

Особенности осуществления кредитными организациями деятельности в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ в условиях применения санкций и контрсанкций

Аннотация. В статье анализируется влияние санкций и контрсанкций на порядок и стандарты банковского обслуживания, в том числе на осуществление кредитными организациями деятельности в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ. На основе изучения релевантных правовых актов, принятых уполномоченными российскими органами, и отечественной юридической доктрины показано, что в сложившейся ситуации несоответствия применяемых моделей правового регулирования устоявшимся принципам регламентации банковских отношений кредитные организации вынуждены пересматривать ранее успешно апробированные ими стандарты и этические модели обслуживания клиентов. В связи с этим автором определен оптимальный порядок нормативного закрепления порядка проведения противолегализационных процедур в условиях исполнения контрсанкций. Рассмотрены тенденции (контр)санкционного комплаенса и указаны аспекты его взаимодействия с финансовым мониторингом в кредитных организациях, предложена форма оформления политики (контр)санкционного комплаенса в кредитных организациях.

Ключевые слова: кредитные организации, банки, санкции, контрсанкции, санкционный комплаенс, финансовый мониторинг, ПОД/ФТ/ФРОМУ, клиенториентированный подход, риск-ориентированный подход.



Вероника Андреевна КИНСБУРСКАЯ,
главный специалист
Правового департамента
Ассоциации российских
банков, кандидат
юридических наук
nikakins@mail.ru
121069, Россия, г. Москва,
Скатертный пер., д. 20

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.121.9.049-056

Veronika A. KINSBURSKAYA,

Chief Expert of the Legal Department of the Association
of Russian Banks, Cand. Sci. (Law)

nikakins@mail.ru

20, Skatertny per., Moscow, Russia, 121069

Features of Credit Institutions Carrying out Activities in the Field of AML/CFT/PWF in the Context of the Application of Sanctions and Counter-Sanctions

Abstract. The article analyzes the impact of sanctions and counter-sanctions on the procedure and standards of banking services, including on the implementation of credit organizations activities in the field of AML/CFT/PWF. Based on the study of relevant legal acts adopted by authorized Russian bodies and domestic legal doctrine, the author shows that in the current

© Кинсбургская В. А., 2024

situation of inconsistency between applied models of legal regulation and the established principles of regulation of banking relations, credit organizations are forced to revise their previously successfully tested standards and ethical models of customer service. Therefore, the optimal procedure for the normative consolidation of anti-money laundering procedures in the context of the implementation of counter-sanctions have been determined. The trends in sanction (counter-sanction) compliance and aspects of its interaction with financial monitoring in credit organizations are considered, and a form of formalization of the sanctions (counter-sanction) compliance policy in credit organizations is proposed.

Keywords: credit organizations, banks, sanctions, counter-sanctions, sanctions compliance, financial monitoring, AML/CFT/PWF, customer-oriented approach, risk-based approach.

Действие санкций и контрсанкций влечет за собой ощутимую трансформацию некоторых аспектов деятельности кредитных организаций в сфере финансового мониторинга и соприкасающихся с ним сферах.

В числе очевидных тенденций, влияющих на планирование и реализацию кредитными организациями своих бизнес-процессов, можно назвать противоречащую доктринально установленным принципам иерархию правовых актов при исполнении контрсанкций, новые аспекты и пределы соотношения клиент-ориентированного и риск-ориентированного подходов, возрастание роли санкционного комплаенса и усиление его взаимодействия с противолегализационными процедурами. Рассмотрим эти тенденции подробнее.

В связи с необходимостью оперативного реагирования на санкции недружественных иностранных государств и международных организаций национальные уполномоченные органы вынуждены принимать ответные меры экономического характера (контрсанкции), устанавливать особый порядок валютного регулирования и валютного контроля в отношении резидентов и нерезидентов, и (или) заключения и осуществления финансовых сделок (операций) между резидентами и нерезидентами, и (или) исполнения государством, муниципалитетами и должниками — частными лицами обязательств по кредитам и ценным бумагам перед иностранными кредиторами, и проч. Универсальной тенденцией является то, что в условиях срочности такие вопросы регулируются не законом, т.е. нормативным правовым актом высшей юридической силы, требующим сложной и достаточно длительной процедуры принятия, а подзаконными актами высших исполнительных органов власти и глав государств.

В России также был принят ряд указов Президента и постановлений Правительства, направленных на максимально возможное снижение последствий иностранных санкций. Несмотря на благую цель принятия этих актов, содержащиеся в них требования породили многочисленные вопросы в деятельности кредитных организаций, в том числе касающиеся порядка проведения мероприятий финансового мониторинга.

Например, пунктом 5 Указа Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными

кредиторами»¹ (далее — Указ Президента РФ № 95) была предусмотрена возможность открытия счетов типа «С» на основании заявления должника в российскую кредитную организацию об открытии на имя иностранного кредитора или иностранной организации, имеющей право в соответствии с ее личным законом осуществлять учет и переход прав на ценные бумаги (иностранного номинального держателя).

Однако у кредитных организаций мгновенно возник вопрос о практической осуществимости процедур идентификации иностранных кредиторов, на имя которых должны открываться счета типа «С», в строгом соответствии с требованиями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»² (далее — Закон № 115-ФЗ) и Положения Банка России от 15.10.2015 № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³ (далее — Положение Банка России № 499-П).

Банк России дал официальные разъяснения⁴, указав, что кредитная организация проводит (т.е. уполномочена проводить) идентификацию новых клиентов — иностранных кредиторов, их представителей, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев согласно требованиям Закона № 115-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России на основании имеющихся в ее распоряжении и доступных в сложившихся обстоятельствах документов (сведений) об иностранных кредиторах не позднее 30 дней после дня открытия им банковских счетов типа «С». При этом идентификация в полном объеме проводится в случае обращения иностранного кредитора в кредитную организацию с целью использования денежных средств, размещенных на банковском счете типа «С», открытом на его имя.

Итак, Указ Президента РФ № 95, принятый в экстренном режиме и в обстановке относительной неопределенности правовых последствий иностранных санкций, не учитывает требования отечественного противолегалитационного законодательства в части действующего порядка идентификации клиента при

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.03.2022.

² Российская газета. 09.08.2001.

³ Вестник Банка России. 2015. № 115.

⁴ Официальное разъяснение Банка России от 18.03.2022 № 2-ОР «О применении отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 2022 года № 79 “О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций”, Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2022 года № 81 “О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации” и Указа Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 года № 95 “О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами”». Пункт 1.6 // URL: <https://www.cbr.ru/crosscut/lawacts/file/5831> (дата обращения: 10.07.2024).



открытии счета. Банк России как мегарегулятор финансового рынка предпринял попытку решения данного вопроса, но сделал это в форме разъяснения, т.е. акта, который не имеет нормативного характера и, соответственно, официально не является обязательным к исполнению агентами финансового мониторинга. Тем не менее кредитные организации восприняли разъяснения, исходящие от Банка России, в качестве ориентира к действию (что объяснимо с учетом наличия регуляторных рисков).

Безусловно, указанная схема регулирования нарушает принятую иерархию нормативных и индивидуальных правовых актов.

Тем не менее думается, что в экстраординарной ситуации, в том числе связанной с действием санкций, такая схема может быть признана обоснованной и допустимой, но только при соблюдении в совокупности следующих условий:

- позиция регулятора по возможности должна быть изложена в форме нормативного правового акта (например, указаний, которыми вносятся изменения в уже действующие нормативные правовые акты Банка России);
- позиция регулятора должна быть официально опубликована и доступна для ознакомления неопределенному кругу лиц (что не допускает рассылки «внутриведомственных» писем кредитным организациям через их личные кабинеты без их опубликования на официальном сайте Банка России);
- до законодательного урегулирования таких вопросов должен быть введен мораторий на применение к кредитным организациям мер ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) соответствующих норм Закона № 115-ФЗ и принятых во исполнение этого Закона нормативных актов Банка России.

Некоторые эффекты действия санкций и контрсанкций возрастают из-за современной специфики процессов оказания банковских услуг. Сегодня наблюдаются существенное расширение спектра доступных банковских услуг, увеличение их сложности и в то же время их стандартизация. И это на фоне повышения требований клиентов к качеству банковского обслуживания. Для многих клиентов уровень сервиса становится определяющим фактором при выборе банка, поскольку сами продукты/услуги по своим качественным характеристикам могут несильно отличаться в разных банках, как и цены за обслуживание клиентов. А вот для банка клиенты по своей значимости могут быть неравноценны. Поэтому в целях повышения рентабельности своей деятельности, выигрыша в конкурентной гонке, активного продвижения собственных (в том числе уникальных) продуктов и услуг банку важно не просто привлечь большее число клиентов, но и (как бы цинично это ни звучало) разделить потоки разных категорий клиентов и повысить уровень обслуживания наиболее «ценных» из них. Это реализуемо в рамках клиентоориентированного подхода.

Клиентоориентированность предполагает дифференциацию и персонификацию отношений с клиентами при одновременном предоставлении им дополнительных, в том числе нетрадиционных, услуг или, например, сниженных по сравнению с «разовыми» клиентами требований для получения конкретных услуг, что призвано повысить удовлетворенность и лояльность клиентов, создать эксклюзивное партнерство с наиболее значимыми для банка клиентами. В идеале клиентоориентированность должна быть основополагающим принципом формирования

корпоративной стратегии банка и влиять на действия различных подразделений банка на всех этапах обслуживания клиентов: категоризации клиентов по их однотипным нуждам и образцам поведения; осуществления процедур идентификации и обновления информации о клиентах; реализации законодательно предусмотренных полномочий банка по отказу в обслуживании клиентов; выбора допустимых способов обслуживания клиента и др.

Однако одним из главных признаков предпринимательской деятельности, предусмотренных ст. 2 Гражданского кодекса РФ⁵, является ее рисковый характер. И в последнее время перечень рисков для российских предпринимателей пополнился новыми позициями, ключевыми из которых являются негативные глобальные факторы внешнеполитического и экономического характера, и в первую очередь не основанные на нормах международного права санкции иностранных государств / группы государств, направленные против конкретных российских граждан или организаций, а также введенные в ответ контрсанкции Российского государства.

Банки вынуждены учитывать не только отечественный, но и зарубежные санкционные режимы.

При нарушении отечественного санкционного режима допустимо применение юридической ответственности как к самим кредитным организациям, так и к их руководителям и должностным лицам. С 01.02.2024 вступил в силу Федеральный закон от 04.08.2023 № 422-ФЗ⁶, которым предусмотрены меры регуляторного воздействия в отношении разных видов финансовых организаций в случае неисполнения ими контрсанкций. Так, согласно новому пункту 6.2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁷ неоднократное в течение года неисполнение специальных экономических мер, предусмотренных ст. 3.1 Федерального закона от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах»⁸, и (или) неоднократное в течение одного года нарушение требований нормативных актов Банка России, изданных в соответствии с указанным Законом № 281-ФЗ, может являться основанием для отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций. Также на межведомственном согласовании находится законопроект⁹ об административной и уголовной ответственности должностных лиц финансовых организаций за неисполнение контрсанкций.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ Федеральный закон от 04.08.2023 № 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2023.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁸ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 44.

⁹ См., например: *Бойко А.* Власти готовят закон о штрафах за нарушение спецмер из указов Президента // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/02/22/1021692-vlasti-gotovyat-zakon-o-shtrafah-za-narushenie-spetsmer-iz-ukazov-prezidenta> (дата обращения: 10.07.2024); Минфин сообщил о дискуссии по размеру штрафов за нарушение контрсанкций // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/03/15/1025394-minfin>



В части зарубежных санкционных режимов ситуация прямо противоположная, о чем свидетельствует судьба двух законопроектов¹⁰, внесенных в Государственную Думу в 2018 и 2022 гг. и предусматривающих введение уголовной ответственности должностных лиц коммерческих и иных организаций за недобросовестное поведение, связанное с соблюдением иностранных санкций на территории России. Отечественное бизнес-сообщество достаточно активно противодействовало принятию обоих законопроектов, понимая, что такие нормативные новеллы в целом могут негативно отразиться на взаимодействии с иностранными партнерами и инвесторами¹¹. А для российских банков неисполнение санкций, введенных против их клиентов недружественными государствами, может означать также негативные последствия в виде блокировки денежных средств или ценных бумаг на корреспондентских счетах в зарубежных банках, ограничений в совершении брокерских операций с ценными бумагами российских банков, отказа зарубежных банков в исполнении поручений клиентов российских банков по списанию или зачислению денежных средств на их счетах и проч.

Понятно, что указанные факторы существенно повышают значимость (контр) санкционного комплаенса в деятельности любых, в том числе и нефинансовых, организаций.

Меры (контр)санкционного комплаенса входят в общую систему комплаенс-контроля, осуществляемого организацией, и должны формулироваться с учетом общего понимания и разграничения видов комплаенс-рисков.

В нормативных актах Банка России комплаенс-риск (регуляторный риск) определяется как риск возникновения у кредитной организации убытков из-за несоблюдения законодательства РФ, внутренних документов кредитной организации, стандартов саморегулируемых организаций (если такие стандарты являются обязательными для кредитной организации), а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов¹².

soobschil-o-diskussii-po-razmeru-shtrafov-za-narushenie-kontrsanktsii (дата обращения: 10.07.2024).

¹⁰ См.: проект федерального закона № 464757-7, редакция к первому чтению // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/464757-7> ; Федеральный закон от 04.03.2022 № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.03.2022 ; проект федерального закона № 102053-8 «О внесении изменения в статью 201 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части установления ответственности за злоупотребление полномочиями в целях исполнения решения иностранного государства, союза иностранных государств или международной организации о введении мер ограничительного характера против Российской Федерации)» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/102053-8>.

¹¹ Подробнее см.: В Госдуму внесен законопроект об уголовной ответственности за соблюдение иностранных санкций на территории России // URL: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/alerts/v-gosdumu-vnesen-zakonoproekt-ob-ugolovnoy-otvetstvennosti-za-soblyudenie-inostrannykh-sanktsiy-na-t/> (дата обращения: 10.07.2024).

¹² См.: Положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах». Пункт 4.1 (1) // Вестник Банка России. 2004. № 7.

Следовательно, регуляторный риск, связанный с нарушением кредитной организацией ограничительных мер, введенных в рамках как российского, так и зарубежных санкционных режимов, можно именовать санкционным риском.

А под санкционным комплаенсом целесообразно понимать вид комплаенса, представляющий собой деятельность кредитной организации по обеспечению исполнения ограничительных мер, нацеленных на недопущение использования финансовой системы государства теми государствами (группой государств), юридическими и физическими лицами, в отношении которых введены такие меры¹³.

С одной стороны, санкционный комплаенс базируется на исходящих от государства официальных документах, с другой — предполагает разработку уникальной системы мер с учетом специфики деятельности конкретной кредитной организации и ее географического положения¹⁴. При этом санкционный комплаенс тесно сопрягается с финансовым мониторингом в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ и реализуется банком практически в тех же временных рамках.

Например, банк проводит идентификацию клиента на основании Закона № 115-ФЗ и Положения Банка России № 499-П, а непосредственно после этого (до начала совершения запрошенной клиентом операции или сделки) — проверку клиента по санкционным спискам. Банк должен выявлять лиц, находящихся под санкциями, как среди своих новых клиентов, так и среди клиентов, уже состоящих на обслуживании. Это предполагает необходимость проводить специальную проверку при принятии клиентов на обслуживание и ежегодном обновлении информации о клиентах, осуществляемом в соответствии с требованиями противомошенистского законодательства, а также регулярный мониторинг совершаемых клиентами операций (сделок) и их приостановления при обнаружении подсанкционных лиц среди клиентов или контрагентов клиентов банка. В последнем случае запрошенная клиентом операция может быть приостановлена независимо от «благонадежности» самого клиента.

Поэтому необходимо грамотное оформление политики (контр)санкционного комплаенса в каждой кредитной организации, что в совокупности должно предполагать следующие мероприятия:

- принятие локального нормативного акта, регулирующего вопросы осуществления санкционного комплаенса в кредитной организации (может быть отдельно утверждена санкционная комплаенс-политика либо общая комплаенс-политика, охватывающая в том числе санкционные риски);
- создание в кредитной организации самостоятельного структурного подразделения или наделение соответствующими функциями сотрудников уже существующих подразделений (например, сотрудников подразделения финансового мониторинга);
- внедрение автоматизированных систем выявления комплаенс-рисков, позволяющих практически моментально проверить клиента по всем разрозненным

¹³ См.: Прошунин М. М. Санкционный комплаенс в кредитной организации: организационно-правовые вопросы // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 30—34.

¹⁴ См.: Ершова И. В., Енькова Е. Е. Санкционный комплаенс, или Внутрифирменное управление рисками от рестрикций // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 8. С. 93—103.



санкционным спискам и проверить уровень его риска по настраиваемым сценариям;

- разработку алгоритмов дополнительного («ручного») выявления экономических и правовых связей клиентов с недружественными иностранными государствами и проверки договоров клиентов с иностранными контрагентами. Соответствующая проверка может проводиться посредством обращения к различным источникам информации в порядке, установленным локальным актом кредитной организации, но в любом случае кредитная организация должна учитывать информацию, поступающую от клиента и его контрагентов.

Самим же клиентам — российским предпринимателям (особенно тем, кто осуществляет внешнеторговую деятельность) необходимо включать специальные оговорки в договоры с контрагентами в целях учета санкционных рисков. Учет действия таких оговорок может рассматриваться банком как одно из оснований для реализации особого режима обслуживания клиента (например, при увеличенных сроках прохождения платежей из-за рубежа).

Таким образом, в условиях санкций, контрсанкций и прочих внешних неблагоприятных факторов на страновом и локальном уровнях начинают применяться «нетипичные» и не всегда корректные (с точки зрения правовой доктрины и нормативного закрепления) модели регулирования финансового, в том числе банковского, рынка. Отклонение (хотя бы временное) от устоявшихся стандартов правового регулирования по объективным причинам может влиять на процедуры банковского обслуживания, что не в последнюю очередь находит отражение в изменении порядка осуществления противолегализационных и комплаенс-мероприятий кредитных организаций. Кредитные организации вынуждены корректировать ранее разработанные ими стандарты и этические модели обслуживания клиентов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бойко А. Власти готовят закон о штрафах за нарушение спецмер из указов президента // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/02/22/1021692-vlasti-gotovyat-zakon-o-shtrafah-za-narushenie-spetsmer-iz-ukazov-prezidenta> (дата обращения: 10.07.2024).
2. В Госдуму внесен законопроект об уголовной ответственности за соблюдение иностранных санкций на территории России // URL: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/alerts/v-gosdumu-vnesen-zakonoproekt-ob-ugolovnoy-otvetstvennosti-za-soblyudenie-inostrannykh-sanktsiy-na-t/> (дата обращения: 10.07.2024).
3. Ершова И. В., Енькова Е. Е. Санкционный комплаенс, или Внутрифирменное управление рисками от рестрикций // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 8. — С. 93—103.
4. Минфин сообщил о дискуссии по размеру штрафов за нарушение контрсанкций // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/03/15/1025394-minfin-soobschil-o-diskussii-po-razmeru-shtrafov-za-narushenie-kontrsanktsii> (дата обращения: 10.07.2024).
5. Прошунин М. М. Санкционный комплаенс в кредитной организации: организационно-правовые вопросы // Безопасность бизнеса. — 2022. — № 4. — С. 30—34.