



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-52

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

11 марта 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Евтеевой И.С.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Терещенко Дмитрия Александровича об оспаривании решения Совета директоров Центрального банка Российской Федерации от 24 июня 2022 г. «О критериях отнесения Банком России юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций»,

установил:

решением Совета директоров Центрального банка Российской Федерации от 24 июня 2022 г. «О критериях отнесения Банком России юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций» (далее также – Решение) утверждены следующие критерии отнесения Центральным банком Российской Федерации (далее также – Банк России) юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций (далее

также – Критерии): критерии в области оценки юридического лица (индивидуального предпринимателя), видов, характера и финансовых результатов его деятельности (пункт 1.1), критерии в области оценки операций по счетам юридического лица (индивидуального предпринимателя) в кредитных организациях (пункт 1.2), критерии в области оценки учредителей (участников), руководителей юридического лица, а также физического лица, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя (пункт 1.3), критерии в области оценки аффилированности юридического лица (индивидуального предпринимателя) с иными юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями), совершающими подозрительные операции (пункт 1.4), критерии в области результатов национальной оценки рисков и секторальной оценки рисков, проведенных в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) (пункт 1.5), и критерии в области информации, поступившей от государственных органов (пункт 1.6).

Терещенко Д.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать Решение не действующим с даты принятия, полагая, что оно является нормативным правовым актом, который в нарушение требований статьи 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), утвержденные Решением Критерии являются недостаточно определенными, поскольку в нарушение Федерального закона № 115-ФЗ и частей третьей и седьмой статьи 9¹ Федерального закона № 86-ФЗ в них не отражены критерии, определяющие подозрительные операции, значительность, малозначительность, длительность и системный характер допущенных нарушений и другие оценки поведения субъектов предпринимательской деятельности, за которые могут быть применены меры санкционного и ограничительного характера предпринимательской деятельности, а также принципы открытости и доступности информации об отнесении клиентов к группам риска совершения подозрительных операций.

В обоснование своего требования административный истец указал, что 25 июня 2024 г. получил от общества с ограниченной ответственностью «Банк Точка» сообщение о применении в отношении его с 25 июня 2024 г. мер, предусмотренных пунктом 5 статьи 7⁷ Федерального закона № 115-ФЗ, на основании решения Банка России об отнесении его к группе высокой степени (уровня) риска подозрительных операций – уровень риска 2 – высокий, 9.01 – подозрительные транзитные операции высокого риска, направленные на получение наличных денежных средств (через счета физических лиц).

Административный ответчик Банк России в письменных возражениях и заинтересованные лица Минюст России и Федеральная служба по финансовому мониторингу (далее также – Росфинмониторинг) в письменных отзывах на

административный иск указали, что Решение принято Банком России в пределах предоставленных законодателем полномочий, не является нормативным правовым актом, в связи с чем не подлежало государственной регистрации, утвержденные им Критерии в полной мере соответствуют требованиям по выявлению рисков совершения подозрительных операций и положениям Федерального закона № 115-ФЗ и Федерального закона № 86-ФЗ, не нарушают прав административного истца.

Представитель административного истца Косякин К.М. в судебном заседании настаивал на удовлетворении заявленного требования.

Представители Банка России Исаев Д.Б., Терентьев И.А. и представитель Росфинмониторинга Царёв А.С. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России заявил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителей сторон и заинтересованного лица Росфинмониторинга, изучив доводы заинтересованного лица Минюста России, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободин С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 86-ФЗ статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются Конституцией Российской Федерации, названным федеральным законом и другими федеральными законами.

Пунктом 18⁸ статьи 4 Федерального закона № 86-ФЗ к функциям Банка России отнесено осуществление оценки степени (уровня) риска совершения подозрительных операций кредитными организациями, филиалами иностранных банков, клиентами кредитных организаций и клиентами филиалов иностранных банков – юридическими лицами (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальными предпринимателями), зарегистрированными в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При осуществлении оценки степени (уровня) риска совершения подозрительных операций клиентами кредитных организаций и филиалов иностранных банков – юридическими лицами (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальными предпринимателями), зарегистрированными в соответствии с законодательством Российской Федерации, в силу части первой статьи 9¹ Федерального закона № 86-ФЗ Банк России относит каждое такое юридическое лицо (каждого такого индивидуального предпринимателя) к одной из трех групп риска совершения

подозрительных операций в зависимости от следующих степеней (уровней) риска совершения им подозрительных операций: 1) низкая степень (уровень) риска совершения подозрительных операций; 2) средняя степень (уровень) риска совершения подозрительных операций; 3) высокая степень (уровень) риска совершения подозрительных операций.

Частью четвертой статьи 9¹ Федерального закона № 86-ФЗ закреплено, что Банк России относит юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций на основании критериев, которые определяются Банком России по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, и утверждаются Советом директоров.

Частью второй статьи 18 Федерального закона № 86-ФЗ установлено, что решение Совета директоров по вопросам определения критериев отнесения юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций подлежит обязательному официальному опубликованию в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 7 данного закона, в течение 10 дней со дня принятия этого решения, согласно которой официальным опубликованием нормативного акта Банка России считается первая публикация его полного текста в официальном издании Банка России – «Вестнике Банка России» или первое размещение (опубликование) на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.cbr.ru).

В целях реализации полномочий, предоставленных законодателем, по согласованию с Росфинмониторингом и на основании проведенной Росфинмониторингом национальной оценки рисков в 2018 и 2022 гг., Совет директоров Банка России Решением утвердил Критерии, которые 1 июля 2022 г. размещены на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://www.cbr.ru>).

Таким образом, оспариваемый акт принят компетентным органом в пределах предоставленных ему полномочий и опубликован в установленном законом порядке.

Довод административного истца о том, что Решение является нормативным правовым актом, не может быть признан состоятельным.

Статьей 7 Федерального закона № 86-ФЗ предусмотрено, что Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции этим федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов

государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц (часть первая). Правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно (часть вторая). Нормативные акты Банка России должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (часть четвертая).

Согласно Положению Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» (далее – Положение) нормативным актом Банка России является издаваемый Банком России акт, направленный на установление, изменение или признание утратившими силу норм права постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение на территории Российской Федерации и обязательных для круга лиц, определенных статьей 7 Федерального закона № 86-ФЗ, и (или) направленный на установление, изменение или признание утратившими силу норм права постоянного или временного характера, регулирующих внутреннюю деятельность Банка России (включая вопросы трудового права), рассчитанных на неоднократное применение и обязательных для системы Банка России (пункт 1.2). Нормативные акты Банка России издаются в следующих формах: инструкция Банка России; положение Банка России; указание Банка России (пункт 1.4).

Не являются нормативными актами Банка России в силу пункта 1.3 Положения следующие акты Банка России: официальные разъяснения Банка России; распорядительные акты Банка России; методические рекомендации Банка России; положения о структурных подразделениях; акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования; иные акты, не отвечающие признакам нормативного акта Банка России, указанным в пункте 1.2 Положения.

В пунктах 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Анализ содержания Критериев позволяет сделать вывод, что они утверждены Решением Совета директоров Банка России в целях осуществления Банком России функций по оценке степени (уровня) риска совершения подозрительных операций и не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, в том числе для федеральных

органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, а представляют собой акт, применяемый исключительно Банком России в рамках осуществления полномочий по отнесению юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций.

Пунктом 1 статьи 7⁷ Федерального закона № 115-ФЗ закреплено, что кредитные организации и филиалы иностранных банков включают в правила внутреннего контроля, разрабатываемые в соответствии с пунктом 2 статьи 7 данного федерального закона, положения об использовании или неиспользовании в отношении клиентов – юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, информации Центрального банка Российской Федерации об их отнесении к группам риска совершения подозрительных операций.

В силу пункта 2 статьи 7⁶ Федерального закона № 115-ФЗ указанную информацию кредитные организации и филиалы иностранных банков при осуществлении внутреннего контроля вправе использовать в качестве дополнительного фактора, влияющего на оценку степени (уровня) риска совершения клиентом – юридическим лицом (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальным предпринимателем), зарегистрированным в соответствии с законодательством Российской Федерации, подозрительных операций.

Предусмотренные пунктом 5 статьи 7⁷ названного федерального закона ограничительные меры применяются кредитной организацией, филиалом иностранного банка, использующими информацию Центрального банка Российской Федерации, только после отнесения Банком России и самой кредитной организацией ее клиента к группе высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций.

При этом принятое Банком России решение об отнесении юридического лица (индивидуального предпринимателя) к высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций не влечет за собой изменения или прекращения правоотношений между кредитными организациями и их клиентами.

Не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, Решение не подлежало государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и

их государственной регистрации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Целями отнесения юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций в соответствии с частью второй статьи 9¹ Федерального закона № 86-ФЗ являются: 1) защита от использования инфраструктуры финансового рынка Российской Федерации в целях совершения финансовых операций в противоправных целях; 2) создание условий для беспрепятственного проведения финансовых операций юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), отнесенных к группе низкой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций; 3) повышение качества оценки кредитными организациями и филиалами иностранных банков степени (уровня) риска совершения подозрительных операций клиентами – юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями); 4) снижение издержек хозяйствующих субъектов, кредитных организаций и филиалов иностранных банков, связанных с выполнением кредитными организациями и филиалами иностранных банков требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; 5) обеспечение защиты прав и законных интересов клиентов кредитных организаций и филиалов иностранных банков – юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) при осуществлении кредитными организациями и филиалами иностранных банков внутреннего контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Указанные в части четвертой статьи 9¹ Федерального закона № 86-ФЗ критерии основываются на информации о видах и характере деятельности юридических лиц (за исключением кредитных организаций, филиалов иностранных банков, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, об операциях по их счетам в кредитных организациях и филиалах иностранных банков, их учредителях (участниках) и руководителях, аффилированности с иными юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями), совершающими подозрительные операции, о количестве банковских счетов (вкладов, депозитов), на результатах национальной оценки рисков и секторальной оценки рисков, проведенных в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ, а также на информации, поступающей от государственных органов, и иной информации.

Критерии в области оценки операций по счетам юридического лица (индивидуального предпринимателя) в кредитных организациях приведены в пункте 1.2 Критериев и содержат следующие количественные и качественные

признаки: количество банковских счетов (счетов по депозитам); даты открытия и закрытия банковских счетов (счетов по депозитам); динамика и период изменения объемов и количества операций по банковским счетам (счетам по депозитам); количество банковских счетов, по которым отсутствуют операции; объем, количество и основания операций по зачислению на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя) денежных средств от физических лиц, доля таких операций в общем объеме всех зачислений на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем и количество операций по зачислению на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя) денежных средств по договорам эквайринга и инкассации, доля таких операций в общем объеме всех зачислений на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем и количество переводов денежных средств между своими банковскими счетами, открытыми в одной или нескольких кредитных организациях, доля таких операций в общем объеме всех операций по банковским счетам юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем и количество платежей, подтверждающих хозяйственную деятельность (заработная плата, хозяйственные расходы, связь, аренда и тому подобное); объем и количество операций по зачислению денежных средств на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя) по основаниям, связанным с закрытием банковского счета; объем и количество операций по выдаче и (или) перечислению на другой счет остатка денежных средств на банковском счете юридического лица (индивидуального предпринимателя) по основаниям, связанным с закрытием банковских счетов; соотношение объема денежных средств, поступивших на банковские счета с учетом налога на добавленную стоимость, и денежных средств, списанных с банковских счетов без учета налога на добавленную стоимость; наличие (отсутствие) связи между основаниями преобладающих объемов зачисления денежных средств на банковские счета юридического лица (индивидуального предпринимателя) и основаниями их последующего списания; объем, количество и основания совершения операций по перечислению денежных средств на банковские счета, с которых в последующем осуществляется их снятие в наличной форме, доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем и количество операций по списанию с банковских счетов (счетов по депозитам) денежных средств на основании исполнительных документов о взыскании денежных средств, доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем, количество и основания совершения операций по перечислению денежных средств на банковские счета физических лиц, доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем, количество и основания совершения операций по снятию с банковских счетов (счетов по депозитам) наличных денежных средств, доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального

предпринимателя); объем, количество и основания совершения операций по перечислению денежных средств в пользу нерезидентов и (или) на счета других резидентов в иностранных банках (иных организациях финансового рынка), доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального предпринимателя); объем и количество совершаемых операций по перечислению денежных средств на свои счета в иностранных банках (иных организациях финансового рынка), доля таких операций в общем объеме всех списаний с банковских счетов юридического лица (индивидуального предпринимателя); наличие (отсутствие) по банковским счетам операций, имеющих транзитный характер (остатки денежных средств на счете отсутствуют либо незначительны по сравнению с объемами операций, обычно проводимыми клиентом по банковским счетам); объем, количество и виды сделок, в том числе на первичном или вторичном рынке, биржевые, внебиржевые, кассовые, срочные, с ценными бумагами, производными финансовыми инструментами; объем и количество операций по перечислению денежных средств на специальный банковский счет платежного агента, предусмотренный Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», специальный банковский счет банковского платежного агента (субагента), предусмотренный Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»; объем и количество операций по расчетам с юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями), которые Банком России отнесены к группе высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций, а также доля таких операций в общем объеме операций по банковским счетам юридического лица (индивидуального предпринимателя); соответствие указанных в платежных документах оснований операций, проводимых по банковским счетам, кодам видов экономической деятельности, указанным в ЕГРЮЛ (ЕГРИП); наличие в деятельности юридического лица признаков связи с финансированием терроризма, в том числе совершение операций по сбору, передаче, расходованию денежных средств, возможно, направленных на поддержку террористической деятельности.

Оценка уровня риска осуществляется Банком России по совокупности установленных критериев в каждом конкретном случае индивидуально исходя из характера и масштаба деятельности юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) и проводимых им операций с денежными средствами, в которых также учитываются значительность, малозначительность, длительность и системный характер.

При этом статьей 7⁸ Федерального закона № 115-ФЗ, определяющей права и обязанности Центрального банка Российской Федерации, кредитных организаций, филиалов иностранных банков, юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) при пересмотре высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций и оснований для применения мер в связи с отнесением Центральным банком Российской Федерации юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) к группе

высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций, в пункте 3 предусмотрена возможность обжалования отнесения заявителя Центральным банком Российской Федерации к группе высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций путем обращения в Центральный банк Российской Федерации в порядке, предусмотренном пунктом 1¹ данной статьи. В случае несогласия с решением Центрального банка Российской Федерации об отсутствии оснований для изменения заявителю высокой степени (уровня) риска совершения подозрительных операций заявитель вправе оспорить его в судебном порядке или обжаловать его в межведомственную комиссию в порядке, предусмотренном пунктом 1² этой статьи.

При изложенных обстоятельствах административное исковое заявление Терещенко Д.А. не подлежит удовлетворению.

Руководствуясь статьями 175–180, 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Терещенко Дмитрия Александровича об оспаривании решения Совета директоров Центрального банка Российской Федерации от 24 июня 2022 г. «О критериях отнесения Банком России юридических лиц (за исключением кредитных организаций, государственных органов и органов местного самоуправления) (индивидуальных предпринимателей), зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к группам риска совершения подозрительных операций» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов