

© 2019 **Данилова Ольга Андреевна**
Danilova Olga Andreevna

доцент кафедры конституционного
и международного права

Associate Professor, Department of Constitutional
and International Law

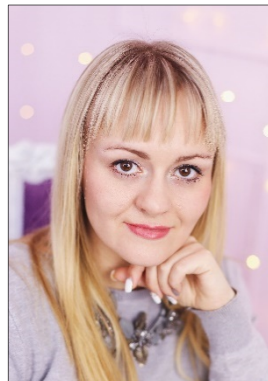
Поволжский институт управления

имени П.А. Столыпина - филиал РАНХиГС

Povolzhsky Institute of Management

named after P.A. Stolypin - branch of RANEPA

E-mail: lew_olle@mail.ru



УДК 347.73(075.8)

**БАНК РОССИИ И КРЕДИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ
КАК УЧАСТНИКИ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЮ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ
ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ, И ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА**
**BANK OF RUSSIA AND CREDIT ORGANIZATIONS AS
PARTICIPANTS OF THE SYSTEM OF COUNTERING LEGALIZATION
(LAUNCHING) OF INCOME OBTAINED BY CRIMINAL WAYS
AND FINANCING OF TERRORISM**

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, Банк России, кредитные организации, банки, Росфинмониторинг, легализация доходов, полученных преступным путем, финансирование терроризма.

Keywords: Central Bank of the Russian Federation, Bank of Russia, credit organizations, banks, Rosfinmonitoring, legalization of proceeds from crime, financing of terrorism.

Статья посвящена роли кредитных организаций и Центрального банка РФ в организации и осуществлении финансового мониторинга. Отражены основные направления участия банковского сектора в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; проанализированы законодательные и подзаконные акты, регулирующие данную сферу общественных отношений; выявлены проблемы недостаточной правовой регламентации мероприятий по финансовому мониторингу.

The article is devoted to the role of credit institutions and the Central Bank of the Russian Federation in the organization and implementation of financial monitoring. The main directions of participation of the banking sector in the sphere of combating legalization (laundering) of proceeds from crime and financing of terrorism are reflected; the legislative and by-laws regulating this sphere of public relations are analyzed; the problems of insufficient legal regulation of financial monitoring measures are identified.

В настоящее время во всем мире предпринимаются большие усилия, направленные на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, распространению оружия массового поражения (далее - ПОД/ФТ/ФРОМУ). В Российской Федерации указанная деятельность получила также широкое распространение в работе как специально созданного Росфинмониторинга, так и в наделении дополнительной компетенцией иных субъектов - звеньев национальной "антиотмывочной" системы [1]: начиная с финансовых организаций, обязанных предоставлять сведения о подозрительных операциях, и вплоть до судебных инстанций, выносящих приговор по обвинению в статьях 174 и 174.1 Уголовного кодекса РФ и статьях 15.27 и 15.27.1 КоАП РФ. Особое место в данной системе отводится кредитным организациям и в первую очередь главному банку страны - Центральному банку РФ (далее - ЦБ РФ), так называемому мегарегулятору финансового рынка.

Прежде чем обратиться к непосредственной компетенции вышеуказанных субъектов системы финансового мониторинга, необходимо отметить, что последний в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ рассматривается как некая совокупность действий государства по регламентации данной сферы общественных отношений и созданию уполномоченных органов, функции которых направлены на предотвращение легализации денежных средств, полученных преступным путем, финансирования терроризма, распространения оружия массового поражения в отдельных субъектах РФ, а также во всей стране и в общемировом масштабе [2, с. 9].

Международная практика доказывает, что в основном, преступные доходы трансформируются в легальные путем взаимодействия с финансовыми учреждениями, и в первую очередь - с кредитными организациями [3, с. 4]. Следовательно, важное значение при формировании эффективной системы ПОД/ФТ/ФРОМУ отводится банковскому сектору экономики и в особенности Банку России, на который возложены функции по банковскому регулированию и банковскому надзору. Рассмотрим данные правоотношения, проведя анализ соответствующих норм законодательства.

Вначале отметим, что банковская деятельность в России и непосредственно компетенция ЦБ РФ регулируется правовыми положениями Основного закона государства, федеральными законами: от 2 декабря 1990 г. № 395-1 "О банках и банковской деятельности" [4] и от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ о Банке России [5]. Вопросы ПОД/ФТ/ФРОМУ регламентируются специальным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ [6] с одноименным названием. В основе данного закона лежат Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе, или так называемые Вольфсбергские принципы, имеющие характер рекомендованных в части применения мер по борьбе с отмыванием "грязных" денег в работе кредитных организаций, а также для организации работы с клиентами [7].

Раскрывая компетенцию Центрального банка РФ и кредитных организаций в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ необходимо в первую очередь указать на их деятельность в качестве операторов по переводу денежных средств и операторов платежной системы, закрепляемую в статьях 12 и 15 Федерального закона "О национальной платежной системе" [8]. Кроме того, ст. 15 Закона о банках регулирует вопросы открытия

"мегарегулятором" корреспондентских счетов для кредитных организаций для оплаты уставного капитала в Банке России.

Что касается функции оператора по переводу средств, правовой основой указанной деятельности ЦБ РФ является также п. 6 ст. 46 Закона о Банке России, в котором закрепляется право Банка России проводить расчетные операции. Помимо этого, иные операции Банка России могут сопровождаться переводом денежных средств. К примеру, проведение депозитных и кредитных операций [9].

Таким образом, Банк России, являясь одним из звеньев системы ПОД/ФТ/ФРОМУ, сочетает в себе как функции расчетные, так и функции контрольно-надзорные в отношении кредитных организаций по вопросам выявления сомнительных операций (сделок) кредитных организаций, в том числе с 2013 года в отношении некредитных финансовых организаций. В результате увеличилось число субъектов, которых проверяет ЦБ РФ в части соблюдения требований законодательства в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ (ст. 76. 1 Закона о Банке России). Некоторые из этих финансовых посредников отнесены к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом. В отношении операций с денежными средствами или иным имуществом, относящихся к перечню, содержащемуся в ст. 6 Федерального закона 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ, действуют требования законодательства, устанавливающие правила об обязательном проведении обязательного контроля. В итоге контролю подлежат так называемые сомнительные операции - это операции, осуществляемые клиентами кредитных организаций, имеющие необычный характер и признаки отсутствия явного экономического смысла и очевидных законных целей. Проведение данных операций нацелено на вывод капитала из страны, финансирование "серого" импорта, перевода денежных средств из безналичной в наличную форму и последующего ухода от налогообложения, а также для финансовой поддержки коррупции и других противозаконных целей. Данное пояснение дается в Письме Банка России от 4 сентября 2013 г. № 172-Т [10].

В частности, согласно п. 1.12 Инструкции Банка России от 5 декабря 2013 г. № 147-И [11] к результатам проверки кредитной организации (ее филиала) Банком России относятся сведения, содержащие признаки нарушения требований Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ. В п. 7.5.2 указанной инструкции закрепляется, что аналитическая часть акта проверки должна содержать сведения о выявленных фактах (событиях) нарушений и недостатков в деятельности кредитной организации (ее филиала), причем не устраненных к моменту их выявления, с указанием места и времени совершения нарушений и конкретных положений федеральных законов и нормативных актов Банка России, требования которых были нарушены кредитной организацией (ее филиалом).

Большую роль в компетенции мегарегулятора в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ отводится вопросам взаимодействия Банка России и Росфинмониторинга. Функции последнего определяются как в Законе № 115-ФЗ (ст. 8), так и регулируется указами Президента РФ [12]. Так, Банк России по факту проведения контроля за сомнительными операциями при выявлении соответствующих правонарушений передает сведения в Федеральную службу по финансовому мониторингу для привлечения к ответ-

ственности. Однако у самого мегарегулятора есть свои меры влияния на кредитные организации. В частности, Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 74-ФЗ перечень данных мер был дополнен следующим содержанием: "в случае нарушения кредитной организацией требований Федерального закона от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ и (или) нормативных актов Банка России, принятых в соответствии с указанным Федеральным законом, Банк России помимо применения мер, предусмотренных ч. 1 ст. 74 (за исключением взыскания штрафа), имеет право взыскивать с кредитной организации штраф в размере до 0,1 процента размера собственных средств (капитала) кредитной организации, но не менее 100 тысяч рублей". Указанное нововведение существенно ужесточает наказания в отношении кредитных организаций - нарушителей законодательства об отмывании доходов.

Что касается самих кредитных организаций, как основных агентов "антиотмывочной" системы в банковском секторе экономики, они обязаны согласно закону № 115-ФЗ предоставлять Росфинмониторингу сведения об операциях, подлежащих обязательному контролю (ст. 6 указанного Закона). Также важным аспектом указанной деятельности являются правовые положения о проведении идентификации клиентов и (или) выгодоприобретателей (физических и юридических лиц) согласно правилам, установленным Положением Банка России от 15.10.2015 N 499-П [13]. В определенных случаях кредитные организации не только информируют уполномоченные инстанции о "сомнительных операциях", но и применяют конкретные действия в отношении владельцев денежных средств, имущества, счетов, выражающиеся в замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества. Кредитные организации применяют данные меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества безотлагательно - не позднее 1 рабочего дня со дня размещения в сети Интернет на официальном сайте Росфинмониторинга соответствующей информации о включении организации или физического лица в перечень лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо со дня размещения на том же сайте решения о применении мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества лиц, в отношении которых есть достаточные основания подозревать их причастность к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма) при отсутствии оснований для включения в указанный выше перечень. Данные вопросы конкретизируются в Постановлении Правительства РФ от 6 августа 2015 г. № 804 [14] и нормативных актах Банка России.

На наш взгляд, применение данных мер носит неоднозначный характер, в частности, допуская в определенных случаях блокирование (замораживание) денежных средств и имущества лиц, которые не относятся к указанному перечню, а только подозреваются в причастности к терроризму или его финансированию (например, в ходе рассмотрения уголовного дела они рассматриваются следственными органами в качестве подозреваемых по данному правонарушению). В таком случае, по сути, вина лица презюмируется и применяются действия ограничительного характера, затрагивающие право лица на владение и распоряжение своими средствами и имуществом, которые с некоторой долей вероятности будут отменены впоследствии компетент-

ными органами и должностными лицами. Однако в данной ситуации могут возникать серьезные убытки со стороны, например, юридического лица, которое лишается возможности производить расчеты с контрагентами в результате заморозки своих банковских счетов. При этом фактически основанием применения данных мер могут быть не только действия, за которые установлена ответственность, но и бездействие организации (например, неосуществление мер по организации внутреннего контроля, повлекшее непредставление в уполномоченный орган сведений об операциях, подлежащих контролю). Думается, что в этом случае должны быть более четко прописаны в законодательстве критерии, касаемо причастности физических и юридических лиц к указанной незаконной деятельности. Это позволило бы минимизировать субъективный фактор возможной ошибки компетентных органов и должностных лиц, затрагивающей правовые аспекты реализации гражданских прав лиц, к которым применяются меры по блокировке (замораживанию) средств и имущества.

Таким образом, участие банковского сектора в системе ПОД/ФТ/ПРОМУ преимущественно регулируется Федеральным законом № 115-ФЗ и Федеральным законом о Банке России. Многие моменты указанной деятельности регулируются подзаконными актами, в том числе нормативными актами Правительства РФ, Банка России, Росфинмониторинга. В том числе в данной сфере общественных отношений изданы рекомендации Федеральной службы по финансовому мониторингу и письма Центрального банка РФ, которые разъясняют порядок применения тех или иных мер в сфере ПОД/ФТ/ПРОМУ. Несмотря на наличие обширного правового регулирования данных общественных отношений, некоторые аспекты финансового мониторинга нуждаются в более четкой конкретизации не только на рекомендательном уровне, но и с позиции законотворчества.

* * * *

1. Финансовый мониторинг : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. Т. 1 / под ред. Ю.А. Чиханчина, А.Г. Братко. Москва : Юстицинформ, 2018. 696 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/1014708>.

2. Глотов В.И., Никулина Е.Н., Иванов А.П., Коминар С.А. Система финансового мониторинга в Российской Федерации. Н. Новгород, 2005.

3. Филимонов М.И. Роль Банка России в системе финансового мониторинга Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

4. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 06.06.2019) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 49; Российская газета. 2019. 8 дек.

5. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // Российская газета. 2002. 13 июля; 2019. 7 авг.

6. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Российская газета. 2001. 9 авг.; СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4152.

7. О внесении изменений и дополнений в Вольфсбергские принципы : Письмо Банка России от 08.04.2003 г. № 53-Т // СПС "Консультант Плюс" (дата обращения: 10.09.2019).

8. О национальной платежной системе : Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) // Российская газета. 2011. 30 июля; 2019. 7 авг.

9. Хоменко Е.Г., Тарасенко О.А. Национальная платежная система Российской Федерации и ее элементы : монография. Москва : Проспект, 2017. 176 с.

10. О приоритетных мерах при осуществлении банковского надзора : Письмо Банка России от 04.09.2013 г. № 172-Т // Вестник Банка России. 2013. № 51.

11. О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России) : Инструкции Банка России от 05.12. 013 г. № 147-И // Вестник Банка России. 2014. № 23-24; 2019. № 9.

12. Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : Указ Президента РФ от 13.06.2012 г. N 808 (ред. от 24.06.2019 г.) // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3314; 2019. № 26. Ст. 3411.

13. Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Положение Банка России от 15.10.2015 г. № 499-П (ред. от 20.07.2016 г.) // Вестник Банка России. 2015. № 115; 2016. № 75.

14. Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей : Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 г. № 804 (ред. от 11.09.2018 г.) // Российская газета. 2015. 17 авг.; 2019. 7 авг.; СЗ РФ. 2018. № 38. Ст. 5858.