

*А.С. Куликов,
заместитель Председателя Комитета
Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации
по безопасности, генерал армии,
доктор экономических наук*

Банковский надзор. Кому он нужен?

Немного истории. Банковский сектор – относительно молодой, но энергично развивающийся институт рыночной экономики России, которому в большей или меньшей степени присущи все трудности "роста" в переходный период. Вплоть до 90-х годов прошлого столетия население имело представление всего о четырех банках – Государственном Банке СССР, Внешторгбанке, Внешэкономбанке и Сберегательном. При этом ближе всего к интересам физических лиц – потребителей банковских услуг находился Сбербанк, вернее, сберкасса по месту жительства. Развитие предпринимательства обусловило всплеск деловой активности и в этой отрасли, сегодня в сфере финансово-кредитных операций действуют тысячи субъектов, что само по себе хорошо. Однако нужно отдавать себе отчет, что общество за столь короткий срок не способно было предложить развивающейся отрасли достаточное число специалистов, обладающих соответствующей квалификацией и профессиональной этикой. Это одна из причин проблем, которые сегодня поставлены на повестку дня.

Новые финансовые институты как и сырьевые отрасли экономики уже на раннем этапе стали весьма привлекательны для криминального мира, иные – в отсутствие надлежащего правового регулирования и эффективного надзора просто стали инструментами криминальной деятельности. От старта рыночных отношений в России прошло всего полтора десятилетия, но их история наполнена массой недоброй славы примеров, одни названия которых перешли в разряд нарицательных – "Властелина", "Чара", "Олби", "Хопер", "Селенга" "МММ"...

Крупномасштабные мошеннические сделки с подложными авизо и чеками "Россия", совершенные преступными сообществами, нанесли огромный урон государственной казне и обеспечили экономическую базу организованным преступным сообществам и, прежде всего, незаконным вооруженным формированиям на Северном Кавказе. Только милицейскими мерами пресекать активность подобных кредитных учреждений и пресекать финансовые операции невозможно в силу того, что правоохранительные органы вступают в процесс на том этапе, когда на месте "поля чудес" возникает "стена плача".

Поиск упреждающих мер. Длительное время пресловутая "банковская тайна" служила щитом, скрывавшим истинные намерения и методы пионеров коммерческой банковской деятельности. Многолетние и настойчивые требования, которые органами внутренних дел и прокуратурой выдвигались перед Правительством по разработке мер противодействия тому, чтобы финансово-кредитная система использовалась в преступных целях, для легализации преступно нажитых доходов, не были услышаны.

Конкретные усилия начали предприниматься после того, как международная организация по мерам борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в 2000 году применила к России специальную методику классификации по 25 признакам бюрократической и деловой практики, которые позволяют тестировать страну как бездействующую в сфере борьбы с отмыванием криминальных доходов. Как и следовало ожидать, из 25 признаков в России налицо имелась почти половина, в связи с чем наша страна была включена в "черный" список, что сопряжено с финансовыми санкциями, применяемыми мировым сообществом к странам, не сотрудничающим в борьбе с отмыванием денег. И это не просто компрометировало страну как партнера в бизнесе. Фактически препятствовало интеграции России в мировые экономические процессы. Основные причины такого положения крылись, по мнению ФАТФ, в

несоответствии международным стандартам правового регулирования таких важных в банковской деятельности вопросов, как идентификация клиентов и выгодоприобретателей, отсутствие обязанности кредитных организаций уведомлять уполномоченные органы о сомнительных сделках.

Присоединение, а затем и ратификация Россией Конвенции Совета Европы "Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности" переломило ситуацию. В 2001 году был принят Федеральный закон №115-ФЗ "О противодействии легализации средств, полученных преступным путем" (в 2002 году цели и задачи этого закона дополнены необходимостью противодействия финансированию терроризма). Почти одновременно был создан уполномоченный орган – Комитет по финансовому мониторингу (в настоящее время – Федеральная служба по финансовому мониторингу (ФСФМ)). В 2002 году принят новый Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Начала выстраиваться система нормативного регулирования общих принципов банковской деятельности.

В 2005 г. Президентом России утверждена Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов полученных преступным путем. Утвержден План мероприятий по её реализации на период до 2010 года. Особый акцент в этих документах делается на усилении роли ФСФМ, его взаимодействии с правоохранительными и надзорными органами, для чего создана Межведомственная комиссия. В ее составе – представители правоохранительных и контролирующих органов, Банка России. Для выработки согласованных подходов к организации и функционирования национальной системы противодействия отмыванию доходов привлекаются эксперты и представители частного сектора.

Конечно, эти меры способствовали позитивным переменам как в вопросах правового регулирования банковских операций, так и результатов практической борьбы с криминальным влиянием в банковском

секторе. Усилен банковский надзор за чистотой совершаемых финансовых операций. Гораздо больше подозрительных сделок стало выявляться и пресекаться на раннем этапе. К банкам-участникам сомнительных операций применяются жесткие меры, включая лишение лицензий. Надзорными органами в 2005 г. отозваны лицензии на осуществление банковских операций у 35 кредитных организаций, а в 2006 г. – 60, при этом непосредственно за нарушение требований Федерального закона №115-ФЗ соответственно – 14 и 51. Все это говорит о том, что ситуация остается весьма критичной, а тенденции – неблагоприятными.

Сторонники и противники усиления банковского контроля. На этапе становления банковской системы более 230 руководителей коммерческих банков стали жертвами внутренней борьбы на формирующемся поле профессиональной банковской деятельности, из них 132 – заплатились жизнью. Нетрудно догадаться, что проблема не исчерпана. Мерам, принимаемым государством и частью банковского сообщества по повышению безопасности в финансово-кредитной сфере, противостоит другая заинтересованная сила, по-прежнему способная идти на крайние меры. Физическое устранение первого заместителя Председателя Центрального банка России А.Козлова – не единственное тому свидетельство. Убийство любого лица – тяжкое преступление, убийство должностного лица, от имени государства осуществляющего определенные функции, – вызов самому государству.

Конечно, ключевая причина, обуславливающая интерес криминального мира к банковской сфере, состоит в наличии теневой экономики, масштабы которой до конца не изучены. Основные риски для банковской системы представляют махинации с фальшивыми авизо; невозврат кредитов; хищение бюджетных средств через проблемные банки; незаконное обналичивание; незаконное возмещение НДС; вывод валютных активов за рубеж. Но если для одних банков – это риски, то для других участие в аферах – способ хищения, выведения из-под

государственного контроля денежной массы через создание лжедокументов, лжефирм, лжекредиторов, лжеполучателей... Не случайно введение Федеральным законом №115-ФЗ требований об идентификации клиентов и выгодоприобретателей, конкретизированное соответствующим постановлением Банка России (№262-п), вызвало бурную реакцию, погасить которую мог только Верховный Суд Российской Федерации, своим определением от 19 июля 2005 г. №КАС05-322 признавший правомерными указанные нормы законодательства.

По оценкам Международного валютного фонда, суммарный объем отмываемых денег в мире приближается к 5% мирового валового продукта. Что касается ситуации в Российской Федерации, то, по мнению аналитиков МВД России, не контролируемый государством оборот денежной массы в разы (!) превосходит объем федерального бюджета. Цифры, которые фигурируют в примерах МВД по расследуемым уголовным делам, свидетельствуют о фантастических суммах обналиченных денежных средств. Так, через незарегистрированный дополнительный офис одного коммерческого сберегательного банка (не Сбербанк РФ) по поддельным документам открывались счета юридическим лицам, выдавались пластиковые идентификационные карточки, по предъявлению которых ежедневно клиентам выдавались наличными до 100 млн. рублей. Всего с помощью этого офиса обналичено 13 млрд. рублей.

С использованием сложных схем банковского обеспечения контрабандных поставок товаров ширпотреба с ведома и при участии работников банков легализуются многомиллиардные сделки. Одна из таких схем была выявлена и вскрыта в результате совместных мероприятий МВД России, ФСБ, ФНС и Банка России, относительно одного московского банка, сотрудниками которого было легализовано свыше 41 млрд. рублей. Расследование уголовного дела не завершено, но по имеющимся материалам уже сейчас в доход государства поступило

свыше 300 млн. рублей в виде неуплаченных обязательных платежей, а на счетах иностранных банков-партнеров заблокировано свыше 34 млн. долларов США.

Как свидетельствует анализ, усиление внимания со стороны правоохранительных и контролирующих органов в городах федерального значения и крупных финансовых и деловых центрах привели к перераспределению в региональные банки или филиальную сеть финансовых потоков безналичных средств для последующего обналичивания. Примечательно в этом случае, что в противоправную деятельность вовлекаются малоизвестные банки с минимальными уставными капиталами и ничтожными активами, в то время как существуют единые для всех, установленные законодательством требования о размерах уставного капитала и активов для функционирования кредитной организации, оказывающей банковские услуги. Это требование важно соблюдать для безопасности самих банков и их клиентов.

Вывод из страны обналиченных капиталов, как и их вовлечение в легальный оборот в российскую экономику, имеет негативные последствия для российской экономики, продуцирует инфляционные процессы через повышение спроса на недвижимость, земельные ресурсы, золотовалютные ценности и стимулирует высокую мотивацию коррупционного поведения государственных служащих и работников банковского сектора. Выведение из-под государственного контроля огромных наличных средств опасно также и тем, что значительная их часть направляется на расширение теневой экономики, на воспроизводство организованной преступности, на укрепление ресурсной базы террористических центров.

Поэтому решение проблемы требует значительной концентрации внимания государства, заинтересованных органов исполнительной власти и самого банковского сообщества по выявлению "узких" мест и выработке новых стратегических решений.

Реакция законодателя. Созданная по решению Комитета Государственной Думы по безопасности рабочая группа в жестком временном режиме провела масштабный мониторинг действующего законодательства и нормативной правовой базы, регулирующей деятельность кредитных организаций, с тем, чтобы предложить законодательной и исполнительной власти устранить противоречия и пробелы, способствующие проникновению криминальной составляющей в деятельность банковских учреждений и иных организаций, причастных или используемых для отмывания капиталов.

В русле этой работы следует рассматривать ряд состоявшихся серьезных профессиональных дискуссий, посвященных этой проблеме и предполагаемым выводам рабочей группы. Полагал бы возможным в числе таковых назвать парламентские слушания, прошедшие в Государственной Думе 20 февраля т.г., и IX Всероссийскую банковскую конференцию под эгидой Ассоциации региональных банков России. Признавая в целом существование рисков и угроз безопасности банковской деятельности, отдельные влиятельные представители банковского сообщества озвучивают недвусмысленные идеи о нежелательности укрепления такого института как банковский надзор, который осуществляется в соответствии с законодательством Центральным Банком России.

Банковскому надзору принадлежит основная роль в обеспечении стабильности и безопасности всей финансовой системы государства. Именно потому, что напрямую затрагиваются интересы государства, следовательно, его экономической и, в более широком смысле, — национальной безопасности, было бы странно отказывать государству в развитии и усилении этой функции, тем более, передавать ее на усмотрение несистемных субъектов банковского надзора.

Поясню последнее. В прессе настойчиво проводится мысль о том, чтобы лишить Центральный банк России права на отзыв лицензии кредитных организаций, уличенных в совершении действий, подпадающих

под такую меру воздействия. Мотивируется такое предложение тем, что оценка обстоятельств, послуживших причиной принятия решения об отзыве лицензии, может иметь субъективный характер. Предлагается отнести эти полномочия к ведению Национального банковского совета (НБС) – органа, имеющего совещательный характер, чья деятельность, согласно статье 12 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации "Банке России", целиком и полностью направлена на обеспечение Центральным банком собственных функций, вытекающих из статьи 4 названного закона и Конституции Российской Федерации (статья 75). Зададимся вопросом: может ли даже самый принципиальный и неангажированный состав НБС эффективно выполнять функции надзора, если никто из его представителей (кроме Председателя) не связан никакими нитями с Центральным банком, а, следовательно, не обладает персонализированной ответственностью за принятое решение?

Небезупречна и другая попытка обоснования: дескать, существующий банковский надзор создает избыточную регламентацию, вторгается в закрытую внутреннюю сферу конкретного кредитного учреждения, что самое страшное, принимает решение об отзыве лицензии на основе субъективного мнения служащего ЦБ о степени серьезности банковского законодательства, чем сдерживает процессы развития банковской системы в целом. Насколько убедительны эти замечания, можно судить по цифрам отозванных лицензий за конкретные нарушения законодательства: количество кредитных организаций, лицензии которых были аннулированы в 2005 году, составляет менее одного процента от общего количества действующих кредитных организаций, а в 2006 - эта мера коснулась 3,6% действовавших кредитных организаций. На указанные организации в 2005 и 2006 гг. приходилось совокупных активов соответственно 0,05% и 0,42%, а совокупных объемов вкладов населения – 0,01% и 0,08%. При этом объемы операций по выдаче клиентам наличности до отзыва лицензий за нарушение требований Федерального

закона №115-ФЗ превысили триллион рублей, а объемы операций по продаже наличной иностранной валюты физическим лицам, совершенных в этот период, составили порядка 10,5 миллиарда долларов.

Даже непосвященному читателю понятно, что прекращение деятельности такого числа организаций не закупорило финансовые артерии, зато позволило закрыть часть каналов по выводу капитала из страны, пресечь финансирование "серого" импорта, уход от налоговых и таможенных платежей, отмывание преступно нажитых доходов. Поэтому, как мы полагаем, банковский надзор должен сохраняться и наращиваться.

За четыре месяца работы экспертов, привлеченных Комитетом по безопасности к анализу законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, очерчиваются контуры нескольких блоков, которые, как мы полагаем, лягут в основу законодательных инициатив и рекомендаций Правительству. Наиболее вероятно, что Парламенту страны будет предложено пересмотреть нормы законодательства об уголовном преследовании за мошеннические действия с использованием поддельных банковских авизо, получение кредита путем предоставления ложных сведений о заемщике, незаконного возмещения НДС и иного криминального обналичивания денежных средств, лжепредпринимательство; дополнить банковское законодательство правом отказывать клиенту в открытии счета, а также расторгать в одностороннем порядке договор банковского счета при наличии подозрений в отношении осуществляемых клиентом операций. Целесообразно продолжить совершенствование регламентации банковских процедур, уточнение критериев сделок, подлежащих обязательному контролю, порядка регистрации юридических лиц, имея в виду более строгий подход при принятии решения и последующие поощрительные меры к безупречным в своей деятельности юридическим лицам.

Было бы преждевременным говорить о выводах рабочей группы до завершения работы. Одно лишь точно: проблема настолько актуальна,

насколько о ней могут сказать следующие цифры – только за 2006 год в Росфинмониторинг поступило около 5,5 млн. сообщений о подлежащих контролю и сомнительных операциях, причем более половины – связаны с подозрительными операциями клиентов. Поэтому вопрос: кому нужен банковский надзор, считаем риторическим. Он существует во всей мировой практике, через систему так называемых "Базельских рекомендаций" внедряется в практику международных финансовых институтов, т.к. создает единые в мировом сообществе правила чистоты финансовых операций.

В нашей стране проблема будет актуальной долго, пока банковское сообщество не найдет эффективные методы самоочищения от недобросовестных игроков на рынке ценных бумаг и в сфере банковских услуг, от работников банковской сферы, нарушающих принципы корпоративной этики, участвующих в сомнительных сделках. А это значит, что выработка государственных решений законодательного и организационного плана для существенного оздоровления ситуации будет продолжаемым делом не одного депутатского созыва и, возможно, не одного кабинета Правительства.