

Андрианова А. И.

*Минюст России,
ведущий советник
e-mail: 5185320@mail.ru*

Реализация принципов и задач банковской деятельности в системе финансового мониторинга в России

Статья посвящена исследованию особенностей реализации задач и принципов банковской деятельности как разновидности предпринимательской деятельности в соотношении с таким направлением финансовой деятельности Российского государства как финансовый мониторинг. Автор обращает внимание на такие аспекты правового режима финансового мониторинга в России, как возложение мониторинговых полномочий на банки банковской системы, в том числе Центральный банк, соотношение банковского надзора и финансового мониторинга, взаимообмен информацией между Росфинмониторингом, Центральным банком и иными звеньями банковской системы.

Ключевые слова: *банковская деятельность; банковская система государства; банк; Центральный банк РФ (Банк России); финансовая деятельность государства; финансовый контроль; банковский надзор; финансовый мониторинг; Росфинмониторинг.*

Andrianova A. I.

*Ministry of Justice of the Russian Federation,
leading adviser*

Realization of the Principles and Purposes of Banking Activity in the System of Financial Monitoring in Russia

The article describes special characteristics of purposes and principles of banking activity as a form of economic activity in the connection between banking activity and financial monitoring in Russia (author means financial monitoring as a part of financial activity of the state). The study examined the object of our interest in the analysis of such features of the legal order of the financial monitoring in Russia as monitoring authority of banks, Central Bank of Russian Federation; connection between banking control and financial monitoring; exchange of information between Russian Service of Financial Monitoring, Central Bank of Russian Federation and other sections of bank system.

Keywords: *banking activity; banking system of the state; bank; Central Bank of Russian Federation (Bank of Russia); financial activity of the state; financial control; banking control; financial monitoring; Russian Service of Financial Monitoring.*

Для исследования специфики отраслевого юридического регулирования тех или иных общественных отношений неизменно актуальное информационное значение имеет их характеристика с позиций принципов – принципов нормативного регулирования, принципов установления и функционирования правовых институтов, реализации конкретных правоотношений и т.д.¹ Считается, что «принципы...» обуславливают целевые установки (задачи) реализации соответствующих правоотношений. Особое значение имеют так называемые «отраслевые» юридические принципы – установленные и реализуемые в рамках конкретной отрасли права, ее подотраслей, правовых институтов, соответственно, имеющие специальное юридическое значение, т.е. относящиеся к специальным правовым понятиям и категориям.

Настоящая работа посвящена рассмотрению сущностных характеристик финансового мониторинга в контексте реализации задач и принципов банковской деятельности на территории Российского государства.

Представители финансово-правовой науки утверждают, что «финансовому мониторингу присущи те же принципы, на которых строится вся правовая система Российской Федерации и которые законодательно закреплены в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах, в том числе принцип законности, гласности и федерализма»². Иными словами, финансовый мониторинг подчиняется общеправовым принципам, прежде всего, конституционно закрепленным. С этим утверждением нельзя не согласиться, поскольку речь идет о базовых принципах, положенных в основу регулирования общественных отношений любой отраслевой принадлежности. Тем не менее, на наш взгляд, исследование специальных юридических категорий, к которым относятся и финансовый мониторинг, и банковская деятельность,

¹ Кеня И.А. Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Российская юстиция. – 2013. – № 4. – С. 65–67; Пешкова Х.В. Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 5–8; Сизимова О.Б. О целях и принципах правового регулирования межбанковских расчетов // Банковское право. – 2013. – № 2. – С. 57–64.

² Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). – М., 2009. – С. 35–36.

целесообразно осуществлять с позиций именно отраслевых юридических принципов, выражающих специальные свойства и функциональные установки (задачи) таких категорий, их особую природу в соотношении с, одной стороны, с публичной финансовой деятельностью государства, с другой — банковской деятельностью, представляющей собой симбиоз публично значимой активности Центрального банка РФ (ЦБ РФ) и банковской деятельности уполномоченных банков и иных звеньев банковской системы как формы их экономической, предпринимательской активности.

В обозначенном аспекте весьма результативным, на наш взгляд, выступает исследование категории «финансовый мониторинг» с позиций реализации в связи с его осуществлением принципов и задач банковской деятельности. Это объясняется тем, что среди всех отраслевых юридических принципов наиболее информативны принципы тех сфер, явлений, с которыми связаны исследуемые явления. Финансовый мониторинг напрямую связан с функционированием банковской системы государства, осуществлением уполномоченными хозяйствующими субъектами банковской деятельности. Такой вывод следует из сложившихся теоретико-правовых подходов к сущности финансового мониторинга и анализа нормативных положений, формулирующих его правовой режим.

Финансовый мониторинг в юридической науке современного периода понимается как деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, в том числе направленных на легализацию доходов, полученных преступным путем³. Считается, что финансовый мониторинг — система мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и уполномоченными организациями и направленных на недопущение вливания «преступных доходов» в национальную экономику, предотвращения использования организаций, в том числе осуществляющих операции с денежными средствами, для легализации преступных доходов и финансирования терроризма⁴. К числу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, относятся и субъекты банковской деятельности (банки, иные кредитные организации, относящиеся к звеньям финансовой системы, согласно Федеральном закону от 2 де-

³ См.: Марков М.А. Проблемы финансового мониторинга в банковской сфере // Банковское право. — 2007. — № 3.

⁴ См.: Прошунин М.М. Указ. соч. — С. 31.

кабря 1990 № 395-1 (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О банках и банковской деятельности»⁵).

Финансовый мониторинг как направление государственно значимой деятельности реализуется на уровне функционирования специально созданных органов, учреждений и организаций. В связи с этим интересен сложившийся в научных кругах подход к расширению содержания понятия «финансовый мониторинг», что, в свою очередь, расширяет состав субъектов, уполномоченных осуществлять соответствующую деятельность. Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) традиционно признается основным субъектом, реализующим полномочия в области финансового мониторинга, в таком статусе является субъектом финансовой деятельности государства (по анализу Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁶, Указа Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 21 декабря 2013 г.) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу»⁷). Тем не менее, ученые представляют систему субъектов финансового мониторинга сложносоставной. К ним предлагается отнести, помимо Росфинмониторинга, также, например, и ЦБ РФ, банковские и иные кредитные организации, страховые организации, таможенные органы, а также иные субъекты, осуществляющие операции и другие действия с денежными средствами, имуществом⁸.

На наш взгляд, в современных условиях функционирования финансовой системы России такой подход представляется оправданным. Действующему законодательству, устанавливающему особенности статуса юридических лиц различных организационно-правовых форм, присуще возложение на организации ранее не свойственных им задач и функций, компетенций, в частности, предусмотрены их полномочия, имеющие прямое отношение к осуществлению финансового мониторинга.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁶ СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3418.

⁷ СЗ РФ. 012. № 25. Ст. 3314.

⁸ См.: Голец Г.А. Пробелы в национальном правовом регулировании деятельности субъектов финансового мониторинга // Международное публичное и частное право. – 2010. – № 4. – С. 13–15; Колобкова В.А., Фролкина И.М., Колобкова Т.Н. Финансовый контроль и мониторинг в таможенных органах // Таможенное дело. – 2012. – № 1. – С. 31–36; Прошунин М.М. Указ. соч. – С. 27–28.

Например, полномочия по предоставлению информации в Росфинмониторинг возложены на банковские и иные кредитные организации. Все финансово-кредитные организации должны пресекать осуществление денежных операций по легализации преступных доходов и финансированию терроризма — путем представления информации, полученной в ходе своей деятельности, в Росфинмониторинг (по анализу ст. 10 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) «О национальной платежной системе»⁹; ст. 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»). ЦБ РФ также является организацией, реализующей задачи и полномочия в области финансового мониторинга непосредственно в связи с функционированием банковской системы России. Он утверждает правила о порядке представления кредитными организациями в Росфинмониторинг сведений, предусмотренных Федеральным законом № 115-ФЗ.

Таким образом, банки, иные кредитные организации банковской системы являются теми субъектами, деятельность которых позволяет сосредоточить, как следствие — с организационной точки зрения оптимизировать контроль над потоками денежных ресурсов. На банковскую систему в целом возложены задачи сосредоточить основной объем денежной массы в государстве, обеспечить организацию расчетных отношений, осуществление операций с иностранной валютой и ценными бумагами. Справедливо замечает докт. юрид. наук, проф. О.Н. Горбунова, что «нет лучше способа проследить, как накапливаются, перераспределяются и тратятся деньги в жизнедеятельности общества и государства, чем это осуществляет банковская система в целом»¹⁰. Отмеченное актуализирует исследование мониторинговых мероприятий как формы контроля в контексте задач банковской деятельности.

С другой стороны, поскольку банковская система выступает основным организующим звеном для реализации потенциальных возможностей отмывания денежных средств, полученных преступным путем, сама банковская деятельность выступает объектом финансового мониторинга.

⁹ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

¹⁰ Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового кризиса // Право и государство. — 2009. — № 3. — С. 71.

Остановимся подробнее на принципах банковского права, банковской системы, положенных в основу банковской деятельности, а именно: законность; единство экономического пространства Российского государства; подконтрольность; свобода банковской деятельности как разновидности экономической деятельности (трактуются также как «самостоятельность, независимость кредитных организаций»), сочетание государственного управления банковской системой с ее самоуправлением; гармонизация интересов всех субъектов банковского права; гласность, сохранность банковской тайны¹¹. На наш взгляд, к числу принципов банковской деятельности необходимо также отнести такой принцип, как организованность.

Принцип законности банковской деятельности означает, что данный вид экономической деятельности всеми ее непосредственными участниками и лицами, к ним обращающимися за услугами, должен осуществляться в строгом соответствии с законодательством. Этот принцип распространяется как на ЦБ РФ, непосредственных субъектов банковской деятельности (кредитные организации), так и на клиентов банков, а также органы государственной власти, функционирование которых прямо или косвенно связано с обращением к субъектам банковской деятельности в рамках реализации своих основных задач. При этом особая роль в правотворчестве, результатом которого является принятие норм права, принадлежит ЦБ РФ. Он наделен полномочием принимать подзаконные правовые акты, носящие нормативный характер, обязательные для исполнения банками и иными кредитными организациями.

Усложнение форм и разновидностей расчетных отношений послужило фактором появления новых потенциальных «лазеек» для нарушения закона — а именно возможностей злоупотребления в связи с осуществлением банковских сделок и операций. Как показывает анализ тенденций правоприменительной практики, официальные действующие организации (в том числе банки, кредитные организации, входящие в состав банковской системы, а также страховые компании, ломбарды и др.) стали использоваться для легализации преступных доходов, что обусловило рост правонарушений в сфере финансов и денежного обращения. Отмеченное ставит задачи совершенствования теоретико-правовых и прикладных основ контроля над банковской

¹¹ По анализу: Банковское право: Учебник / Под ред. И.Ш. Килясханова, Е.Ф. Жукова. — М., 2008. — С. 22–24; Даниленко С.А., Комиссарова М.В. Банковское потребительское кредитование: Учебно-практическое пособие. — М., 2011.

деятельностью, мониторинговой деятельностью уполномоченных банков, оптимизации функционирования Росфинмониторинга.

Следовательно, реализация задач по осуществлению финансового мониторинга в сфере функционирования банковской системы — одна из гарантий обеспечения законности в банковской деятельности. Финансовый мониторинг в современный период воспринимается как один из важнейших инструментов обеспечения законности денежных операций и операций с ценностями, принятия управленческих решений в рамках банковской системы в целом. В настоящий момент теоретико-правовые вопросы финансового мониторинга, в том числе в рамках и в связи с осуществлением банковской деятельности, поставлены в особенности остро. Это обусловлено нестабильной социально-экономической, финансовой, политической ситуацией в Российском государстве, мировым и внутригосударственным финансовым кризисом, сложностями в международных отношениях, в том числе в сфере финансов.

Должное нормативное обеспечение финансового мониторинга, в том числе осуществляемого в рамках и в связи с банковской деятельностью, обеспечит качественно новый уровень контролируемости финансовых отношений и потоков денежных средств, как следствие — состояние экономической, национальной безопасности Российского государства.

Для современной банковской деятельности характерно, что содержание подчиняющего ее осуществление принципа законности складывается не только из, собственно, положений законодательных актов, но и из нормативных актов подзаконного характера, принятых ЦБ РФ в пределах его полномочий и реализуемых задач. Центральный банк РФ принимает акты по задачам проведения мониторинговых мероприятий в рамках банковской деятельности¹²; утверждает правила о порядке представления кредитными организациями в Росфинмониторинг сведений, предусмотренных Федеральным законом № 115-ФЗ¹³. Следовательно, ЦБ РФ также является организацией, реализующей отдельные полно-

¹² Например, Положение о проведении мониторинга предприятий Банком России: Утверждено ЦБ РФ 19 марта 2002 г. № 186-П (ред. от 24 декабря 2004 г.) // Вестник Банка России. — 2002. — № 18, 20; 2004. — № 74.

¹³ Положение о предоставлении кредитными организациями по запросам Федеральной службы по финансовому мониторингу информации об операциях клиентов, о бенефициарных владельцах клиентов и информации о движении средств по счетам (вкладам) клиентов в электронном виде: Утверждено ЦБ РФ 2 сентября 2013 г. № 407 // Вестник Банка России. — 2013. — № 67.

мочия и задачи по финансовому мониторингу непосредственно в связи с функционированием банковской системы России.

На международном уровне также принят ряд правовых актов, имеющих прямое отношение к осуществлению финансового мониторинга в России и за ее пределами. Согласно п. 4 ст. 13 Конституции РФ, ратифицированные международные договоры являются частью российской правовой системы. Соответственно, сущностное содержание принципа законности на территории России охватывает признанные международные нормы и положения. Международные договоры, меморандумы применительно к сфере финансового мониторинга и банковской деятельности заключены Россией, например, с банками зарубежных государств («главными» банками, являющимися координаторами официальной денежно-кредитной политики конкретного государства) (например, Соглашение о взаимодействии в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма между Федеральной службой по финансовому мониторингу (Российская Федерация) и Центральным банком Кубы, заключенное в городах Москве, Гаване 25–26 ноября 2013 г.¹⁴ и др.).

Принцип единства экономического пространства Российского государства, также являющийся принципом банковской деятельности, носит конституционный характер (ст. 8 Конституции РФ). Он подразумевает, что должны признаваться недействительными акты органов власти и решения должностных лиц, ограничивающие движение финансовых средств, а также товаров, работ, услуг в пределах территории государства, «внутри» его финансовой системы. Ограничение движения, например, финансовых средств, возможно только в случаях, если это необходимо для обеспечения безопасности в государстве, защиты жизни и здоровья людей, охраны культурных ценностей. Анализируемый принцип связан с задачами обеспечения экономической и национальной безопасности в государстве, возлагаемыми для реализации на различные звенья финансовой системы государства.

Банковская система государства выступает важнейшим элементом его финансовой системы. Она выступает связующим звеном между различными участками финансовой системы, организационно-юридической основой рассредоточения денежных и иных финансовых ресурсов между различными субъектами, позволяющей мобилизовать и использовать денежные средства, осуществлять операции с ними. Соответствен-

¹⁴ СПС Консультант Плюс.

но, банковская система как совокупность банков, иных кредитных организаций в рамках реализуемой банковской деятельности должна нести бремя задач контроля над денежными отношениями, вовлекающими данных субъектов. Осуществление финансового мониторинга внутри банковской системы выполняет организующую и контрольную роль по отношению к денежным потокам внутри финансовой системы государства, тем самым оказывая положительное влияние на ее функционирование. Направление же в экономику, финансовую систему доходов, полученных и распределенных с нарушением закона, создает основу для неконтролируемых — неучтенных — доходов, в свою очередь, снижает качество бухгалтерского учета, делая его инструменты отчасти неработающими, а финансовые отношения — непредсказуемыми для государства и субъектов, в лице которых оно контролирует различные сферы общества.

Финансовый мониторинг, осуществляемый на уровне банковской деятельности, напрямую связан с реализацией задач обеспечения экономической и национальной безопасности Российского государства, является по отношению к безопасности гарантийной мерой.

Под экономической безопасностью государства подразумевается формирование экономической политики, осуществление институциональных преобразований, устраняющих или смягчающих воздействие факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации предназначена и для достижения задач и целей национальной безопасности, в том числе: защиты гражданских прав населения, гарантирующей социальный мир и спокойствие в стране; эффективного решения внутренних политических, социально-экономических задач с учетом национальных интересов населения (раздел 1 Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608)¹⁵. Важнейшим слагаемым экономической безопасности Российского государства является недопущение поступления «преступных» доходов в его финансовую систему, предотвращение использования денежных средств и инструментов финансовой системы для отмывания нелегально полученных средств и финансирования терроризма, создающего угрозу для национальной безопасности.

¹⁵ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» / СЗ РФ. 1996. — № 18. Ст. 2117.

Финансовый мониторинг имеет прямое отношение к национальной безопасности Российского государства в силу того, что на Росфинмониторинг возложены полномочия по оценке угрозы национальной безопасности, возникающей в связи с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, полномочия по выявлению фактов использования денежных средств для финансирования мероприятий террористического характера (по анализу п. 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808). Потенциальная возможность легализации преступных доходов может активизировать преступную деятельность общественно опасных «элементов», в силу чего создавать угрозу национальной безопасности. Террористическая деятельность представляет опасность для граждан, общества в целом и государства.

Таким образом, отлаженная система финансового мониторинга, учитывающая особенности выступления банков и иных организаций в качестве участников экономических отношений, создаст оптимальные условия для законной мобилизации и использования денежных средств, их перемещения и перераспределения в пределах территории государства (как и за его пределами), недопущения создающих угрозу государству и обществу расходов, подконтрольности направления финансовых потоков из централизованных фондов государства, в частности, бюджетов бюджетной системы. Последний фактор позволяет связать финансовый мониторинг, банковский надзор и бюджетный контроль, как и иные виды финансового контроля, в единое целое, характеризуя режимные свойства бюджетного устройства государства как его фундаментальную характеристику¹⁶.

Следующий **принцип банковской деятельности — подконтрольность**. Для нормотворчества и юридической практики существенным выступает аспект подконтрольности деятельности банков и иных кредитных организаций в ее различных проявлениях. Это объясняется возложением на них экономически «напряженных» обязанностей, затрагивающих интересы и полномочия иных хозяйствующих субъектов, вовлеченностью в финансовую систему государства, функционирование которой важно для бесперебойного осуществления им финансовой деятельности, поддержания экономической и национальной безопасности.

Центральный банк РФ осуществляет контроль над функционированием кредитных организаций и, непосредственно, их разновид-

¹⁶ Пешкова Х.В. Бюджетное устройство России: Монография. — М., 2014. — С. 160.

ности — банков, в том числе в части принятия ими своевременных, эффективных мер в области финансового мониторинга, осуществления иных мероприятий, отвечающих видам банковских сделок и операций. ЦБ РФ контролирует деятельность кредитных организаций на предмет соблюдения законодательства о запрете легализации преступных доходов и недопущении финансирования террористических мероприятий. Наблюдение в рамках банковского надзора со стороны ЦБ РФ за банками и кредитными организациями в режиме финансового мониторинга осуществляется в связи с тем, что формы использования субъектами банковской деятельности, точнее, производимые с денежными средствами операции, могут потенциально выступить в качестве способа отмывания преступно полученных денежных средств, финансирования террористической деятельности.

Наряду с отмеченной подконтрольностью банковской деятельности, и сами участники этой деятельности выступают контролирующими субъектами в сфере финансовых отношений. Ст. 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» предусматривает понятие «внутренний контроль» — деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами, иным имуществом, направленная на выявление операций, подлежащих обязательному контролю, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Внутренний контроль подразумевает выполнение субъектами банковской деятельности требований законодательства по документальному фиксированию сведений (информации) об операциях с денежными средствами и их представление в Росфинмониторинг. Банки и иные кредитные организации осуществляют идентификацию клиентов и выгодоприобретателей в ходе проведения операций с денежными средствами, иным имуществом (ценными бумагами и др.). В свою очередь, функционирование банковских и иных кредитных организаций подлежит контролю со стороны органов Росфинмониторинга с позиций должной реализации ими мониторинговых полномочий по отношению к клиентам.

Таким образом, деятельность банковских и иных кредитных организаций, с одной стороны, подлежит контролю со стороны уполномоченных субъектов (ЦБ РФ, Росфиннадзор), с другой стороны, связана с осуществлением внутреннего контроля — в том числе финансового мониторинга за клиентами организаций. Задачи и полномочия по осуществлению финансового мониторинга выражают одну из сторон со-

держания банковской деятельности, наряду с банковскими операциями и сделками, имеющими экономическое и иное значение.

Таким образом, в связи с расширением мониторинговых полномочий и задач ЦБ РФ, иных банков и кредитных организаций содержание банковской деятельности в современных условиях значительно расширилось. Оно охватывает как предпринимательские (коммерческие) аспекты банковской деятельности, так и контрольные полномочия, а также регулятивные (только ЦБ РФ), информационные и др. Расширение содержания банковской деятельности обусловлено тем, что отношения, опосредующие функционирование звенья банковской системы, могут носить как материальный (собственно финансовый, экономический), так и нематериальный (процессуальный, организационный) характер. При этом вторые тесно связаны с экономикой. Проводимые банками мониторинговые мероприятия — одна из гарантий обеспечения прозрачности операций по отношению к финансовой системе, снижения уровня экономической преступности, как следствие — доверия государства и общества к банковской системе.

Следует заметить, что наличие ЦБ РФ как специального органа контроля над кредитными организациями снимает необходимость ставить субъектов банковской деятельности на учет в Росфинмониторинг. В свою очередь, наделение ЦБ РФ функциями по проверке кредитных организаций на предмет соблюдения ими законодательства о недопущении легализации преступных доходов и финансирования терроризма, сближает банковский надзор со стороны ЦБ РФ и финансовый мониторинг. По сути, Росфинмониторинг реализует контрольные функции в значительной степени через ЦБ РФ, который, в свою очередь, контролирует кредитные организации.

Следовательно, эффективному функционированию Федеральной службы по финансовому мониторингу способствует не только оптимизация ее деятельности с позиций практики оперативной борьбы с финансовой преступностью, финансированием преступных расходов в области терроризма, но и совершенствование института банковского надзора как разновидности государственного финансового контроля, осуществляемого в лице ЦБ РФ как участника финансовой деятельности государства. В таком случае важно соединение теории и практических подходов контроля над реализацией задач и принципов банковской деятельности.

Рассматриваемый принцип подконтрольности банковской деятельности неразрывно связан с такими ее принципами, как **принцип свободы банковской деятельности** как разновидности экономической

деятельности (обозначается также «самостоятельность, независимость кредитных организаций»), **принцип сочетания государственного управления банковской системой с ее самоуправлением.**

Данные принципы подразумевают, с одной стороны, невмешательство органов государственной власти, государственных учреждений в функционирование банковской системы, деятельность банков и иных кредитных организаций, самостоятельную (от государства) ответственность субъектов банковской деятельности по принятым финансовым обязательствам, за исключением предусмотренных законодательством случаев. С другой стороны, ЦБ РФ, являющийся звеном банковской системы, выступает органом государственного денежно-кредитного регулирования. Во взаимодействии с иными органами государства (в том числе Правительством РФ) ЦБ РФ разрабатывает и проводит единую денежно-кредитную политику государства; подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ (по анализу ст. 2–5 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»)¹⁷. Как следствие — банковская система во главе с ЦБ РФ при всей ее самостоятельности и свободе деятельности, характеризующей соответствующих хозяйствующих субъектов, так или иначе подвергается управляющему воздействию со стороны государства. При этом сам ЦБ РФ по своей природе организационно-правовой формы является государственным учреждением и осуществляет государственное управление.

Рассмотрим приведенные выше взаимосвязанные принципы подробнее.

Субъекты банковской деятельности самостоятельно, свободно осуществляют соответствующую экономическую деятельность в пределах, очерченных законодательством. В данном случае подразумевается, что банки и иные кредитные организации свободно (самоуправляемо) осуществляют перечень сделок и операций, предусмотренных выданной им ЦБ РФ лицензией. Банковская система Российской Федерации во главе с ЦБ РФ, реализующим регулятивные — нормотворческие — полномочия, контрольные и иные полномочия по отношению к субъектам банковской деятельности, является относительно самостоятельной, саморегулируемой системой, наряду с этим, как отмечалось, — подконтрольной государству в лице уполномоченных ор-

¹⁷ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

ганов и в этом смысле подвергаемой государственному регулированию и управлению. В силу отмеченных характеристик банковской деятельности и банковской системы, на которых основывается правовое регулирование соответствующих общественных отношений, указанные выше принципы целесообразно применять в неразрывном единстве.

Полномочия ЦБ РФ по нормативному правовому регулированию финансового мониторинга в отношении банковской деятельности, а также, непосредственно, его мониторинговые — контрольные — полномочия по отношению к ее субъектам выражают государственное управление банковской системой, соответственно, экономической деятельностью в силу того, что ЦБ РФ, как отмечалось, имеет статус государственного учреждения, проводящего государственную политику. Обязательность мониторинговых мероприятий со стороны ЦБ РФ следует из его публично-правовых обязанностей. Кредитные организации в составе банковской системы самостоятельно реализуют мониторинговые полномочия по отношению к своим клиентам, следующие из их частно-правовых обязанностей, основанных на гражданско-правовых договорах, заключенных в соответствии с подведомственными им банковскими операциями и сделками. Тем не менее, во втором случае финансовый мониторинг не связан со свободой выбора кредитной организации осуществлять мониторинговые мероприятия или нет. Банковским и небанковским кредитным организациям надлежит самостоятельно обеспечивать качественное (своевременное, достоверное, полное) проведение мероприятий по финансовому мониторингу, отслеживая денежные операции, потенциально опасные для экономической и национальной безопасности Российского государства, предоставлять необходимую информацию органам Росфинмониторинга. Посредством мероприятий в рамках финансового мониторинга удовлетворяются потребности государства в контроле за денежной массой, денежными операциями организаций и индивидуальных субъектов в наличной и безналичной формах.

Следовательно, важнейшей задачей ЦБ РФ, банков, как и иных кредитных организаций банковской системы России, на современном этапе выступает обеспечение организационно-процедурных основ осуществления мероприятий финансового мониторинга на территории государства, взаимодействие с органами Росфинмониторинга. Взаимодействие Росфинмониторинга как контрольного органа государства, неразрывно связанного с осуществлением его финансовой деятельности, и ЦБ РФ, кредитных организаций как субъектов банковской деятельности должно обеспечивать достижение задач усиления масштаб-

ности и, как следствие, эффективности контроля над осуществлением операций с денежными средствами; организации сотрудничества между субъектами банковской деятельности и финансовых органов по поводу наблюдения за экономической деятельностью хозяйствующих субъектов. Эффективное использование субъектами банковской деятельности инструментария финансового мониторинга в неразрывном единстве с деятельностью Росфинмониторинга — основа стабильности банковской системы, как и финансовой системы в целом.

Финансовый мониторинг в указанном значении связывает банковскую систему и систему уполномоченных в сфере финансового мониторинга органов государственной власти в аспекте взаимообмена информацией о движении и использовании денежных средств. Он предназначен для выработки рациональных решений в рамках банковской деятельности относительно привлечения к юридической ответственности субъектов, виновных в легализации доходов, полученных преступным путем, отвлечении финансовых ресурсов на финансирование терроризма; выработки в рамках денежно-кредитной политики мер воздействия на субъектов, так или иначе задействованных в банковской деятельности, вступающих в финансовые отношения с банками и иными кредитными организациями. Невыполнение банками нормативных требований относительно соблюдения законодательства в области финансового мониторинга служит основанием для отзыва у субъектов банковской деятельности лицензии.

Осуществление банковской деятельности должно основываться на **гармонизации интересов всех субъектов банковского права**. Этот принцип подразумевает оптимальное сочетание в банковской деятельности частных интересов банковских и иных кредитных организаций и их клиентов, а также государства. В условиях того, что организации банковской системы зачастую используются для легализации преступных доходов, практика ведения банковской деятельности должна, с одной стороны, служить средством организации расчетных отношений, сохранности денежных средств и иных ценностей, реализации иных интересов хозяйствующих субъектов, соответствующих кругу банковских операций и сделок. С другой стороны, государство должно быть уверено в легальности распределяемых через банковскую систему финансовых ресурсов, законности их происхождения; не допускать незаконного, необоснованного использования средств бюджета путем «переправки» их в другие звенья финансовой системы (зачастую с этим связаны нарушения в виде нецелевого использования бюджетных

средств, открытие бюджетных счетов в кредитных организациях в нарушение требований закона и т.д.¹⁸).

К осуществлению банковской деятельности предъявляется требование **гласности**. Соблюдение гласности обязывает участников банковской деятельности, ЦБ РФ публиковать информацию о результатах своей деятельности в соответствии с требованиями законодательства. Принципу гласности противопоставляется **принцип сохранности банковской тайны**. Он означает, что ЦБ РФ, банки и иные кредитные организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах своих клиентов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством (по анализу ст. 8, 13, 20, 23.5, 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Информация об оказанных клиентам услугах в рамках банковской деятельности подлежит сообщению Росфинмониторингу, если имеются основания предполагать их задействованность в легализации преступных доходов, финансировании терроризма, экстремистской деятельности. Данный момент является веским доводом в пользу ограничения банковской тайны. В таких случаях предоставляемая Росфинмониторингу субъектами банковской деятельности информация должна быть достоверной, основанной на проверенных фактах. В противном случае права, свободы, деловая репутация граждан и организаций могут быть нарушены. Более того, поступившая Росфинмониторингу информация может затрагивать вопросы коммерческой тайны, в отдельных случаях — тайны частной жизни, поэтому и данный орган обязан соблюдать конфиденциальность полученной информации.

Банковская деятельность, как и финансовый мониторинг, осуществляемый в связи с ее реализацией, подчиняется **принципу организованности**. В данном случае имеется ввиду подчинение банковской деятельности нормативно установленному порядку (урегулирована федеральным законодательством и актами ЦБ РФ), в связи с чем обеспечивается соблюдение дисциплины (в данном случае — финансовой дисциплины в ее широком понимании) (согласно трактовке терминов «организация», «организованный» толковыми словарями)¹⁹. Организованность применительно к субъектам, осуществляющим различные виды экономической деятельности, следует также понимать и как на-

¹⁸ Пешкова Х.В. Бюджетное право России: Учебник. — М., 2013. — С. 396–412.

¹⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 2010. — С. 425–426.

личие у них внутренней структуры, отлаженного кадрового состава, формируемых на основе нормативных требований разного уровня.

Применительно к заявленной в настоящей статье теме следует отметить, что в организациях сформированы отделы по финансовому мониторингу; в их штатном расписании присутствуют должности, связанные с внутренним финансовым мониторингом. Это оценивается специалистами как созидательный фактор формирования института финансового мониторинга в России²⁰. Необходимость четкой организованности банковской деятельности послужила фактором усложнения банковского законодательства, в том числе по линии юридикации ее мониторинговых основ в контексте внутренней кадровой структуры кредитных организаций (по материалам Указания ЦБ РФ от 9 августа 2004 г. № 1486-У (ред. от 31 октября 2011 г.) «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях»)²¹.

Таким образом, понимание **роли банков в системе финансового мониторинга в России основывается на свойствах банковской деятельности, важнейшие из которых заключаются в принципах, которым данная деятельность подчиняется как базовым юридическим требованиям.** Исследование этих принципов позволяет сделать вывод, что факт возложения на ЦБ РФ, банковские и небанковские кредитные организации полномочий в сфере финансового мониторинга имеет материально-экономические и юридико-организационные предпосылки, выраженные, в общем виде, в необходимости обеспечения экономической безопасности государства в условиях сбалансирования его интересов и интересов частных субъектов, обращающихся к банковским услугам.

В условиях современного Российского государства все большую роль в осуществлении финансового мониторинга играют банки. Активное взаимодействие звеньев банковской системы различных уровней — Центрального банка РФ, банков, иных кредитных организаций — диктует необходимость постоянного совершенствования банковской деятельности, реализации возможностей возложения на субъектов, ее осу-

²⁰ Например, «помощник директора по финансовому мониторингу» филиала ОАО.... См.: Эзрох Ю.С. Усиление финансового мониторинга — фактор повышения конкурентоспособности банков в России? // Юрист. — 2012. — № 17. — С. 22.

²¹ Вестник Банка России. — 2004 10 сентября. — № 54.

шествующих, полномочий в сфере финансового мониторинга. Наряду с этим, усиленные стремления хозяйствующих субъектов к сосредоточению и использованию денежных средств определяют возрастающую роль финансового мониторинга со стороны Росфинмониторинга за функционированием банковской системы.

Целями и задачами правового регулирования российским законодательством и осуществления финансового мониторинга на уровне банковской деятельности являются: усиление эффективности противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, на уровне управления денежными операциями, мониторинга денежных операций в рамках банковской деятельности; обеспечение применения института ответственности за совершение правонарушений, преступлений в связи с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием терроризма; обеспечение стабильности функционирования и развития национальной банковской системы; расширение и единство нормативной правовой базы финансового мониторинга, достигаемое посредством принятия ЦБ РФ нормативных правовых актов, дополняющих федеральное законодательство в части регулирования мер противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; информационное обеспечение проведения денежных операций, подлежащих финансовому мониторингу; обеспечение применения положений международных нормативных правовых актов, международных договоров в сфере банковской деятельности в связи с проведением финансового мониторинга на территории России, соответствующих требованиям экономической и национальной безопасности; совершенствование за счет вышеперечисленных факторов банковской и финансовой системы в целом.

Итак, финансовый мониторинг в рамках банковской системы представляет собой финансово-правовой инструмент, используемый с целью получения информации об операциях с денежными средствами и иными финансовыми ресурсами, осуществляемыми в сфере банковской деятельности, имеющий контрольное значение, позволяющее обеспечить законность распределения и использования финансовых ресурсов, недопустимость их отвлечения на расходы, создающие угрозу национальной и экономической безопасности государства. Финансовый мониторинг за банковской деятельностью осуществляется как со стороны специализированного органа – Росфинмониторинга, так и, непосредственно, организаций, соответствующих звеньям банковской системы.

Используемые источники

1. Соглашение о взаимодействии в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма между Федеральной службой по финансовому мониторингу (Российская Федерация) и Центральным банком Кубы, заключенное в городах Москве, Гаване 25–26 ноября 2013 г. // СПС Консультант Плюс.
2. Федеральный закон от 2 декабря 1990 № 395-1 (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
3. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» / / СЗ РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3418.
4. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
5. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.
6. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.
7. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 21 декабря 2013 г.) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3314.
8. Положение о проведении мониторинга предприятий Банком России: Утверждено ЦБ РФ 19 марта 2002 г. № 186-П (ред. от 24 декабря 2004 г.) // Вестник Банка России. – 2002. – № 18, 20; – 2004. – № 74.
9. Указание ЦБ РФ от 9 августа 2004 г. № 1486-У (ред. от 31 октября 2011 г.) «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях» // Вестник Банка России. – 2004 10 сентября. – № 54.
10. Положение о предоставлении кредитными организациями по запросам Федеральной службы по финансовому мониторингу информации об операциях клиентов, о бенефициарных владельцах клиентов и информации о движении средств по счетам (вкладам)

- клиентов в электронном виде: Утверждено ЦБ РФ 2 сентября 2013 г. № 407 // Вестник Банка России. — 2013. — № 67.
11. Банковское право: Учебник / Под ред. И.Ш. Киялханова, Е.Ф. Жукова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. — 335 с.
 12. Голец Г.А. Пробелы в национальном правовом регулировании деятельности субъектов финансового мониторинга // Международное публичное и частное право. — 2010. — № 4. — С. 13–15.
 13. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования финансового законодательства в условиях развивающегося мирового финансового кризиса // Право и государство. — 2009. — № 3.
 14. Даниленко С.А., Комиссарова М.В. Банковское потребительское кредитование: Учебно-практическое пособие. — М.: Юстицинформ, 2011.
 15. Кеня И.А. Специфика принципов правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Российская юстиция. — 2013. — № 4. — С. 65–67.
 16. Колобкова В.А., Фролкина И.М., Колобкова Т.Н. Финансовый контроль и мониторинг в таможенных органах // Таможенное дело. — 2012. — № 1. — С. 31–36.
 17. Марков М.А. Проблемы финансового мониторинга в банковской сфере // Банковское право. — 2007. — № 3.
 18. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М.: ООО «А ТЕМП», 2010. — 847 с.
 19. Пешкова Х.В. Бюджетное право России: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2013. — 416 с.
 20. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство России: Монография. — М.: ИНФРА-М, 2014. — 176 с.
 21. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // Финансовое право. — 2010. — № 11. — С. 5–8.
 22. Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма). — М.: РАП, Статут, 2009. — 224 с.
 23. Сиземова О.Б. О целях и принципах правового регулирования межбанковских расчетов // Банковское право. — 2013. — № 2. — С. 57–64.
 24. Эзрох Ю.С. Усиление финансового мониторинга — фактор повышения конкурентоспособности банков в России? // Юрист. — 2012. — № 17.