлении информации компетентному зарубежному органу, когда направляющий запрос компетентный иностранный орган не может обеспечить эффективную защиту информации, это условие, по-видимому, охватывается применимыми положениями соглашений о сотрудничестве, заключённых отдельными органами власти со своими зарубежными партнёрами (которые считаются международными договорами по российскому законодательству). Основные компетентные органы действуют по специальным положениям, определяющим меры по защите конфиденциальной информации (например, Распоряжение Правительства РФ № 1922-р, ст. 4, п. 1 и ст. 5, п. 2 для Росфинмониторинга; Распоряжение Правительства РФ № 870-р, ст. 4, п. 5 и ст. 5, п. 5 для ФТС РФ; Закон о ЦБ РФ, ст. 51, п. 5 и ст. 51.1, п. 7 для ЦБ РФ).

Критерий 40.8 – Полномочия на проведение расследований для национальных целей могут также применяться для международных целей (см. Р. 27–Р. 32). Нет препятствий для проведения расследований от имени зарубежного партнёра и обмена информацией, которую власти могут получить внутри страны.

---

151 Распоряжение Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1922-р (в редакции Распоряжения Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 397-р).

Критерий 40.9 – Росфинмониторинг имеет надлежащие законные основания для осуществления международного сотрудничества (см. также критерии 40.1 и 40.5). В дополнение к соответствующим положениям Закона о ПОД/ФТ правовые основы, прямо определяющие, на каких условиях Росфинмониторинг может обмениваться информацией с зарубежными партнёрами, изложены в Распоряжении Правительства РФ № 1922-р[152] о международном обмене информацией об операциях, связанных с ОД, ФТ и предикатными преступлениями, а также Распоряжениях Правительства № 630[153] и № 209[154] о получении информации от местных компетентных органов и подотчётных субъектов, что делает возможным такой обмен информацией.

Критерий 40.10 – Никакие правовые нормы не препятствуют Росфинмониторингу предоставлять своим партнёрам обратную связь, по запросу или по мере возможности, об использовании предоставленной ими информации и о результатах анализа, проведённого на основании предоставленной информации[155].

Критерий 40.11 – Закон о ПОД/ФТ (п. 1, 2 и 5 ст. 10) не устанавливает условий, которые ставили бы обмен информацией между Росфинмониторингом и зарубежными партнёрами в зависимость от способа (т. е. предоставление доступа или получение) или режима (прямого или опосредованного) получения информации, а также категории (т. е. СПО и дополнительная информация) и типов (финансовая, административная, правоохранительная) получаемой информации (см. также критерии 29.2 и 29.3).

Критерий 40.12 – ЦБ РФ[156] и Росстат[157] являются надзорными органами, имеющими полномочия осуществлять контроль выполнения требований финансовыми учреждениями, а также законные основания для участия в международном сотрудничестве (см. также критерии 40.1 и 40.5). В дополнение к соответствующим положениям Закона о ПОД/ФТ правовые основы, прямо определяющие, на каких условиях ЦБ РФ может предоставлять информацию зарубежным партнёрам, изложены в Законе о ЦБ РФ (ст. 51 и ст. 51.1) и Законе «О банках и банковской деятельности» (ст. 26) об обмене информацией и/или документами с зарубежными органами банковского надзора или органами регулирования финансовых рынков. Определение характера или статуса потенциальных зарубежных партнёров выглядит обоснованным, учитывая определённые законодательством функции ЦБ РФ. Закон о ЦБ РФ (ст. 73) содержит потенциальное препятствие для эффективного осуществления практики проведения гостевого расследования, поскольку для получения доступа на территорию открытого в России филиала зарубежному органу надзора потребуется его письменное согласие. Кроме того, у ЦБ РФ отсутствуют полномочия инициировать обмен информацией по собственной инициативе, при этом положения о конфиденциальности Закона «Об инвестиционных фондах» противоречат положениям Закона о ЦБ РФ (в отношении надзора за рынком ценных бумаг).

Критерий 40.13 – Органы финансового надзора имеют полномочия осуществлять международный обмен информацией, доступной для них внутри страны, включая

---

152 Определяет типовую форму соглашений Росфинмониторинга с международными партнёрами.

153 Определяет правила предоставления информации в Росфинмониторинг другими государственными органами с целью международного сотрудничества.

154 Определяет процедуру передачи информации Росфинмониторингу подотчётными субъектами для обмена информацией с компетентными органами иностранного государства.

155 Кроме того, как член Группы «Эгмонт», Росфинмониторинг обязуется предоставлять обратную связь, по запросу или по мере возможности, иностранным партнёрам (пункт 19 Принципов обмена информацией Группы «Эгмонт».)

156 Как орган надзора за кредитными и некредитными финансовыми учреждениями.

157 Как орган надзора за Почтой России Росстат сообщает о том, что он использует возможности Росфинмониторинга в сфере обмена информацией в области ПОД/ФТ с зарубежными партнёрами в случае возникновения необходимости. Данное обстоятельство сочли достаточным условием для удовлетворения требований критериев 40.12–40.16 с учётом незначительной роли Росстата как органа финансового надзора и, соответственно, невысокого уровня важности данных обменов, если они вообще имеют место.

информацию, находящуюся в распоряжении финансовых учреждений. Соответствующие положения Закона о ЦБ РФ (ст. 51 и ст. 51.1) и Закона «О банках и банковской деятельности» (статья 26) позволяют ЦБ РФ обмениваться с зарубежными органами банковского надзора или органами регулирования финансовых рынков информацией и/или документами, полученным в ходе выполнения его надзорной функции, в том числе конфиденциальной информацией и документами, составляющими банковскую тайну, за исключением информации, которая считается государственной тайной. Членство ЦБ РФ в Международной ассоциации органов страхового надзора (МАОСН) и Международной организации комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ) обеспечивает необходимые механизмы для обмена информацией, составляющей тайну страхования или другую финансовую тайну.

Критерий 40.14 – Положения Закона о ЦБ РФ (ст. 51 и ст. 51.1) и Закона «О банках и банковской деятельности» (статья 26), позволяющие ЦБ РФ обмениваться информацией с зарубежными партнёрами, относятся к информации и/или документам, которые могут потребоваться данным партнёрам для осуществления надзорной деятельности, а это значит, что объём информации, доступной для обмена, достаточно широкий и включает в себя информацию в области регулирования, пруденциального надзора и ПОД/ФТ. Конкретные виды информации, которыми ЦБ РФ и зарубежные партнёры могут обмениваться, указаны в соответствующем двустороннем соглашении (меморандуме о взаимопонимании)[158].

Критерий 40.15 – Органы финансового надзора могут проводить расследования от имени иностранных партнёров (см. также критерий 40.8). ЦБ РФ может проводить проверки по запросу иностранных партнёров (Положение ЦБ РФ № 149, ст. 4.1). Однако в отношении согласования и реализации возможности иностранных партнёров проводить самостоятельные расследования в стране для осуществления эффективного группового надзора Закон о ЦБ РФ (ст. 73) содержит потенциальное препятствие для эффективного осуществления практики проведения гостевого расследования, поскольку иностранному надзорному органу придётся получить письменное разрешение учреждённого в России филиала на доступ на его территорию.

Критерий 40.16 – Органы финансового надзора должны получить предварительное разрешение иностранных партнёров на любое распространение полученной информации (см. критерий 40.6). В ситуациях, когда отправивший запрос орган финансового надзора имеет юридическое обязательство, согласно которому он обязан раскрыть или передать информацию, полученную от органа финансового надзора, которому был направлен запрос, исключения из правила о неразглашении, изложенные в Законе о ЦБ РФ (часть 2 статьи 51 и часть 3 статьи 51.1) и действующие в случаях, когда информация предоставляется суду на основании судебного решения, вынесенного в рамках местного производства по уголовному делу, не предусматривают незамедлительного информирования органа финансового надзора, которому был направлен запрос, об этом обстоятельстве. Тем не менее обязательство по предоставлению в национальный суд информации, полученной от зарубежных партнёров, должным образом раскрывается в запросах, направляемых в органы регулирования зарубежных стран, согласно внутренним постановлениям ЦБ РФ, а также в соответствующих положениях заключённых с такими странами меморандумов о взаимопонимании, а значит, условие о том, что «предварительное разрешение включает любое подразумеваемое предварительное разрешение согласно Меморандуму о взаимопонимании», выполняется (Инструкция ЦБ РФ № 40, п. 13).

Критерий 40.17 – Правоохранительные органы могут обмениваться информацией, доступной им внутри страны (см. критерии 40.1 и 40.5). Статья 10 Закона № 115-ФЗ

158 Например, Меморандум о взаимопонимании между ЦБ РФ и Комиссией рынка финансов и капитала Латвии (FCMC) предусматривает обмен информацией в таких областях, как лицензирование и регулирование, контроль над структурой собственности, надзор за текущей деятельностью, финансовое оздоровление, а также ПОД/ФТ (включая подозрительные операции и выявленные схемы ОД/ФТ). Большинство договоров между ЦБ РФ и его иностранными партнёрами размещены на сайте ЦБ РФ (в случаях, когда их публикация в открытом доступе предусмотрена условиями договора): http://www.cbr.ru/todav/ms/bn/mem/memorandum/.

является дополнительной правовой основой для российских правоохранительных органов при обмене информацией, связанной с преступлениями в сфере ОД и ФТ. Компетентные органы могут обмениваться информацией, в том числе на этапах сбора оперативных данных и предварительного расследования. Кроме того, правоохранительные органы могут предоставлять партнёрам информацию, относящуюся к выявлению и отслеживанию доходов, чтобы зарубежные органы могли начать расследование или подготовить проект запроса о взаимной правовой помощи в будущем. Россия также является наблюдателем в Камденской межведомственной сети по возврату активов (CARIN). С помощью данной неофициальной сети Россия может отыскивать доходы, полученные преступным путём, находящиеся в зарубежных странах, и предоставлять взаимную помощь.

Критерий 40.18 – Правоохранительные органы могут использовать внутренние полномочия для получения информации с целью ответа на международные запросы. В ответ на запросы правоохранительные органы могут выполнять различные задачи, например находить, арестовывать, конфисковывать доходы, полученные преступным путём, проводить экспертизы, допросы свидетелей, обвиняемых, подозреваемых, пострадавших, иных лиц, производить обыски, изымать документы, передавать доказательства, вручать документы (Закон № 115-ФЗ, ст. 10; УПК РФ, глава 53). Единственные ограничения касаются конфиденциальности запрашиваемой или предоставляемой информации; при этом, если речь идёт о запросах предоставить информацию об активах, информация может быть использована только для конкретной цели, указанной в запросе (ст. 10 Закона № 115-ФЗ).

Критерий 40.19 – Россия может создавать совместные следственные группы («ССГ») с зарубежными органами, являющимися сторонами соглашений или договоров, к которым присоединилась Россия. В настоящее время Россия ратифицировала одно соглашение о создании совместной следственной группы со странами СНГ. МВД РФ также заключило меморандумы о взаимопонимании с органами зарубежных партнёров в сфере сотрудничества, которые предусматривают создание совместных следственных групп.

Критерий 40.20 – Не существует никаких правовых положений, запрещающих косвенный обмен информацией с непартнёрскими ведомствами. В целом общая структура, описанная выше, создает условия, которые не препятствуют опосредованному информационному обмену между сторонами, не являющимися партнёрами, по мере необходимости, в целях ПОД/ФТ.

Оценка и заключение

Все органы власти имеют полномочия и возможности по осуществлению широкого спектра международного сотрудничества. Имеются незначительные недостатки, в частности, касающиеся сотрудничества, осуществляемого органами финансового надзора.

Россия получает оценку «значительное соответствие» по Рекомендации 40.

ОБЗОР ТЕХНИЧЕСКОГО СООТВЕТСТВИЯ – ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ

Соответствие Рекомендациям ФАТФ

Рекомендации	Рейтинг	Факторы, определяющие рейтинг
1. Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода	ЗС	• Отсутствует чёткое требование, обязывающее подотчётных субъектов принимать усиленные меры для управления и снижения рисков, выявляемых по результатам национальных или секторальных оценок рисков. • Отсутствуют чёткие требования, согласно которым упрощённые меры НПК разрешено применять только в случае установленного пониженного риска. • Не определены механизмы для обеспечения того, чтобы соответствующие подотчётные субъекты представляли информацию об оценке рисков саморегулируемым организациям. • Отсутствуют чёткие положения с требованиями о том, чтобы правила внутреннего контроля также обеспечивали возможность управления и снижения рисков, выявленных на национальном уровне или же чтобы риски, выявляемые на национальном уровне, учитывались подотчётными субъектами при разработке и реализации программ управления и снижения рисков.
2. Сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне	С	• Все критерии выполнены.
3. Преступление ОД	ЗС	• Имеются незначительные недостатки, касающиеся криминализации отмывания денег в соответствии с требованиями Венской и Палермской конвенций. • Имеется неопределённость относительно того, могут ли финансовые операции, проводимые только с виртуальным активами, образовывать состав преступления ОД. • Административная ответственность юридических лиц является ограниченной, а наказания, предусмотренные в отношении юридических лиц, являются недостаточно сдерживающими.
4. Конфискация и обеспечительные меры	ЗС	• Основные положения Уголовного кодекса, касающиеся конфискации, не могут быть применены к доходам от некоторых значимых предикатных преступлений. Вместо этого используются положения Уголовно-процессуального кодекса для конфискации доходов от некоторых преступлений, являющихся предикатными для ОД, после решения вопроса о возмещении ущерба потерпевшим. • Имеются небольшие пробелы, касающиеся конфискации имущества эквивалентной стоимости, в случае некоторых преступлений. • Отсутствие требования об уведомлении третьих лиц в случае, когда имущество, в котором они могут иметь долю, и на которое ещё не наложен арест, подлежит конфискации. • Конфискация не охватывает виртуальные активы.
5. Преступление ФТ	ЗС	• Хотя за все преступления, перечисленные в Приложении к Конвенции о борьбе с финансированием терроризма, предусмотрена уголовная ответственность, некоторые из этих преступлений требуют доказывания конкретной террористической цели, в то время как такое требование не должно в них содержаться. • Состав преступления ФТ в российском законодательстве предполагает установление осведомлённости преступника о намерениях получателя средств. • Закон не позволяет однозначно доказывать субъективную сторону преступления ФТ простым наличием «намерения (в отличие от знания)» того, что средства должны быть использованы для совершения террористического акта.
6. Целевые финансовые санкции за	ЧС	• Финансовым учреждениям и УНФПП может потребоваться до двух дней на применение целевых финансовых санкций, что нельзя считать «безотлагательным» применением таких санкций.

терроризм и финансирование терроризма		• Отсутствуют юридически обязывающие требования для всех физических и юридических лиц (помимо финансовых учреждений и УНФПП), согласно которым они обязаны замораживать или отказывать в предоставлении средств/активов/услуг лицам и организациям, включённым в санкционные списки.
7. Целевые финансовые санкции за финансирование распространения оружия массового уничтожения	ЧС	• Финансовым учреждениям и УНФПП может потребоваться до двух дней на применение целевых финансовых санкций, что нельзя считать «безотлагательным» применением таких санкций. • Отсутствуют юридически обязывающие требования для всех физических и юридических лиц (помимо финансовых учреждений и УНФПП), согласно которым они обязаны замораживать или отказывать в предоставлении средств/активов/услуг лицам и организациям, включённым в санкционные списки.
8. Некоммерческие организации (НКО)	ЗС	• Имеются незначительные недостатки, касающиеся отсутствия достаточно детальной классификации рисков. • Ни в отчёте о национальной оценке рисков ФТ, ни в отчёте о секторальной оценке рисков НКО не указано о необходимости периодического проведения новых оценок рисков, с которыми сталкивается сектор НКО.
9. Законы о защите тайны финансовых учреждений	С	• Все критерии выполнены.
10. Надлежащая проверка клиентов	ЗС	• Финансовые учреждения не обязаны устанавливать личность бенефициарных собственников во всех случаях, особенно если установление или проверка личности является достаточно затруднительной задачей для финансового учреждения, чтобы считать их осуществление нецелесообразным или невозможным. • Имеются некоторые недостатки, касающиеся определения полномочий по регулированию деятельности и обязательств юридических лиц/образований, а также установления руководителей и адресов юридических лиц/образований. • В законодательстве отсутствует разъяснение того, что финансовым учреждениям необходимо идентифицировать в качестве бенефициарного собственника физическое лицо, занимающее высшую руководящую должность. • Отсутствуют конкретные требования о проверке личности БС во время осуществления выплат. • Отсутствует конкретное указание о включении бенефициаров по договорам страхования жизни в качестве соответствующего фактора риска при определении необходимости применения усиленных мер НПК в момент выплаты по страховым полисам. • В законодательстве отсутствует конкретное требование о проведении усиленной надлежащей проверки во всех случаях. • Отсутствует конкретное обязательство о прекращении деловых отношений во всех случаях, когда финансовое учреждение не в состоянии реализовать меры НПК. • Отсутствуют положения, предписывающие финансовым учреждениям не проводить НПК, а вместо этого направить СПО.
11. Хранение данных	ЗС	• Несмотря на наличие обширного списка операций, информация о которых подлежит хранению в соответствии с законодательством, отсутствует требование о хранении данных обо всех операциях. • Некредитные учреждения не обязаны предоставлять информацию о результатах НПК и документы об операциях целому ряду национальных (российских) компетентных органов.
12. Публичные должностные лица (ПДЛ)	ЧС	• При определении того, относится ли клиент к категории иностранных публичных должностных лиц, необходимо следовать указаниям, установленным в Рекомендациях ФАТФ. Это нельзя рассматривать в качестве достаточной национальной меры по реализации данного критерия, и возникают сомнения в том, что этот метод вносит ясность и определённость в российскую правовую систему. • В случае иностранных ПДЛ не требуется согласие высшего руководства на продолжение деловых отношений (для уже принятых на обслуживание клиентов). • Требования в отношении иностранных ПДЛ не распространяются на определённые операции на суммы ниже определённого достаточно низкого порогового значения. • Отнесение лица к категории ПДЛ зависит главным образом от должности, на которую оно

		назначено, а не от значимости возложенных на него функций, что лишает подотчётные субъекты необходимой гибкости в осуществлении собственной оценки. • Усиленные меры НПК не предусмотрены в отношении лиц, входящих в близкое окружение любых ПДЛ. • Отсутствуют положения, обязывающие финансовые учреждения проводить оценку того, является ли бенефициарный собственник выгодоприобретателя по полису страхования жизни публичным должностным лицом. • Также отсутствуют конкретные требования, обязывающие финансовые учреждения информировать старшее руководство перед осуществлением выплат по страховым полисам.
13. Корреспондентская банковская деятельность	ЗС	• Финансовые учреждения не обязаны понимать качество надзорных мер в отношении учреждений-респондентов, не обязаны оценивать меры контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемые учреждениями-респондентами, и не обязаны быть осведомлёнными о соответствующих обязанностях в сфере ПОД/ФТ каждого учреждения. • Требования законодательства, касающиеся корреспондентских банковских отношений, кроме кредитных учреждений, на другие финансовые учреждения не распространяются.
14. Услуги перевода денег или ценностей	ЗС	• Провайдеры УПДЦ не обязаны предоставлять списки своих агентов никому, кроме российских компетентных органов. • Провайдеры УПДЦ не обязаны включать своих агентов в собственные программы ПОД/ФТ.
15. Новые технологии	С	• Все критерии выполнены.
16. Электронные переводы денежных средств	ЧС	• Отсутствуют требования, обязывающие отправляющие и транзитные финансовые учреждения обеспечивать, чтобы трансграничные электронные переводы сопровождались информацией о получателях, что в конечном итоге негативно сказывается на получающих финансовых учреждениях. • В случае трансграничных электронных переводов на суммы ниже определённого порогового значения отсутствует требуемая информация. • Транзитные и получающие финансовые учреждения не обязаны иметь конкретную риск-ориентированную политику и процедуры в целях ПОД/ФТ для определения того, когда исполнять, отклонять или приостанавливать электронные переводы, не сопровождающиеся требуемой информацией об отправителе и получателе. • Транзитные финансовые учреждения не обязаны надлежащим образом проверять наличие требуемой информации об отправителе и получателе, которая должна сопровождать электронные переводы. • Получающие финансовые учреждения не обязаны выявлять случаи отсутствия информации о получателях. • Что касается провайдеров УПДЦ, контролирующих как отправляющую, так и получающую сторону электронного перевода, то только при осуществлении денежных переводов без открытия банковского счёта для них установлено косвенное обязательство по учёту информации с обеих сторон для оценки необходимости направления СПО. Распространение этого обязательства на их филиалы, представительства и дочерние компании также является проблемой.
17. Доверие мерам третьих сторон	ЗС	• Не предусмотрены требования, обязывающие финансовые учреждения, полагающиеся на третьи стороны, убедиться в том, что у таких третьих сторон имеются меры, позволяющие им надлежащим образом выполнять обязательства, касающиеся надлежащей проверки клиентов, а также хранения данных.
18. Внутренний контроль и зарубежные филиалы и дочерние компании	ЗС	• Отсутствуют процедуры проверки при найме других сотрудников, обеспечивающие соблюдение высоких стандартов. • Имеется ряд законодательных ограничений, которые могут препятствовать обмену информацией внутри финансовых групп, связанной или не связанной с НПК, а также сведениями о счетах и операциях в целях ПОД/ФТ. • Отсутствует конкретное требование, согласно которому финансовые учреждения обязаны применять усиленные меры для управления рисками ОД/ФТ, если государство или территория, в которых расположены их филиалы или дочерние компании, препятствуют исполнению ими Закона о ПОД/ФТ.

19. Страны повышенного риска	ЗС	• Отсутствует чёткое требование, обязывающее финансовые учреждения применять усиленные меры НПК, соразмерные рискам, исходящим от стран, в отношении которых ФАТФ призывает применять такие меры. • Предусмотрено право (но не обязательство) отказывать в установлении деловых отношений в случаях, предусмотренных в Рекомендации 19. • Информация о конкретных, вызывающих обеспокоенность, слабых местах и недостатках систем ПОД/ФТ других стран могла бы лучшим образом доводиться до сведения соответствующих субъектов.
20. Направление сообщений о подозрительных операциях	С	• Все критерии выполнены.
21. Разглашение и конфиден-циальность	ЗС	• Положения о разглашении и конфиденциальности на предупреждение создают некоторые ограничения для обмена информацией, как указано в оценке Рекомендации 18.
22. УНФПП: надлежащая проверка клиентов	ЗС	• На юристов, нотариусов и бухгалтеров не распространяются требования ПОД/ФТ, когда они готовят или осуществляют от имени или по поручению своих клиентов операции, касающиеся создания, обеспечения функционирования или управления юридическими образованиями в соответствии с иностранным законодательством. • Требования Закона о ПОД/ФТ не распространяются на лиц (за исключением установленных нефинансовых предприятий и профессий, указанных в Законе о ПОД/ФТ), предоставляющих услуги траста и компаний. • На юристов, нотариусов и бухгалтеров не распространяются обязательства о получении согласия высшего руководства (в случае, когда они выступают в качестве индивидуальных предпринимателей, а не фирм) перед установлением деловых отношений с иностранными ПДЛ, а также о регулярном обновлении информации, имеющейся в отношении их клиентов, являющихся иностранными публичными должностными лицами. • Недостатки, отмеченные по Рекомендациям 10, 11 и 12, повлияли на рейтинг по Рекомендации 22.
23. УНФПП: другие меры	ЗС	• На юристов, нотариусов и бухгалтеров не распространяются требования ПОД/ФТ, когда они готовят или осуществляют от имени или по поручению своих клиентов операции, касающиеся создания, обеспечения функционирования или управления юридическими образованиями в соответствии с иностранным законодательством. • Требования Закона о ПОД/ФТ не распространяются на лиц (за исключением установленных нефинансовых предприятий и профессий, указанных в Законе о ПОД/ФТ), предоставляющих услуги траста и компаний. • Недостатки, отмеченные по Рекомендациям 18, 19 и 21, повлияли на рейтинг по Рекомендации 23.
24. Прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц	ЗС	• При оценке рисков следует анализировать дополнительные объёмы информации для более чёткого и подробного определения рисков, связанных с юридическими лицами. • Отсутствуют чёткое законодательное обязательство для российских юридических лиц о хранении информации об акционерах/участниках и директорах в России во всех случаях (например, когда юридическое лицо не является налоговым резидентом в России). • Информация о бенефициарных собственниках обновляется, но необязательно в той степени, чтобы она была максимально актуальной. • Наказания, особенно административные наказания, являются недостаточно соразмерными и сдерживающими. • В законодательстве отсутствуют положения, требующие от компетентных органов действовать быстро и оперативно при оказании содействия в рамках международного сотрудничества в части предоставления базовой информации и информации о бенефициарных собственниках.
25. Прозрачность и бенефициарное владение юридическими образованиями	ЧС	• В законодательстве отсутствует требование, обязывающее лиц, выступающих в качестве доверительных управляющих иностранными трастами, хранить и обновлять базовую информацию и информацию о бенефициарных собственниках трастов. • Отсутствуют конкретные обязательства для доверительных управляющих по раскрытию своего статуса финансовым учреждениям или УНФПП.

		• В отношении доверительных управляющих, которые не хранят базовую информацию и информацию о бенефициарных собственниках трастов, не предусмотрена какая-либо ответственность или наказание.
26. Регулирование и надзор за финансовыми учреждениями	ЗС	• Проверки на предмет наличия судимости однозначно не включают проверку наличия соучастников преступной деятельности и не касаются более широкого круга уголовных преступлений. • Имеются незначительные недостатки, касающиеся надзора за учреждениями, к которым применимы основные принципы. • В соответствии с законодательством камеральный надзор и внеплановые проверки могут проводиться только на основании возможных нарушений законодательства о ПОД/ФТ, а не на основании других соображений и факторов, связанных с рисками. • Отсутствует чёткое требование о пересмотре «профиля» (характера) рисков ОД/ФТ финансовых учреждений или групп в случае существенных событий или изменений в руководстве или организационной структуре. • Неясно, обязан ли Роскомнадзор пересматривать «профили» (характер) рисков ОД/ФТ своих поднадзорных учреждений.
27. Полномочия надзорных органов	ЗС	• Предусмотренные наказания не в полной мере соответствуют стандартам, установленным в Рекомендации 35.
28. Регулирование и надзор за УНФПП	ЗС	• Отсутствует уполномоченный орган, который бы осуществлял надзор за профессиональными юристами. • Отсутствуют механизмы для аккредитации профессиональных юристов и недопущения проникновения в их ряды преступных элементов. • Отсутствуют меры для недопущения того, чтобы сообщники преступников получали профессиональную аккредитацию или получали значительную или контролирующую долю участия в УНФПП. • Отсутствуют какие-либо положения или меры для внедрения риск-ориентированного подхода в надзорную деятельность, особенно в отношении адвокатов и нотариусов.
29. Подразделения финансовой разведки (ПФР)	С	• Все критерии выполнены.
30. Обязанности правоохранительных и следственных органов	ЗС	• Обязанность по проведению финансовых расследований достаточно широка, и это может привести к тому, что возможности по проведению должным образом расследований преступлений ОД не будут реализованы.
31. Полномочия правоохранительных и следственных органов	С	• Все критерии выполнены.
32. Курьеры наличных	ЗС	• Система декларирования распространяется только на перемещение (как на ввоз, так и на вывоз) наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя на территорию и с территории Евразийского экономического союза. Это означает, что требования о декларировании распространяются только на перемещение через внешние границы ЕАЭС.
33. Статистика	С	• Все критерии выполнены.
34. Руководящие принципы и обратная связь	ЗС	• Подотчётным субъектам не предоставляется никакая обратная связь в отношении качества направляемых ими отдельных СПО.
35. Санкции	ЗС	• Денежные штрафы оказывают недостаточное сдерживающее воздействие. • Наказания, предусмотренные за нарушения целевых финансовых санкций, являются недостаточными для того, чтобы их можно было считать соразмерными и сдерживающими.
36. Международные правовые инструменты	ЗС	• Мелкие недостатки по Рекомендациям 3 и 5 обусловливают незначительные недостатки по Рекомендации 36.

37. Взаимная правовая помощь (ВПП)	ЗС	• Имеются незначительные недостатки, связанные с недостаточно чётким порядком определения приоритетности запросов и недостаточной отлаженностью системы сопровождения для контроля исполнения отдельных запросов. • На принятие решения о применении принципа обоюдного признания деяния преступлением, когда запрос о правовой помощи требует применения принудительных мер, в редких случаях могут повлиять незначительные недостатки в криминализации ОД/ФТ.
38. Взаимная правовая помощь: замораживание и конфискация	ЗС	• Имеются незначительные недостатки, касающиеся конфискации стоимости, эквивалентной доходам от определённых преступлений, а также незначительные недостатки, связанные с конфискацией виртуальных активов. • На принятие решения о применении принципа обоюдного признания деяния преступлением, когда запрос о правовой помощи, связанной с конфискацией, требует применения принудительных мер, в редких случаях могут повлиять незначительные недостатки в криминализации ОД/ФТ. • Имеются определённые ограничения, связанные с возможностью оказания помощи по конфискации без вынесения обвинительных приговоров.
39. Экстрадиция	ЗС	• На принятие решения о применении принципа обоюдного признания деяния преступлением, когда запрос о правовой помощи, связанной с экстрадицией, требует применения принудительных мер, в редких случаях могут повлиять незначительные недостатки в криминализации ОД/ФТ. • В системе сопровождения дел имеются незначительные недостатки. • У компетентных органов не всегда может иметься возможность уделять приоритетное внимание срочным делам, связанным с тяжкими преступлениями, во всех случаях. • Отсутствует чёткое требование об осуществлении судебного преследования без неоправданных задержек в отношении граждан, которые не могут быть экстрадированы.
40. Другие формы международного сотрудничества	ЗС	• В исполнении запроса об оказании помощи может быть отказано полностью или частично, если в России, в частности, осуществляется судебный процесс по фактам, указанным в запросе. Также имеется потенциальное препятствие для эффективного соблюдения практик взаимодействия стран происхождения и пребывания, поскольку зарубежному органу надзора для получения доступа на территорию открытого в России филиала потребуется его письменное согласие. • Банк России не уполномочен начинать обмен информацией по собственной инициативе, а положения о конфиденциальности, изложенные в Законе об инвестиционных фондах, противоречат положениям о раскрытии информации, содержащимся в Законе о Банке России (в целях надзора за рынком ценных бумаг). • В случаях, когда информация, запрашиваемая Банком России у своих зарубежных партнёров, предоставляется местному суду на основании судебного решения, вынесенного в рамках производства по уголовному делу, у Банка России отсутствует чёткое обязательство о незамедлительном информировании запрошенного органа финансового надзора об этом обстоятельстве.

Список сокращений[159]

Закон о ПОД/ФТ или Закон № 115-ФЗ	Федеральный закон № 115-ФЗ (от 2001 года) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма»[160]
БР	Банк России
НА БР	Нормативные акты, принимаемые Банком России
КоАП РФ	Кодекс об административных правонарушениях РФ
КУ	Кредитные учреждения
ГК РФ	Гражданский кодекс РФ
КПК	Кредитные потребительские кооперативы
СЕ	Совет Европы
УК РФ	Уголовный кодекс РФ
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс РФ
ПФРОМУ	Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
Евр	Евро
ФТС	Федеральная таможенная служба России
ИБТ	Иностранные боевики-террористы
ФКР	Федеральное казначейство России (при Министерстве финансов РФ)
ФНС	Федеральная налоговая служба России
ФСБ	Федеральная служба безопасности России
ИГИЛ	«Исламское государство Ирака и Леванта»
ФНС	Федеральная налоговая служба России
ГУМПС	Главное управление международно-правового сотрудничества
НР ПР	Нормативные акты, принимаемые Правительством России
ГП	Генеральная прокуратура России
МВК ПОД/ФТ/ФРОМУ	Межведомственная комиссия по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, созданная Приказом Росфинмониторинга № 304 (от 2016 года) (в прошлом – Межведомственная комиссия по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, созданная Приказом Росфинмониторинга № 336 (от 2009 года)
МВК ФАТФ	Межведомственная комиссия по подготовке к четвёртому раунду взаимных оценок ФАТФ, созданная РО31 (от 2016 года)
МУМЦФМ	Международный учебно-методический центр финансового мониторинга
СК	Следственный комитет
МРГ	Межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям, созданная РО344 от 27.07.2012
ПОО	Правоохранительный орган (органы)

159 В данный список не включены сокращения, которые уже определены в Рекомендациях ФАТФ.

160 Во многие федеральные законы, указанные в данном списке, были внесены изменения после даты их исходного принятия. Самые последние поправки в Закон № 115-ФЗ были внесены в апреле 2018 года.

Закон об игорной деятельности	Федеральный закон № 244-ФЗ (от 2006 года) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»
Закон о международных договорах	Федеральный закон № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»
Закон о защите информации	Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
Закон о нотариате	«Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» № 4462-1 (от 1993 года)
Закон о государственной статистике	Федеральный закон № 282-ФЗ (от 2007 года) «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации»
Закон о ЦБ РФ	Федеральный закон № 86-ФЗ (от 2002 года) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»
Закон об адвокатуре	Федеральный закон № 63-ФЗ (от 2002 года) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации
ПОО	Правоохранительные органы
СПОК	Сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю
МИД	Министерство иностранных дел России
ВПП	Взаимная правовая помощь
МО	Министерство обороны России
Минфин	Министерство финансов России
МВД	Министерство внутренних дел России
Минюст	Министерство юстиции России
НОР	Национальная оценка рисков
ОПГ	Организованная преступная группировка
Указы Президента	Указы, издаваемые Президентом России
Распоряжения Президента	Распоряжения, издаваемые Президентом России
Росфинмониторинг	Федеральная служба финансового мониторинга России
Приказы Росфинмониторинга	Приказы, издаваемые Федеральной службой финансового мониторинга
Положение о Росфинмониторинге	«Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу», утверждённые Указом Президента РФ № 808 (от 2012 года) с изменениями и дополнениями, внесёнными Указом Президента РФ № 103 (от 2016 года)
Роскомнадзор	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Руб.	Российские рубли
РГПП	Российская государственная пробирная палата (при Министерстве финансов Российской Федерации)
СОР	Секторальная оценка рисков
ЕГРЮЛ	Единый государственный реестр юридических лиц
Доллар США	Доллар Соединённых Штатов Америки
РСБООН	Резолюция Совета безопасности Организации Объединённых Наций
ВА	Виртуальные активы
ОДТЛ	Отмывание денег через третьих лиц

© ФАТФ | ЕАГ | МАНИВЭЛ

www.fatf-gafi.org | www.eurasiangroup.org | www.coe.int/en/web/moneyval

Апрель 2019 года

Меры по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма – Российская Федерация

Отчёт о взаимной оценке в рамках четвёртого раунда

В данном отчёте представлен обзор действующих мер по противодействию отмыванию денег (ПОД) и противодействию финансированию терроризма (ПФТ) в Российской Федерации (России) на дату проведения выездной миссии, состоявшейся в период с 11 по 29 марта 2019 года.

В отчёте содержится анализ уровня эффективности российской системы ПОД/ФТ, а также уровня соответствия 40 Рекомендациям ФАТФ. В отчёте также представлены рекомендации по совершенствованию этой системы.

© FATF
www.fatf-gafi.org