

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО; НАЛОГОВОЕ ПРАВО; БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИИ В РАМКАХ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА

М.М. Прошунин

Кафедра административного и финансового права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198
Кафедра финансового права
Российский государственный университет правосудия
ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, Россия, 117418

Статья посвящена финансово-правовым вопросам соблюдения агентами финансового мониторинга запрета об информировании клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также мерам ответственности за нарушение данного запрета. Автор рассматривает дискуссионные вопросы правоприменительной практики в части направления информации аффилированным лицам и предлагает пути их решения. При рассмотрении вопроса о допустимости раскрытия информации третьим лицам автор предлагает разграничивать информацию на несколько видов (банковская тайна, персональные данные физических лиц, информация о процедурах финансового мониторинга, осуществляемых агентами финансового мониторинга и информация, полученная агентами финансового мониторинга из публичных источников) и применять к ней соответствующие нормативные правовые акты при решении вопроса о раскрытии информации третьим лицам. В качестве универсального критерия разграничения информации, не подлежащей и подлежащей раскрытию третьим лицам, по мнению автора, следует рассматривать практическую ценность данной информации для потенциальных правонарушителей, осуществляющих отмывание преступных доходов или финансирование терроризма. В статье приводится анализ применения административной ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге и предлагаются пути совершенствования норм о юридической ответственности в части распространения ряда положений ст. 15.27 КоАП РФ на кредитные организации.

Ключевые слова: легализация преступных доходов, финансирование терроризма, финансовый мониторинг, агент финансового мониторинга, ПОД/ФТ, информация, административная ответственность.

В рамках осуществления финансового мониторинга одним из актуальных вопросов, возникающих при осуществлении процедур (мер) финансового мониторинга, является вопрос информирования клиента, его представителя об осуществляемых агентом финансового мониторинга процедурах в рамках публично-правовых ограничений.

Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступ-

ным путем, и финансированию терроризма» [3] к мерам, направленным на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, относится запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, за исключением информирования клиентов о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества [9], о приостановлении операции, об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операций, об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), о необходимости предоставления документов по основаниям, предусмотренным указанным выше законом.

Кроме того, агенты финансового мониторинга обязаны в соответствии с правилами внутреннего контроля документально фиксировать информацию, полученную в результате реализации указанных правил, и сохранять ее конфиденциальный характер [3].

При реализации правил внутреннего контроля по ПОД/ФТ кредитная организация должна обеспечить сохранение конфиденциальности сведений о мерах, принимаемых кредитной организацией в целях ПОД/ФТ [6].

В свою очередь, ответственный сотрудник в рамках возложенных на него функций в программе организации системы ПОД/ФТ обязан обеспечивать конфиденциальность информации, полученной при осуществлении своих функций [6].

Аналогичные по сути положения действуют в отношении некредитных финансовых организаций — агентов финансового мониторинга, обязанных сохранять конфиденциальность сведений о мерах, принимаемых некредитной финансовой организацией в целях ПОД/ФТ. Ответственный сотрудник обязан обеспечивать конфиденциальность информации, полученной при осуществлении своих функций [7].

Правовое содержание запрета предусматривает ограничение на раскрытие информации о самих мерах (внутренних процедурах), осуществляемых агентами финансового мониторинга. При этом информация, которая собирается агентом финансового мониторинга, может попадать под разные правовые режимы.

Во-первых, собираемая информация может являться персональными данными, обработка которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных» [5]. В этой связи раскрытие указанной информации третьим лицам будет регулироваться указанным законом, а также соответствующим договором, заключенным между агентом финансового мониторинга и клиентом — владельцем персональных данных.

Во-вторых, информация, полученная агентом финансового мониторинга, может рассматриваться как банковская тайна, к которой следует относить информацию об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов [2]. В отношении правового режима банковской тайны следует подчеркнуть «нерешенность» вопроса относительно возможности передавать информацию, содержащую банковскую тайну третьим лицам на основании согласия клиента. Отсутствие прямого указания в законе на такую возможность и публично-

правовой характер ограничения на раскрытие банковской тайны до сих пор остается открытым вопросом о правомерности передачи третьим лицам информации, содержащей банковскую тайну, на основании согласия клиента, выраженного в соответствующем договоре или в отдельно составленном документе.

В-третьих, информация, полученная из публичных источников, а priori предполагает широкий круг полномочий по передаче ее третьим лицам, так как владелец указанной информации не устанавливает каких-либо ограничений на ее обращение.

И наконец, в-четвертых, это информация, полученная агентом финансового мониторинга в результате осуществленных мер, процедур финансового мониторинга, в том числе путем использования таких способов, как мониторинг, анализ, сравнительный анализ, индукция, дедукция и т.д. Примером такой информации могут быть уровень риска вовлеченности клиента в легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма, виды операций, потенциально связанные с легализацией преступных доходов или финансированием терроризма, и т.д.

В рассмотренных случаях под запрет, предусмотренный нормативными правовыми актами в сфере финансового мониторинга, попадает лишь четвертая группа информации, так как данная информация является результатом осуществления мер (процедур) финансового мониторинга. При этом остальные три группы информации не должны являться предметом запрета в рамках противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. К данным группам информации должны применяться соответствующие правовые режимы — персональных данных, банковской тайны или общедоступной информации.

При этом не следует рассматривать в качестве информации, попадающей под ограничения в рамках запрета информирования о процедурах финансового мониторинга информацию, предоставляемую клиентом агента финансового мониторинга, например, регистрационные документы, договоры аренды и другие документы.

Первым критерием разграничения информации, не подлежащей предоставлению третьим лицам в рамках финансового мониторинга, следует считать потенциальную возможность использования данной информации лицами, осуществляющими легализацию преступных доходов или финансирование терроризма в целях легализации преступных доходов или финансированию терроризма, например, для избежания процедур обязательного или факультативного мониторинга. Так, наличие информации о порядке применения критериев необычных операций позволит легализатору таким образом структурировать денежные переводы, чтобы обойти внутренние критерии для определения массива операций для анализа на предмет потенциальной легализации преступных доходов или финансирования терроризма. Иными словами, данная информация должна представлять ценность для лиц, осуществляющих преступную деятельность, и может некоторым образом облегчить легализацию преступных доходов или финансирование терроризма.

Вторым критерием может выступать такое раскрытие информации третьими лицами, которое даст основание для лиц, осуществляющих преступную деятельность, изменить подходы и способы легализации преступных доходов или финансирования терроризма и тем самым затруднить анализ операций и сделок клиента как органами государственного финансового контроля и правоохранительными органами. Иными словами, предупредить их о потенциальной возможности возбуждения уголовного дела в рамках легализации преступных доходов или финансирования терроризма.

В рамках совершенствования законодательства о финансовом мониторинге исключительно важно предоставить право агентам финансового мониторинга передать информацию о мерах, осуществляемых агентом финансового мониторинга, аффилированным структурам в рамках банковских групп и холдингов (признанным таковыми в соответствии с законодательством иностранного государства, а не только в рамках банковских групп и холдингов, являющихся таковыми в соответствии с российским законодательством), осуществляющих прямой или косвенный контроль за деятельностью агента финансового мониторинга (более 50% долей участия или акций).

В противном случае можно говорить о юридическом парадоксе, когда головная структура группы или холдинга для обеспечения контроля за соблюдением корпоративных процедур финансового мониторинга, а также локального законодательства не может получить доступ к информации о процедурах, реализуемых локальной аффилированной структурой в рамках противодействия легализации преступных доходов, а должностные лица агента финансового мониторинга находятся под угрозой привлечения к административной ответственности за раскрытие информации о процедурах финансового мониторинга третьим лицам.

Вместе с тем в ряде случаев Банк России высказывает противоречивую позицию. Так, в письме от 13 апреля 2010 г. № 12-1-5/666 «О направлении материалов по итогам встречи руководителей Банка России с коммерческими банками, состоявшейся 25–26 марта 2010 года» Банк России посчитал, что предоставление кредитной организацией аудиторской организации информации и документов, необходимых ей для подготовки заключения о состоянии внутреннего контроля в кредитной организации, не является нарушением запрета на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма [8]. При этом нормативный запрет на раскрытие информации не содержит каких-либо исключений в отношении отдельных категорий субъектов права. Исключения касаются только содержания информации, а именно: не является нарушением запрета информирование клиентов о принятых мерах по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, о приостановлении операции, об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операций, об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), о необходимости предоставления документов по основаниям, предусмотренным Законом № 115-ФЗ.

Единственным нормативным исключением являются положения п. 8 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», закрепляющие, что представление в Росфинмониторинг агентами финансового мониторинга, их руководителями и работниками сведений и документов в отношении операций и в целях и порядке, которые предусмотрены указанным федеральным законом, не является нарушением служебной, банковской, налоговой, коммерческой тайны и тайны связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств). Данное исключение не дает возможности его распространения на аудиторские организации и аффилированные структуры.

Обращаясь к вопросам административной ответственности за раскрытие информации о процедурах финансового мониторинга, следует детально рассмотреть ст. 15.27 Кодекса об административных нарушениях, а также меры воздействия, применяемые Банком России в рамках ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [4].

В соответствии с письмом Центрального банка РФ от 13.07.2005 № 98-Т «О Методических рекомендациях по применению Инструкции Банка России от 31.03.1997 № 59 “О применении к кредитным организациям мер воздействия”» при нарушениях кредитными организациями нормативных правовых актов в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» кредитные организации за предоставление либо передачу клиенту иным способом информации о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (в том числе о предоставлении информации в уполномоченный орган) несут наказание в виде штрафа до 0,1 процента минимального размера уставного капитала, а в случае повторного нарушения в течение одного года — до 1 процента размера уплаченного уставного капитала, но не более 1 процента минимального размера уставного капитала, либо в их адрес направляется требование о замене руководителей кредитной организации.

В рамках ст. 15.27 КоАП РФ следует применять положения п. 1 указанной статьи, устанавливающей ответственность за неисполнение законодательства в части организации и (или) осуществления внутреннего контроля, не повлекшее непредставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, либо об операциях, в отношении которых у сотрудников организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, возникают подозрения, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма [1].

При этом следует отметить, что данное положение устанавливает административную ответственность как для агентов финансового мониторинга, не являющихся кредитными организациями, так и для должностных лиц данных агентов финансового мониторинга, а также должностных лиц агентов финансового мониторинга, являющихся кредитными организациями. Анализ остальных положений ст. 15.27 КоАП РФ не позволяет включать в объективную сторону

административного правонарушения нарушение запрета на информирование третьих лиц о процедурах финансового мониторинга.

Тем самым исключены из перечня субъектов административного правонарушения кредитные организации, что, на наш взгляд, не соответствует единообразному подходу к административной ответственности всех агентов финансового мониторинга. Решением данного вопроса должно стать либо включение кредитных организаций в качестве субъектов административной ответственности за нарушение запрета, связанного с информированием клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, либо исключение иных агентов финансового мониторинга из субъектов административной ответственности за нарушение запрета.

Последняя опция представляется более предпочтительной, так как раскрытие информации в любом случае связано с деятельностью должностных лиц, раскрывающих информацию путем опубликования ее на официальном сайте агента финансового мониторинга, путем предоставления копий локальных нормативных документов агентов финансового мониторинга, направлением официальных писем, содержащих указанную информацию третьим лицам.

В заключение отметим, что режим ограничения распространения информации в рамках финансового мониторинга третьим лицам является международным стандартом, закрепленным в Сорока рекомендациях ФАТФ. Вместе с тем реализация данного запрета не должна негативно сказываться на взаимодействии агента финансового мониторинга и клиента. В основу определения нарушения данного запрета должно быть положено не формальное нарушение — передача информации, а оценка «ценности» данной информации для лиц, осуществляющих преступную деятельность, а именно легализацию преступных доходов или финансирование терроризма. В противном случае агенты финансового мониторинга будут вынуждены максимально консервативно толковать действующий запрет и как результат, значительно ограничат «обратную связь» с клиентом, который, в свою очередь, будет относиться к действиям агентов финансового мониторинга с еще большим недоверием.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Статья подготовлена при информационной поддержке Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // *Собрание законодательства РФ*. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
- [2] Федеральный закон от 2 декабря 1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // *Собрание законодательства РФ*. — 1996. — № 6. — Ст. 492.
- [3] Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // *Собрание законодательства РФ*. — 2001. — № 33. — Ст. 3418.

- [4] Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.
- [5] Федеральный закон № 152 от 27 июля 2006 г. «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (1 ч.). — Ст. 3451.
- [6] Положение Банка России № 375-П от 2 марта 2012 «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. — 2012. — № 20.
- [7] Положение Банка России № 445-П от 15 декабря 2014 «О требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. — 2015. — № 14.
- [8] Письмо Банка России от 13 апреля 2010 г. № 12-1-5/666 «О направлении материалов по итогам встречи руководителей Банка России с коммерческими банками, состоявшейся 25–26 марта 2010 года» // Вестник Ассоциации российских банков. — 2010. — № 9.
- [9] Информационное сообщение Росфинмониторинга «Типовые вопросы применения отдельных норм Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”» // СПС «КонсультантПлюс».

SPECIAL LEGAL REGIME OF INFORMATION IN FINANCIAL MONITORING

M.M. Proshunin

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The Department of Financial Law
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117418

This article is devoted to financial law issues as to prohibition imposed on agents of financial monitoring to disclose of information on anti money laundering measures and measures against terrorism financing to third parties and administrative liability for failure to comply with such prohibition.

The author considers the legal issues in relation to exchange of information with affiliates of the agents of financial monitoring and propose some practical solutions. The author proposes to divide the information into four categories: banking secrecy, personal data of individuals, information on measures taken by the agents of financial monitoring and public information. According to author, the application of legal acts has to depend on abovementioned types of information. The practical value (significance) of information for criminals carrying out money laundering / terrorism financing has to be the universal criteria for distinguish of information which can / cannot be disclosed to any third parties. The article contains the legal analyses of administrative liability for failure to comply with anti-money laundering / terrorism financing laws. The author proposes some ways of improvement of Russian administrative legislation, in particular, extension of some provisions of article 15.27 of the Russian Code of Administrative Offence on credit organisations.

Key words: money laundering, terrorism financing, financial monitoring, agent of financial monitoring, AML/CTF, information, administrative liability.

REFERENCES

- [1] Kodeks ob administrativnyh pravonarushenijah Rossijskoj Federacii [Code of Administrative Offences of the Russian Federation] // *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the RF legislation]. — 2002. — № 1 (ch. 1). — St. 1.
- [2] Federal'nyj zakon ot 2 dekabrja 1990 № 395-1 «O bankah i bankovskoj dejatel'nosti» [Federal Law of December 2, 1990 № 395-1 «On banks and banking activity»] // *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the RF legislation]. — 1996. — № 6. — St. 492.
- [3] Federal'nyj zakon ot 7 avgusta 2001 № 115-FZ «O protivodejstvii legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma» [Federal Law of August 7, 2001 № 115-FZ «On counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime and terrorist financing»] // *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the RF legislation]. — 2001. — № 33. — St. 3418.
- [4] Federal'nyj zakon ot 10 ijulja 2002 № 86-FZ «O Central'nom banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii)» [Federal Law of July 10, 2002 № 86-FZ «On the Russian Federation (Bank of Russia), the Central Bank»] // *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the RF legislation]. — 2002. — № 28. — St. 2790.
- [5] Federal'nyj zakon № 152 ot 27 ijulja 2006 g. «O personal'nyh dannyh» [Federal Law number 152 of 27 July 2006 «On Personal Data»] // *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the RF legislation]. — 2006. — № 31 (1 ch.). — St. 3451.
- [6] Polozhenie Banka Rossii № 375-P ot 2 marta 2012 «O trebovanijah k pravilam vnutrennego kontrolja kreditnoj organizacii v celjah protivodejstvija legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma» [Bank of Russia № 375-P dated March 2, 2012 «On the requirements for the rules of the internal control of the credit institution for the purpose of counteracting the legalization (laundering) of proceeds from crime and terrorist financing»] // *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of Bank of Russia]. — 2012. — № 20.
- [7] Polozhenie Banka Rossii № 445-P ot 15 dekabrja 2014 «O trebovanijah k pravilam vnutrennego kontrolja nekreditnyh finansovyh organizacij v celjah protivodejstvija legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma» [Bank of Russia № 445-P of 15 December 2014 «On the requirements for internal control rules of non-credit financial institutions in order to prevent legalization (laundering) of proceeds from crime and terrorist financing»] // *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of Bank of Russia]. — 2015. — № 14.
- [8] Pis'mo Banka Rossii ot 13 aprelja 2010 g. № 12-1-5/666 «O napravlenii materialov po itogam vstrechi rukovoditelej Banka Rossii s kommercheskimi bankami, sostojavshejsja 25–26 marta 2010 goda» [Bank of Russia Letter dated April 13, 2010 № 12-1-5 / 666 «On the direction of the materials on the results of the meeting the heads of the Bank of Russia with the commercial banks held 25–26 March 2010»] // *Vestnik Associacii rossijskih bankov* [Bulletin of Russian Banks Association]. — 2010. — № 9.
- [9] Informacionnoe soobshhenie Rosfinmonitoringa «Tipovye voprosy primenenija otdel'nyh norm Federal'nogo zakona ot 07.08.2001 № 115-FZ “O protivodejstvii legalizacii (otmyvaniju) dohodov, poluchennyh prestupnym putem, i finansirovaniju terrorizma”» [Information message Rosfinmonitoring «Typical questions of application of certain provisions of the Federal Law of 07.08.2001 № 115-FZ “On counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime and terrorist financing”»] // *Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»* [«ConsultantPlus»].