

ХОЗЯЙСТВУЮЩИЕ СУБЪЕКТЫ КАК ВЛАСТВУЮЩИЕ УЧАСТНИКИ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2011 г. Ирина Валерьевна Рукавишникова¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы расширения традиционных подходов к системе субъектов финансовых отношений. Описываются особенности участия в финансовых отношениях коммерческих организаций, наделенных финансово-контрольными полномочиями.

Annotation: in the article questions of the expansion of traditional approaches to the system of the subjects of financial relations are examined. Are described the special features of participation in the financial attitudes of the commercial organizations, allotted by financial-control authorities.

Ключевые слова: хозяйствующие субъекты, финансово-контрольные полномочия.

Key words: economic subjects, financial-control authorities.

Одной из современных тенденций изменения классического представления о составе субъектов финансового права является увеличение количества законных оснований наделения хозяйствующих субъектов² (коммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей) полномочиями в сфере финансового контроля. Такая ситуация может быть объяснена следующими обстоятельствами: во-первых, расширением границ финансово-контрольной деятельности, осуществляемой в публичных интересах; во-вторых, невозможностью в отдельных случаях эффективного проведения первичных финансово-контрольных мероприятий исключительно силами органов государственной власти.

В большинстве случаев хозяйствующие субъекты реализуют финансово-контрольные полномочия в сфере денежного обращения (обращения российской и иностранной валюты), где участие государственных органов в условиях либеральной экономики ограничено. В силу особенностей профессиональной деятельности указанные субъекты – единственные, кто имеет доступ к информации о движении денежных средств своих клиентов (контрагентов).

Как правило, финансово-контрольными полномочиями наделяются хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность в финансово-кредитной сфере на условиях исключительности или в режиме лицензирования. Возможность приостановления или отзыва лицензии создает для данных субъектов дополнительную мотивацию качественного исполнения возложенной на них финансово-контрольной обязанности.

В частности, речь идет о коммерческих банках, осуществляющих функции агентов валютного контроля³, выполняющих обязанности, связанные с учетом налогоплательщиков (ст. 86 Налогового кодекса РФ), осуществляющих оперативный контроль за совершением хозяйствующими субъектами кассовых операций⁴, а также контроль, предусмотренный законодательством о противодействии легализации преступных доходов⁵.

Практика возложения полномочий по осуществлению внутреннего финансового контроля в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма на коммерческие организации согласуется также с требованиями международного права⁶.

³ См.: Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” от 10 декабря 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

⁴ См.: Положение ЦБ РФ “О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации” от 5 января 1998 г. // Вестник Банка России. 1998. № 1.

⁵ См.: Федеральный закон “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” от 7 августа 2001 г. // Росс. газ. 2001. 9 авг.

⁶ К основным источникам международного права в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма следует отнести Венскую конвенцию ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. (ратифицированную Постановлением Верховного Совета СССР от 9 октября 1990 г.); Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. (ратифицированную Федеральным законом от 10 июля 2002 г.); Палермскую конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. (ратифицированную Федеральным законом от 26 апреля 2004 г.); Мадридскую конвенцию ООН против коррупции 2003 г. (ратифицированную Федеральным законом от 8 марта 2006 г.); Страсбургскую конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. (ратифицированную Федеральным законом от 28 мая 2001 г.); Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г., участниками которой являются Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан (ратифицированную Федеральным законом от 10 января 2003 г.); Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г. (ратифицированный Федеральным законом от 28 декабря 2004 г.);

¹ Декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), заведующая кафедрой финансового и административного права, доктор юридических наук, профессор (E-mail: kfiar@yandex.ru; тел.: (863) 266-63-50).

² Определение термина “хозяйствующий субъект” содержится в ст. 4 Федерального закона “О защите конкуренции” от 26 июля 2006 г., согласно которой им признается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. В контексте настоящей статьи под хозяйствующими субъектами будут подразумеваться коммерческие организации и индивидуальные предприниматели.

Помимо кредитных организаций к числу субъектов, обязанных осуществлять внутренний финансовый контроль в соответствии с требованиями Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. (далее – Федеральный закон от 7 августа 2001 г.) относятся профессиональные участники рынка ценных бумаг; страховые организации и лизинговые компании; организации федеральной почтовой связи; ломбарды; организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий; организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры, в том числе в электронной форме; организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами; организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества; коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов; кредитные потребительские кооперативы, платежные агенты, а также банковские платежные агенты.

Перечисленные группы хозяйствующих субъектов уполномочены на осуществление отдельных контрольных мероприятий, как правило, непосредственно не связанных с привлечением нарушителей к ответственности (проведение проверок соблюдения проверяемыми субъектами кассовой дисциплины; идентификация личности клиентов; проверка полноты и достоверности учета и отчетности по денежным операциям и т.д.), а также на обязательное информирование государственных органов о выявленных нарушениях действующего законодательства.

Так, в частности, в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. коммерческие банки, уполномоченные осуществлять функции агентов валютного контроля, обязаны представлять органу валютного контроля, уполномоченному Правительством РФ (в данном случае Федеральной службе финансово-бюджетного надзора), необходимые для осуществления его функций документы и информацию в объеме и порядке, которые устанавливаются Правительством РФ по согласованию с Центробанком России.

Осуществляя контроль за правильностью организации денежного обращения на территории РФ, кредитные организации обязаны осуществлять периодические проверки соблюдения предприятиями порядка работы с денежной наличностью⁷. При установлении фактов нарушений по-

рядка работы с денежной наличностью информация об этом направляется органам Федеральной налоговой службы по месту учета налогоплательщика для определения мер ответственности, предусмотренных законодательными и иными правовыми актами РФ.

Хозяйствующие субъекты, совершающие операции с денежными средствами или иным имуществом и обязанные осуществлять внутренний финансовый контроль в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, не только представляют предусмотренную законодательством информацию в Федеральную службу по финансовому мониторингу, но также обязаны совершать превентивные мероприятия, направленные на оперативное пресечение возможного правонарушения. Так, согласно положениям ст. 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, приостанавливают такие операции, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет физического или юридического лица, на два рабочих дня с даты, когда распоряжения клиентов об их осуществлении должны быть выполнены, и не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления операции, в случае, если хотя бы одной из сторон являются организация или физическое лицо, в отношении которых имеются полученные в установленном законодательством порядке сведения об их участии в террористической деятельности, либо юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем таких организаций, или лица либо физического или юридического лица, действующее от имени или по указанию таких организаций или лица. После истечения указанного срока на основании указаний Федеральной службы по финансовому мониторингу хозяйствующий субъект, наделенный финансово-контрольными полномочиями, должен либо выполнить распоряжение клиента, либо отказать в таком распоряжении.

В свою очередь, уполномоченные государственные органы в качестве ответа на информацию, полученную от хозяйствующих субъектов, наделенных финансово-контрольными полномочиями, выдают предписания об устранении выявленных нарушений, а также применяют к нарушителям установленные законодательством меры ответственности.

Возникающие в описанных случаях финансово-контрольные правоотношения могут быть разделены на несколько видов. Во-первых, правоотношения, складывающиеся между хозяйствующими субъектами, наделенными финансово-контрольными полномочиями, и проверяемыми субъектами. В рамках данных правоотношений реализуется первая ступень финансового контроля – первичный контроль. Во-вторых, правоотношения, возникающие между хозяйствующими субъектами, наделенными полномочиями в сфере финансового контроля, и уполномоченными государственными органами по поводу передачи последним информации о выявленных нарушениях финансового законодательства, – контрольно-информационные правоотношения. В-третьих, правоотношения между проверяемыми субъектами и уполномоченными государственными органами, осуществляющими последующий (итоговый) контроль. Именно на стадии итогового контроля субъект, допустивший нарушение правовых норм, может быть привлечен к юридической ответственности.

Несмотря на то что приведенные виды финансово-контрольных правоотношений имеют самостоятельный характер, все они находятся в тесной взаимосвязи. Так, правоотношения первичного контроля являются обязательной

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их государствами-членами от 24 июня 1994 г.; Соглашение между Федеральной службой по финансовому мониторингу (Российская Федерация) и Центром финансового мониторинга (Республика Армения) о взаимодействии в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, от 22 января 2008 г., а также более 20 двусторонних межправительственных соглашений, в том числе с Болгарией, Беларусью, Казахстаном, Нигерией, Узбекистаном, Хорватией, Италией, Грузией, Кипром, ЮАР, Мексикой, Боливией, Индией, Македонией, Венесуэлой и т.д.

⁷ См.: Положение ЦБ РФ «О правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации» от 5 января 1998 г. (утв. ЦБ РФ 19 декабря 1997 г.) (с изм. от 22 января 1999 г., 31 октября 2002 г.), а также Рекомендации по осуществлению кредитными организациями проверок соблюдения предприятиями порядка работы с денежной наличностью.

предпосылкой для возникновения контрольно-информационных, а также правоотношений последующего (итогового) контроля. Следует, однако, учитывать, что возникновение правоотношений последующего контроля всегда обусловлено фактом выявления правонарушений, зафиксированных в результате проведения первичных контрольных мероприятий хозяйствующими субъектами, наделенными финансово-контрольными полномочиями.

Особенность правового статуса хозяйствующих субъектов, наделенных финансово-контрольными полномочиями, состоит в том, что они одновременно являются контрагентами проверяемых субъектов в рамках гражданско-правовых отношений. При этом именно наличие определенных гражданско-правовых обязанностей, например по выполнению распоряжений клиентов на проведение денежных расчетов или оплату имущества и т.д., формирует основания для реализации хозяйствующими субъектами финансово-контрольных полномочий.

Таким образом, хозяйствующие субъекты, обладающие финансово-контрольными полномочиями, всегда являются одновременно участниками двух групп правоотношений – гражданско-правовых и финансово-правовых. При этом финансово-контрольная функция может в определенной степени ограничивать исполнение гражданско-правовых обязанностей, принятых на себя хозяйствующим субъектом.

Так, например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. приостановление операций или отказ от совершения операций с клиентами, в отношении

которых есть информация об их участии в террористической или связанной с этим деятельности, не являются основанием для возникновения гражданско-правовой ответственности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, за нарушение условий соответствующих договоров.

Наличие достаточно многочисленной группы хозяйствующих субъектов, наделенных практически однотипными по содержанию финансово-контрольными полномочиями, безусловно, является основанием для проведения более глубоких научных исследований их финансово-правового статуса. Важным моментом следует также считать адекватное отражение в учебной литературе особенностей участия названных субъектов в финансовых правоотношениях. Целесообразно, на наш взгляд, в курсе финансового права наряду с изучением вопросов о финансово-контрольной деятельности кредитных организаций исследовать механизм реализации финансово-контрольных полномочий иных хозяйствующих субъектов, а также способы их взаимодействия с государственными контролирующими органами. Кроме того, должна претерпеть изменения распространенная концепция рассмотрения в качестве властвующих субъектов финансовых отношений исключительно государственных органов. Фактическое наделение финансово-контрольными полномочиями отдельных хозяйствующих субъектов формирует им доминирующее положение в отношениях с иными субъектами финансового права и позволяет рассматривать их как самостоятельную группу участников финансовых отношений в ряду властвующих субъектов.