

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 ноября 2004 года № 37 (407) «О результатах проверки постановки работы и эффективности контроля по выполнению Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в Банке внешнеэкономической деятельности СССР»:

Утвердить отчет о результатах проверки...

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Федеральную службу по финансовому мониторингу.

ОТЧЕТ

по результатам проверки постановки работы и эффективности контроля по выполнению Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в Банке внешнеэкономической деятельности СССР

Основание для проведения проверки: пункт 4.4.13 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель проверки

Проверка постановки работы и эффективности контроля по выполнению Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в Банке внешнеэкономической деятельности СССР (далее - Внешэкономбанк).

Объект проверки: Внешэкономбанк.

Проверяемый период: с 1 февраля 2002 года по 1 сентября 2004 года.

Предмет проверки

Нормативные, инструктивные и распорядительные документы Внешэкономбанка, относящиеся к постановке работы и ее эффективности по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; отчетные документы и иные документы Внешэкономбанка по организации работы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; первичные документы по сообщениям, направленным Внешэкономбанком в Федеральную службу по финансовому мониторингу (далее - Росфинмониторинг).

Сроки проведения проверки: с 22 сентября по 29 октября 2004 года.

По результатам проверки составлен акт от 25 октября 2004 года № КМ-1395/06-3. С актом ознакомлен Председатель Внешэкономбанка В.А. Дмитриев.

1. Законодательные акты, документы Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу, регламентирующие деятельность кредитных организаций в сфере их противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

Организация работы в Российской Федерации по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, осуществляется на основании Федерального закона Российской Федерации от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противо-

действию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее - Федеральный закон), а также ряда нормативных документов, принятых Правительством Российской Федерации, Банком России и Росфинмониторингом.

В соответствии с международными договорами Российской Федерации (статья 2 Федерального закона), действие настоящего Федерального закона распространяется как на физических, так и на юридических лиц, которые осуществляют операции с денежными средствами или иным имуществом как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

Согласно статье 5 Федерального закона к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, относятся:

- кредитные организации;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- страховые организации и лизинговые компании;
- организации федеральной почтовой связи;
- ломбарды;
- организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий;
- организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры, в том числе в электронной форме;
- организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами;
- организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества.

Следует отметить, что в действующем Федеральном законе (статья 3) отсутствует разграничение понятия «денежные средства» на бюджетные денежные средства и небюджетные денежные средства.

Также отсутствует разграничение понятия «иное имущество» на имущество государственное и имущество негосударственное.

Указанные организации, в соответствии со статьей 4 Федерального закона, должны осуществлять обязательные процедуры внутреннего контроля и иные меры, принимаемые в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

Согласно действующему Федеральному закону от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изменениями и дополнениями) в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 года № 17-ФЗ организации, зарегистрированные на территории Российской Федерации, осуществляют операции с денежными средствами или иным имуществом.

Проводимые кредитными организациями операции на сумму равную или превышающую 600,0 тыс. рублей (в иностранной валюте - эквивалентная сумма по действующему курсу) при наличии ряда дополнительных условий подлежат обязательному контролю.

К операциям с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, относятся:

- операции с денежными средствами в наличной форме;
- зачисление или перевод на счет денежных средств;
- операции по банковским счетам (вкладам);
- иные сделки с движимым или недвижимым имуществом и далее по тексту Федерального закона.

Согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, предписано:

- идентифицировать лицо, находящееся на обслуживании в организации, осуществляющее операции с денежными средствами или иным имуществом;
- предпринимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по установлению и идентификации выгодоприобретателей;
- систематически обновлять информацию о клиентах-выгодоприобретателях;
- документально фиксировать и представлять сведения об операции, подлежащей обязательному контролю или являющейся сомнительной, в Росфинмониторинг не позднее одного рабочего дня, следующего за днем проведения операции;
- представлять в Росфинмониторинг по его письменным запросам необходимую информацию.

В целях реализации Федерального закона Правительством Российской Федерации принято постановление от 17 апреля 2002 года № 245 «Об утверждении Положения о предоставлении информации в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом».

Указанное постановление определяет, что:

- кредитные организации представляют в Росфинмониторинг необходимую информацию в порядке, установленном Банком России;
- информация по операциям (сделкам) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, представляется организациями не позднее рабочего дня, следующего за днем совершения соответствующей операции (сделки);
- информация по операциям (сделкам) с денежными средствами или иным имуществом, в отношении которых при реализации программ внутреннего контроля возникают подозрения об их осуществлении с целью легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, представляется организациями не позднее рабочего дня, следующего за днем выявления соответствующей операции (сделки);
- единый формат представления организациями информации, форма кодирования и перечни (справочники) кодов, подлежащие использованию при ее представлении, а также каналы связи для передачи информации определяются Росфинмониторингом.

Согласно вышеназванному постановлению Росфинмониторингу предоставляется право направлять в организации письменные запросы о представлении дополнительной информации по операциям (сделкам), имеющим признаки связи с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

В целях реализации Федерального закона Банком России были разработаны «Рекомендации по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (письмо Банка России от 28 ноября 2001 года № 137-Т).

Основными положениями указанного письма Банка России (далее - Рекомендации) являются следующие:

- ответственным за организацию в кредитной организации противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма является единоличный исполнительный орган кредитной организации (далее - руководитель кредитной организации);
- определены правила внутреннего контроля в кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с Рекомендациями Банка России программы осуществления внутреннего контроля, реализуемые в кредитных организациях в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, должны разрабатываться с учетом указанных Рекомендаций, а также особенностей кредитной организации, основных направлений ее деятельности, клиентской базы и уровня рисков, связанных с клиентами и их операциями.

Рекомендациями предусмотрено, что руководитель кредитной организации назначает ответственного сотрудника - должностное лицо, ответственное за разработку и реализацию правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Ответственный сотрудник независим в своей деятельности от других структурных подразделений кредитной организации и подотчетен только руководителю.

В кредитной организации на основании пункта 3.3. Рекомендаций Банка России, может быть сформировано или определено структурное подразделение по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма под руководством назначенного ответственного сотрудника. Указанное подразделение действует на основании положения о данном структурном подразделении и в соответствии с внутренними нормативными документами кредитной организации.

Деятельность некредитных организаций регламентируется приказами Росфинмониторинга от 11 августа 2003 года № 104 «Об утверждении рекомендаций по отдельным положениям правил внутреннего контроля, разрабатываемых организациями, совершающими операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и от 3 сентября 2002 года № 62 «Об утверждении инструкции о представлении в Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу информации, предусмотренной Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ».

Таким образом, правила внутреннего контроля и порядок представления требуемой Федеральным законом информации в Росфинмониторинг разрабатываются организациями в соответствии с порядками, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации и нормативными документами Росфинмониторинга, а для кредитных организаций также и Банком России.

2. Нормативные и распорядительные документы Внешэкономбанка, определяющие организацию его работы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при проведении операций с денежными средствами и иным имуществом

В рамках реализации требований Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» во Внешэкономбанке:

- приказом Председателя Внешэкономбанка от 29 декабря 2001 года № 500 назначен сотрудник (директор Департамента безопасности), ответственный за разработку и реализацию Правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- приказом Председателя Внешэкономбанка от 29 января 2002 года № 53 утверждены «Правила внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

- разработаны «Критерии оценки риска», «Критерии выявления и признаки необычных сделок»;

- приказом Председателя Внешэкономбанка от 18 марта 2004 года № 58 утверждена новая редакция «Технического порядка взаимодействия подразделений Внешэкономбанка по реализации требований Федерального закона № 115-ФЗ».

Действующая во Внешэкономбанке система противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма построена в соответствии с требованиями Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ и рекомендациями Банка России, с учетом основных направлений деятельности банка, клиентской базы и уровня рисков, связанных с клиентами и их операциями, и призвана обеспечить:

- минимизацию риска использования банка в целях отмывания денег и финансирования терроризма;

- защиту банка от репутационных и финансовых рисков, возникающих в связи с попытками использовать банк для проведения операций, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма;

- исключение вовлечения и соучастия сотрудников банка в операции по отмыванию денег и финансированию терроризма.

Для эффективного функционирования системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма Внешэкономбанк разработал, согласовал с Банком России и применяет соответствующие правила внутреннего контроля, включающие в себя следующие процедуры:

- идентификация и изучение банком своих клиентов;

- своевременное выявление в деятельности клиентов операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, и направление информации по ним в уполномоченный орган - Росфинмониторинг;

- проверка информации о клиенте или операции клиента для подтверждения обоснованности или опровержения подозрений в осуществление клиентом легализации доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма;

- оценка риска осуществления клиентами отмывания денег и финансирования терроризма;

- документальное фиксирование информации о клиенте и его операциях;

- хранение информации и документов, полученных в результате реализации программы осуществления внутреннего контроля в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- обучение сотрудников банка по вопросам противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма;

- отказ от заключения договора банковского счета с физическим и юридическим лицом в случае непредставления им документов, необходимых для его идентификации, либо представления им недостоверных документов;

- отказ в выполнении распоряжения клиента об осуществлении операции в случае непредставления им документов, содержащих сведения, необходимые для фиксирования информации;

- приостановление операций, если хотя бы одной из совершающих сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности, либо находящиеся в собственности таких организаций или лиц.

Во Внешэкономбанке введено в эксплуатацию программное обеспечение «Система внутреннего контроля в целях противодействия легализации доходов, полученных

преступным путем», которое предоставляет возможность контекстного поиска и анализа операций на предмет наличия признаков легализации доходов, полученных преступным путем.

За период с 2002 года по 1 сентября 2004 года в отдел финансового мониторинга Департамента безопасности на основании первичных документов подразделениями Внешэкономбанка представлены следующие сведения по операциям клиентов Внешэкономбанка с денежными средствами или иным имуществом:

Всего - 2772 сведения, из которых:

- 2152 сведения (77,63%) относятся к операциям, имеющим признаки необычных сделок;

- 620 сведений (22,37%) относятся к операциям, подлежащим обязательному контролю, и подозрительным операциям, сведения по которым направлены в Росфинмониторинг, а именно:

- 209 сведений (33,71%) - зачисление на свой счет или списание со своего счета денежных средств юридическим лицом, период деятельности которого не превышает 3 месяцев со дня его регистрации, либо юридическим лицом, операции по счетам которого не производились с момента их открытия;

- 38 сведений (6,13%) - поступление денежных средств из-за границы (с вклада, открытого на анонимного владельца);

- 172 сведения (27,74%) - зачисление или перевод на счет денежных средств в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее, соответственно, регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (территории), в котором (на которой) не предусмотрено раскрытие или представление информации при проведении финансовых операций, либо одной из сторон является лицо, являющееся владельцем счета в банке, зарегистрированным в указанном государстве (на указанной территории);

- 1 сведение (0,16%) - обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства;

- 171 сведение (27,58%) - операции с денежными средствами или иным имуществом в соответствии с пунктом 3 Федерального закона;

- 10 сведений (1,61%) относятся к покупке иностранной валюты;

- 11 сведений (1,77%) относятся к продаже иностранной валюты;

- 8 сведений (1,3%) относятся к выплатам физическому лицу страхового возмещения или получения от него страховой премии по страхованию жизни и иным вкладам накопительного страхования и пенсионного обеспечения.

На основании сведений, представленных Внешэкономбанком в Росфинмониторинг, последний направил в адрес Внешэкономбанка 9 уточняющих запросов: в 2002 году - 2 запроса; в 2003 году - 2 запроса; в 2004 году - 5 запросов.

В целях более эффективной работы по внутреннему контролю по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также на основании рекомендаций Федерального закона, нормативных документов Банка России и Росфинмониторинга во Внешэкономбанке на регулярной основе отделом финансового мониторинга Департамента безопасности проводилось обучение сотрудников структурных подразделений.

Обучение сотрудников структурных подразделений производилось по следующим направлениям:

- ознакомление сотрудников с нормативными и распорядительными документами в области организации работы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

- практические занятия по реализации правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Программы обучения сотрудников структурных подразделений построены таким образом, чтобы основным условием успешного осуществления внутреннего контроля во Внешэкономбанке по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма являлось непосредственное участие каждого сотрудника в указанной работе в рамках его служебной деятельности.

В соответствии с действующим Федеральным законом, нормативными документами Банка России и Росфинмониторинга после предоставления необходимых сведений в уполномоченный орган Внешэкономбанк информации по результатам представленных сведений не имеет.

3. Своевременность и полнота сведений об операциях клиентов с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, направленных Внешэкономбанком в Росфинмониторинг

Выборочная проверка первичных документов Внешэкономбанка показала, что своевременность и полнота представляемых банком сведений по операциям с денежными средствами или иным имуществом в целом соответствует требованиям Федерального закона, нормативным документам Банка России и Росфинмониторинга.

Одновременно с этим необходимо отметить, что при постановке и организации практической работы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (с учетом требований Федерального закона от 28 июля 2004 года № 88-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма») в кредитных организациях, существуют отдельные нерешенные до настоящего времени проблемы. Так, согласно статье 849 Гражданского кодекса Российской Федерации, операции по счету клиента осуществляются на основании соответствующих платежных документов.

В соответствии с абзацем 8 подпункта 4 пункта 1 статьи 6 Федерального закона с 31 августа 2004 года обязательному контролю подлежат операции по предоставлению юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, беспроцентных займов на сумму равную или превышающую 600,0 тыс. рублей (либо равной сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600,0 тыс. рублей, или превышающую ее), физическим лицам и (или) другим юридическим лицам, а также получение такого займа.

Внешэкономбанк не всегда имеет возможность установить условия займа на момент проведения операции, так как представляемые клиентом платежные поручения по операциям, как правило, содержат лишь только сведения о наименовании и номере договора (контракта). Не определено также, следует ли информировать уполномоченный орган, если в платежном документе содержится информация о возврате ранее предоставленных по договору беспроцентного займа денежных средств.

В соответствии с пунктом 1.1 статьи 6 Федерального закона сделка с недвижимым имуществом подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3,0 млн. рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3,0 млн. рублей, или превышает ее.

Ввиду того, что в Федеральном законе «сделки с недвижимостью» вынесены в отдельную категорию - «сделки», а не операции, у Внешэкономбанка до издания Банком России

официальных разъяснений возникают вопросы, связанные с выявлением указанных сделок, а также фиксированием и представлением сведений о них в уполномоченный орган.

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона предусмотрена обязанность Внешэкономбанка предпринимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по установлению и идентификации выгодоприобретателей. В то же время законодательством Российской Федерации понятие «выгодоприобретатель» используется лишь в рамках договоров страхования и доверительного управления имуществом. Возникает вопрос о том, кого в соответствии с Федеральным законом Внешэкономбанк должен считать выгодоприобретателем, и каков порядок установления и идентификации данной категории лиц.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» сведения об операциях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц предоставляются только в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Законом.

Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (подпункт 5, пункт 1, статья 7) установлена обязанность кредитных организаций представлять уполномоченному органу по его письменному запросу сведения по операциям, подлежащим обязательному контролю, и по подозрительным операциям, документально зафиксированным в соответствии с данным Законом.

Вместе с тем во Внешэкономбанк поступают запросы уполномоченного органа, касающиеся не только совершенных операций, сообщения о которых были направлены в уполномоченный орган, но и информации о клиенте, его счетах и о совершенных им за период с 1 февраля 2002 года операциях.

Выводы

1. На основании проведенного анализа организации работы Внешэкономбанка по указанной тематике следует отметить, что все внутрибанковские документы разработаны в соответствии с требованиями Федерального закона, нормативных актов Банка России, и сообщения о подозрительных операциях по каждой сделке направлялись в отдел финансового мониторинга Департамента безопасности в день ее совершения.

2. За период с 2002 года по 1 сентября 2004 года в отдел финансового мониторинга Департамента безопасности на основании первичных документов подразделениями Внешэкономбанка представлено 2772 сведения по операциям клиентов Внешэкономбанка с денежными средствами или иным имуществом, из которых 620 сведений относятся к операциям, подлежащим обязательному контролю, и подозрительным операциям, сведения по которым направлены в Росфинмониторинг. В то же время Росфинмониторинг направил в адрес Внешэкономбанка только 9 уточняющих запросов.

Следует отметить, что уполномоченному органу необходимо осуществлять более тесное сотрудничество с организациями, представляющими информацию об операциях с денежными средствами и иным имуществом, подлежащих обязательному контролю.

3. При постановке и организации практической работы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма отдельные положения Федерального закона недостаточно проработаны. Так, согласно требованиям Закона необходимо документально фиксировать и представлять сведения в уполномоченный орган не позднее рабочего дня, следующего за днем совершения операции. Внешэкономбанк не всегда имеет возможность установить условия сделки на момент проведения операции, так как представляемые клиентом платежные поручения (согласно статье 849 Гражданского кодекса Российской Федера-

ции операции по счету клиента осуществляются на основании соответствующих платежных документов), как правило, содержат лишь сведения о наименовании и номере договора (контракта).

Законом предусмотрена обязанность Внешэкономбанка предпринимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по установлению и идентификации выгодоприобретателей. В то же время законодательством Российской Федерации понятие «выгодоприобретатель» используется лишь в рамках договоров страхования и доверительного управления имуществом. Следует определить, кого в соответствии с Федеральным законом Внешэкономбанк должен считать выгодоприобретателем и каков порядок установления и идентификации данной категории лиц.

В Федеральном законе «сделки с недвижимостью» вынесены в отдельную категорию - «сделки», а не операции, и подлежат обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 3,0 млн. рублей либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 3,0 млн. рублей. Необходимы разъяснения, связанные с выявлением указанных сделок (сделка может состоять из нескольких операций), а также фиксированием и представлением сведений о них в уполномоченный орган.

Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (подпункт 5, пункт 1, статья 7) установлена обязанность кредитных организаций предоставлять уполномоченному органу по его письменному запросу сведения по операциям, подлежащим обязательному контролю, и по подозрительным операциям, документально зафиксированным в соответствии с вышеуказанным Законом. Следует отметить, что информация о клиенте, его счетах и о совершенных им операциях предоставляется в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» только в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Законом.

Предложения

1. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо с приложением копии отчета в Росфинмониторинг.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН