

ОТЗЫВ

научного руководителя

на диссертацию Татьяны Сергеевны Дорошок

«Кредитные организации как участники правоотношений

в сфере государственного финансового контроля»,

представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук

по специальности 5.1.2. Публично-правовые

(государственно-правовые) науки

Современный механизм государственного финансового контроля характеризуется расширением его субъектного состава за счет наделения контрольной функцией финансовых организаций и повсеместным внедрением риск-ориентированного подхода, направленного на поддержание добросовестного поведения участников финансового рынка и требующего баланса между регуляторными послаблениями и усиленным контролем за незаконными финансовыми операциями. Публичная функциональность юридических лиц, основной целью деятельности которых выступает получение прибыли, в контрольном механизме в условиях современной рыночной экономики имеет своей направленностью обеспечение финансовой безопасности государства и защищенности секторов финансового рынка от проникновения преступных денежных потоков. В свою очередь правовая основа национальной экономической системы должна характеризоваться публично-правовым регулированием, обеспечивающим свободную, основанную на принципах самоорганизации хозяйственную деятельность предпринимателей.

Наделение современных банков публично-контрольными полномочиями соответствует текущему состоянию отечественного финансового рынка и требованиям, предъявляемым к его организации и правовому регулированию, а также отражает мировую тенденцию

вовлечения кредитных организаций в механизм противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и иным видам криминального поведения. Обращение к проблематике правосубъектности кредитных организаций в системе государственного финансового контроля обусловлено наделением их публично-контрольными полномочиями, что изначально не свойственно природе коммерческих лиц в силу частного интереса – получение прибыли. В результате в условиях рыночной конкуренции банки должны балансировать между публичным и собственным частным интересами, а также потребностями клиентов, что в условиях значительного уровня санкций за нарушения в обеспечении публичного интереса обуславливает угрозу возникновения недобросовестной (злоупотребительной) практики банков.

Это поднимает вопросы выявления соответствия объема и содержания публично-контрольных полномочий кредитных организаций социальным ожиданиям от реализуемой политики в области организации контрольных механизмов в сфере финансов, а также выработки защитного механизма от злоупотребительной практики банков и формировании системы сдержек и противовесов.

Обобщая, можно заключить, что актуальность проведенного Т.С. Дорошок исследования определяется необходимостью разработки теоретико-правовых положений, формирующих научно-обоснованную концептуальную основу финансового-правового регулирования правосубъектности кредитных организаций в системе государственного финансового контроля и реализации ими публично-контрольными полномочиями, которые все в большем объеме на них возлагаются.

В этом контексте определена цель исследования: разработка научно-обоснованных теоретико-правовых аспектов правосубъектности кредитных организаций как лиц, вовлеченных в осуществление государственного финансового контроля, способных выступать основой для формирования предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования механизма государственного финансового контроля с участием кредитных

организаций. Ее достижение потребовало разрешения вопросов правовой природы публично-контрольных полномочий кредитных организаций и их трансформации в исторической ретроспективе; сформированности правового механизма участия кредитных организаций в системе государственного финансового контроля; определения направлений государственного финансового контроля, в которых кредитные организации наделены соответствующей контрольной функцией; моделей построения контрольного механизма в области противодействия незаконным финансовым операциям; выявления форматов злоупотребительной (недобросовестной) практики банков в части применения мер воздействия в отношении клиентов при реализации публично-контрольных полномочий в статусе субъектов финансового мониторинга; проработанности защитного механизма прав и законных интересов кредитных организаций и их клиентов.

По некоторым из этих вопросов в финансово-правовой науке отсутствуют обоснованные суждения, по другим – изложены отличающиеся решения или подходы, требующие уточнения. В целом, можно отметить, что ранее не проводилось комплексных исследований, посвященных правосубъектности кредитных организаций в сфере государственного финансового контроля и проблемам ее реализации в свете несоответствия предоставленных им публично-контрольных полномочий основным целям деятельности кредитной организации как лица, осуществляющего коммерческую деятельность, и необходимости нейтрализации и учета такого несоответствия в правовом регулировании.

По итогам исследования сформирован комплекс новых для финансово-правовой доктрины теоретических положений о правовой природе публично-контрольных полномочий кредитных организаций, возникающих у них в связи с осуществлением отдельных видов государственного финансового контроля, их соотношения со смежными категориями (обязанности, полномочия, государственно-властного полномочия), типах участия кредитных организаций в осуществлении государственного финансового контроля,

а также о сущности и проработанности самого контрольного механизма в сфере публичных финансов, современных тенденциях его построения и наличии проблем в его реализации и правовой регламентации. Уточнены выводы предыдущих исследований о моделях правового регулирования участия банков как коммерческих лиц в системе государственного финансового контроля.

В частности, интересны изыскания автора относительно различающихся понятийно-терминологических рядов, применяемых в правовом регулировании и общепринятой практике и в российском законодательстве. Эта часть исследования становится базовой для решения вопросов о содержании и соотношении таких понятий, как «государственный финансовый контроль», «полномочие», «публичное полномочие», «публично-контрольное полномочие», «государственно-властное полномочие», «властное полномочие», «публичный интерес», «юридическое лицо публичного права», «отмывание преступных доходов», «легализация преступных доходов», «сомнительные операции», «необычные операции», «подозрительные операции», «недобросовестная (злоупотребительная) практика».

Выявление специфичной правовой природы публично-контрольных полномочий кредитных организаций позволило сформировать вывод о современных типах участия банков в системе государственного финансового контроля, предложить авторскую терминологию, учитывающую современное состояние контрольного механизма, и определить тенденции развития правосубъектности кредитных организаций.

Новационными представляются выводы автора о трансформации правосубъектности кредитной организации в части расширения их публичной функциональности в сфере государственной контрольной деятельности, направленной на обеспечение финансовой безопасности государства, защищенности финансовых ресурсов от криминализации; формировании тенденции привязки механизмов финансового контроля в сфере соблюдения

валютного законодательства, целевого использования бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ, налогового законодательства в части автоматического обмена финансовой информацией с иностранными государствами, порядка функционирования национальной платежной системы в части противодействия совершению переводов без согласия клиента (антифрод) к механизму финансового мониторинга; трансформации государственного финансового контроля в единое направление – контроль сомнительных (подозрительных) финансовых операций с учетом модели санкционного комплаенса, внедряемой с целью снижения эффекта иностранных санкций.

С целью преодоления неопределенности в правовом статусе кредитных организаций как субъектов государственного финансового контроля Т.С. Дорошок доказана целесообразность разграничения категорий «правомочие» и «полномочие», правовых режимов регулирования участия кредитной организации в механизме государственного финансового контроля как лица, обеспечивающего государственный финансовый контроль, и как лица, реализующего государственный финансовый контроль и обладающего правомочием самостоятельной оценки соблюдения клиентом кредитной организации обязательных требований действующего законодательства или соответствия определенным условиям. Обоснована необходимость построения контрольного механизма на основе принципа сбалансированности частного и публичного интересов ее участников, выработки системы сдержек и противовесов, проработки защитного механизма прав клиентов от злоупотребительной практики кредитных организаций.

Проведена систематизация типов участия кредитных организаций в осуществлении государственного финансового контроля в зависимости от наличия или отсутствия публично-контрольных полномочий, характеризующих самостоятельность проводимой кредитной организацией оценки соблюдения ее клиентами требований действующего законодательства или соответствия ими определенным условиям. В частности, выделены

следующие правовые режимы регулирования участия кредитной организации в механизме государственного финансового контроля: как лица, реализующего государственный финансовый контроль (обладание активной правосубъектностью), и как лица, обеспечивающего государственный финансовый контроль (обладание пассивной правосубъектностью). Активная контрольная правосубъектность кредитной организации разграничивается на предварительный и последующий контроль, пассивная контрольная правосубъектность – на выполнение возложенных обязанностей и обеспечение государственного финансового контроля.

Рассмотрение кредитных организаций в качестве полноценных субъектов государственного финансового контроля в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и достижения иных целей, предусмотренных Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в ред. от 24.06.2025), обусловлено комплексом публично-контрольных полномочий, в том числе в части применения ограничительных мер воздействия в отношении клиентов, вариативностью действий по оценке соблюдения клиентами требований антиотмывочного законодательства и реализацией риск-ориентированного подхода, внедренного финансовыми организациями в систему внутреннего контроля модели оценки рисков совершения их клиентами финансовых операций.

Проведенное исследование позволило Т.С. Дорошок сформировать комплекс взаимосвязанных теоретико-правовых положений о правосубъектности кредитных организаций как субъектов, участвующих в осуществлении государственного финансового контроля и реализующих возложенные на них обязанности и публично-контрольные полномочия. В частности, сформированы новые или содержащие существенные элементы новизны суждения и выводы относительно: этапов формирования современной правосубъектности кредитных организаций, обеспечивающих

их участие в осуществлении государственного финансового контроля; понятия государственного финансового контроля в части субъектов, его осуществляющих; ошибочности использования категории «правомочие» применительно к возлагаемым на кредитные организации публично-контрольным полномочиям в сфере государственного финансового контроля; различий между понятиями «государственно-властные полномочия» и «публичные полномочия»; систематизации сфер финансового контроля, в осуществление которого вовлечены кредитные организации; уточнения классификации правосубъектности кредитных организаций как субъектов, осуществляющих государственный финансовый контроль; понятия и содержания категории «публично-контрольные полномочия кредитных организаций» и ее соотношения с правосубъектностью кредитной организации как коммерческой организации; понятия и содержания категории «недобросовестная (злоупотребительная) практика» со стороны кредитных организаций при исполнении ими публично-контрольных полномочий; различий между понятиями «сомнительные финансовые операции» и «подозрительные финансовые операции»; и ряд других.

Комплекс выводов и положений теоретико-правового характера стал основой для разработки суждений и рекомендаций практической направленности.

Так, отмечая обусловленность наделения кредитных организаций публично-контрольными полномочиями в сфере государственного финансового контроля их прямой возможностью в полной мере оценивать степень опасности вовлечения их в преступную деятельность, реализовать в полной мере риск-ориентированный подход, внедренный в систему государственного финансового контроля, автор подчеркивает, что такая модель формирует существенные причины и возможности и для злоупотребительной практики использования кредитными организациями своих полномочий, что подтверждается широким набором практических примеров. На этой основе Т.С. Дорошок обоснован ряд

предложений по формированию системы сдержек и противовесов и построению контрольного механизма с участием кредитных организаций на основе принципа сбалансированности частного и публичного интересов.

Одной из важнейших проблем, рассмотренных в работе, является проблематика института реабилитации клиентов кредитных организаций, в отношении которых на основании их отнесения к определенной категории риска были применены кредитными организациями различные ограничительные меры. Несмотря на то, что в современной модели финансового мониторинга заложен механизм защиты добросовестных участников финансового рынка и соблюдения принципа построения договорных отношений между кредитной организацией и его клиентом на условиях недопущения вмешательства банка в хозяйственную деятельность клиента, однако его правовое регулирование на современном этапе требует существенной доработки.

К числу существенных авторских разработок также можно отнести обоснование нецелесообразности закрепления в законодательном регулировании полномочий кредитных организаций по выявлению подозрительных операций с привязкой к цели совершения финансовых операций их клиентами (финансирование терроризма, финансирование распространения оружия массового уничтожения, финансирование экстремистской деятельности), поскольку кредитные организации как агенты финансового мониторинга в целом выявляют рисковые (сомнительные) операции, но не обладают возможностью оценивать и квалифицировать перечисленные виды криминального поведения клиентов.

Обобщая, можно заключить, что диссертация Т.С. Дорошок посвящена актуальной проблематике, обладает научной новизной как в части поставленных гипотезы, цели и задач исследования, так и в части полученных результатов, которым присущи теоретическая и практическая значимость. Проведенное исследование позволило разработать комплекс взаимосвязанных теоретических положений об особенностях правосубъектности кредитных

организаций, вовлеченных в осуществление государственного финансового контроля посредством наделения их публично-контрольными полномочиями.

Вышеизложенное также позволяет констатировать, что в работе был корректно реализован комплекс общенаучных и специально-юридических методов научного познания. В частности, результативно были применены такие научные методы как историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный.

Структура работы сформирована методологически корректно в соответствии с логикой поставленных исследовательских задач. В достаточной степени подтверждена достоверность выводов и положений диссертации, в том числе выносимых на защиту. Их комплекс, равно как и примененная автором методология исследования подтверждают, что диссертация Т.С. Дорошок представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, направленные на решение задачи по расширению научного знания о финансово-правовом регулировании правосубъектности кредитных организаций, вовлеченных в осуществление государственного финансового контроля посредством наделения их соответствующими обязанностями и публично-контрольными полномочиями.

Содержание диссертационного исследования соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Автореферат и публикации автора отражают основное содержание и значимые положения диссертационного исследования.

Диссертация Татьяна Сергеевны Дорошок «Кредитные организации как участники правоотношений в сфере государственного финансового контроля», соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842

(в ред. от 16.10.2024), а ее автор Татьяна Сергеевна Дорошок заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

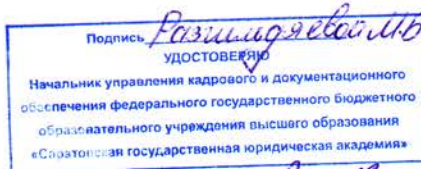
Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

М.Б. Разгильдиева

М.Б. Разгильдиева

17.06.2025



М.А. Вайсмановская

Контактная информация:

Разгильдиева Маргарита Бяшировна, доктор юридических наук, профессор (специальность 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право)

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

410056, г. Саратов, ул. им. Н.Г. Чернышевского, зд. 104, стр. 3

тел.: (8452) 299-202

e-mail: post@ssla.ru

Официальный сайт: <http://www.cguoa.pff.ru/>