

*Задорожная И. В., доцент кафедры корпоративного управления и электронного бизнеса, кандидат юридических наук, доцент
(Российский государственный университет туризма и сервиса)*

ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Для обеспечения безопасности функционирования финансовых и банковских институтов России в 2011 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект документа по надзору за банками. Целью законопроекта, а ныне уже действующего закона о внесении изменений в федеральное банковское законодательство является приведение законодательной базы консолидированного надзора и раскрытие банковскими структурами, такими как банковские организации, группы и холдинги, данных о проводимых мероприятиях в соответствии с современной международной практикой в данной сфере.

Данный Федеральный закон ввел понятия «прямой и косвенный контроль», «прямое и косвенное существенное влияние», связанные с кредитной организацией лиц, а также уточнил понятия «банковская группа» и «банковский холдинг». В частности, предлагается признавать банковской группой объединение юридических лиц, находящихся под прямым или косвенным контролем либо существенным влиянием одной кредитной организации, а также установить, что доля банковской деятельности в деятельности банковского холдинга должна составлять не менее 40 %. Кроме того, действующий Федеральный закон уточнил состав индивидуальной отчетности кредитных организаций и консолидированной отчетности банковских групп и банковских холдингов, которые представляются в целях надзора в Банк России, а также подлежат опубликованию в открытой печати.

Необходимость данного закона и его актуальность не вызывают сомнений, поскольку, по информации Банка России, по состоянию на 1 января 2011 г. в состав 149 банковских (консолидированных) групп и 33 банковских холдингов, действующих на территории России, входят 224 кредитные организации, доля активов которых в совокупных активах банковского сектора РФ составляет около 86 %. В состав 30 групп входят две и более кредитные организации, 119 групп сформированы из одной кредитной организации, являющейся головной, и некредитных организаций. Во всех группах преобладает банковская деятельность¹.

Начиная с 2005 г., Государственная Дума не сомневалась в целесообразности внесения поправок в ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-1, разре-

шающих сотрудникам силовых структур истребовать информацию о движении денег клиента или вкладчика. Согласно нормативным предписаниям, информация о счетах и вкладах физических лиц может быть предоставлена судам, Федеральной службе по финансовому мониторингу, с разрешения прокурора — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их компетенции. За обнародование банковской тайны без санкции управляющие, топ-менеджеры и рядовые сотрудники кредитной организации несут уголовную, гражданскую, дисциплинарную ответственность. Как отмечают эксперты банковского бизнеса, все запросы из Министерства внутренних дел и около 30% запросов от налоговой службы содержат требования о предоставлении полной информации о клиенте, а не только выписки по движению средств по счетам².

По поручению Президента РФ в сентябре 2006 г. в Генеральной прокуратуре РФ создана и действует межведомственная рабочая группа по противодействию преступлениям в сфере экономики с участием представителей Росфинмониторинга, МВД, федеральной налоговой службы (ФНС), Федеральной службы безопасности (ФСБ) и Банка России. Новые подходы к организации взаимодействия между указанными ведомствами позволят выработать согласованные позиции по возникающим проблемам, в том числе по вопросам правового регулирования, и подготовить предложения по их разрешению. Взаимодействие надзорных, контролирующих и правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка в банковской сфере при координирующей роли прокуратуры России выходит на новый уровень. При этом меняется тактика и стратегия проводимой работы с акцентированием внимания на защите прав граждан в сфере потребительского кредитования, противодействии проникновению криминальных элементов в банковскую систему страны, что в конечном итоге позволит поставить заслон теневой экономике.

В 2009 г. Федеральная налоговая служба предложила правительству предоставить налоговым органам доступ к банковской тайне, ссылаясь на то, что данная мера позволит повысить информированность службы, оперативность и эффективность контроля за соблюдением налогового законодательства, а также придаст большую стабильность доходам бюджета. Федеральная таможенная служба (ФТС) разработала и представила свой законопроект, обязывающий кредитные организации предоставлять таможенникам сведения, составляющие банковскую тайну³.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) может получить доступ к банковской тайне напрямую или через правоохранительные органы в рамках закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ о неправомерном использовании информации, что устраняет последнее препятствие для присоединения России к многостороннему меморандуму о взаимопонимании в сфере сотрудничества и обмена информацией, разработанному Международной организацией комиссий по ценным бумагам, и дает возможность Федеральной службе по финансовым рынкам проводить международные расследования правонарушений, связанные с российским рынком, в том числе и за пределами страны.

Необходимо отметить, что при проведении проверок некоторые территориальные учреждения Банка России необоснованно отказывают органам прокуратуры в предоставлении запрашиваемой информации со ссылкой на банковскую тайну. Однако ст. 26 ФЗ о банках от 2 декабря 1990 г. не препятствует учреждениям Центрального банка РФ направлять в правоохранительные органы выявленные в ходе осуществления банковского надзора сведения о нарушении хозяйствующими субъектами уголовного законодательства. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 1998 г. о взаимодействии государственных органов в борьбе с экономическими правонарушениями на Банк России, наряду с другими органами государственной власти, возложена обязанность в кратчайшие сроки сообщать в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о выявленных правонарушениях в экономической сфере, в том числе в банковском секторе.

Статья 26 Закона о банках и банковской деятельности предусматривает, что запросы по движению средств граждан индивидуальных предпринимателей и юридических лиц предоставляются банковской организацией лично им, судебным органам, Счетной палате России, налоговым инспекциям, федеральному органу исполнительной власти в области финансовых рынков, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации и Службе судебных приставов, по запросам иных структур и должностных лиц в случаях, предусмотренных нормативно-правовыми актами, регламентирующими их деятельность, а также органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Данные по движению средств по счетам и различным вкладам в случае констатации смерти их собственников выдаются банком лицам, указанным собственником счета или

вклада в завещательном распоряжении⁴, наследственным делам о вкладах и счетах умерших вкладчиков, находящимся в производстве нотариальных контор, а в отношении счетов иностранных граждан — консульским учреждениям иностранных государств.

Информация, составляющая банковскую тайну, выдается органам предварительного следствия при наличии условий, предусмотренных нормативно-правовыми актами, в следующих случаях: по возбужденным материалам уголовных дел, находящихся в их подведомственности, и только с согласия прокурора. В соответствии со ст. 38 Уголовно-процессуального кодекса РФ органы предварительного следствия должны быть представлены следователями прокуратуры, следователями МВД, следователями органов ФСБ.

Банковская практика имеет немало примеров, когда сотрудники Службы судебных приставов во исполнение решения суда, ссылаясь на ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах» (от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ), которая дает им полномочия при совершении исполнения решения суда уточнять необходимую информацию, получать объяснения и справки, требуют от кредитных организаций выдачу сведений о нахождении материальных средств на счете субъекта преследования и их перемещении по банковскому счету. Несомненно, подобные требования Службы судебных приставов не могут быть признаны правомерными. Информация, запрашиваемая ими, являет собой банковскую тайну, соответственно, предоставление подобных сведений судебным приставам законами и подзаконными актами, регулирующими правовой режим банковской тайны, не предусмотрено.

В соответствии с федеральным законодательством получить данные о наличии или отсутствии счетов и вкладов у лица, в отношении которого судом выдан исполнительный лист, Служба судебных приставов может, сделав запрос в налоговые органы. Ранее Служба судебных приставов, органы налоговой инспекции и налоговой полиции в своем сотрудничестве руководствовались совместным Приказом Министерства юстиции РФ и Министерства РФ по налогам и сборам от 22 марта 1999 г. «О порядке предоставления налоговыми органами информации по запросам судебных приставов-исполнителей», ныне утратившим силу.

Согласно ст. 13 Федерального закона, регулирующего деятельность Счетной палаты Российской Федерации, при проведении проверочных мероприятий Счетная палата может требовать от предприятий сферы сервиса, различных учреждений, организаций, в том числе банковских и небанковских кредитных организаций, всю необходимую документацию и информацию по вопросам своей компетенции. По требованию должностных лиц Банк России, государственные и коммерческие банки, финансовые учреждения, в силу закона, обязаны предоставлять ей требуемые официальные подтверждения производимых операций и состояния счетов проверяемых объектов. В целях контроля над преступностью и в поддержку действий Счетной палаты Российской Федерации Уголовным кодексом РФ (ст. 287) установлена уголовная ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении информации, документов, материалов, а также за предоставление заведомо неполной либо ложной информации.

В соответствии с п. 2 ст. 86 Налогового кодекса банк должен предоставить отчет о наличии денег на счетах и их остатке, выписки по операциям, проводимым налогоплательщиками, в течение трех рабочих дней. Процедуру сообщения органам налоговой инспекции данных, составляющих банковскую тайну, нельзя акцентировать только на предоставлении запрашиваемых ими данных. Кредитные организации обязаны знать, что передача установленного законом объема подобной информации является обязанностью кредитной организации (п. 1 ст. 86 НК РФ).

Центральный Банк Российской Федерации и АСВ не имеют права обнародовать информацию о движении средств по счетам и вкладам; информацию о конкретных сделках и операциях, полученную ими в процессе реализации лицензирующих, контрольных и надзорных функций, исключая случаи, предусмотренные федеральным законодательством⁵.

Информацию об операциях физических и юридических лиц, граждан, индивидуальных предпринимателей кредитная организация предоставляет в полномочный государственный орган, призванный противодействовать «отмыванию» доходов, приобретенных незаконно, в ситуациях, предусмотренных федеральным законом № 115-ФЗ от 07 августа 2001 г.

Среди организаций, замеченных в отмывании денег, можно встретить не только крупные и всемирно известные террористические организации, такие как «Аль-Каида» или «Имарат Кавказ», но и секты, например, «Общество ведической культуры российских Ариев», «Благородный орден Дьявола». Такие организации сосредоточены, как правило, в Сомали, Пакистане и Афганистане. На берегах Аденского залива действует группа сомалийских исламистов «Джамаат Аш-Шабааб». Террористы в Сомали активно пользуются поддержкой холдинга «Баракат», в который входят банки, телекоммуникационные компании, офисы консал-

тинговых услуг. В южной Азии находится одна из самых многочисленных и активных террористических групп — пакистанская «Лашкаре-Тайба», а также «Харкат-уль-Джихад» и «Джаиш-э-Мухаммед».

Вышеперечисленные террористические группировки обладают обширной сетью связей по всему миру. Филиалы или партнерские организации находятся в США, Канаде, Великобритании, Германии, Нидерландах, Швеции и многих других странах. При этом у каждой группировки есть свой сайт в Интернете на английском языке, где подробно рассказывается, какую помощь каждый посетитель может им оказать. Более того, на таких порталах указаны номера счетов, на которые можно перевести деньги.

Таким образом, надлежащий контроль за деятельностью кредитных организаций со стороны правоохранительных и налоговых органов — это не что иное, как действующий «рычаг», активно способствующий преодолению негативных и преступных тенденций на пути модернизации российской экономики.

1 АЭИ «ПРАЙМ-ТАСС»/ Банковский сектор от 28.03.2011/ [Электронный ресурс] // <http://banki.r.ru>.

2 <http://www.personalmoney.ru>.

3 Банковская тайна каждому чиновнику // Личные деньги. 2010. апр.

4 Урал-пресс-информ от 15.02.2005/ [Электронный ресурс] // <http://uralpress.ru/>.

5 «Совершение завещательных распоряжений правами на денежные средства в банках»: Постановление Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 351 // [femidarf.ru/base/12126899/ index.htm](http://femidarf.ru/base/12126899/index.htm)