Роль органов прокуратуры в обеспечении законности в кредитно-банковской отрасли российской экономики

БАЖАНОВ *Станислав Васильевич*, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

123022, Россия, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15

E-mail: svb-1956@mail.ru

Главной трудностью в осуществлении прокурорского надзора, особенно в такой требующей специальных познаний сфере, как кредитно-банковская, является отсутствие подробной информации о способах нарушения законодательства. В связи с этим представляется целесообразным налаживание должного методического обеспечения рассматриваемого вида прокурорской деятельности с акцентом на возможностях так называемых технологических карт.

Указанное методическое обеспечение прокурорского надзора в рассматриваемой сфере особенно важно, поскольку стабильности кредитно-банковской системы угрожают многочисленные нарушения, допускаемые как кредитными организациями, так и самим Банком России (его территориальными учреждениями) при осуществлении возложенных на них функций ведомственного регулирования, контроля и надзора.

Состояние законности в кредитно-финансовой сфере российской экономики, несмотря на внимание, уделяемое ее оздоровлению, остается неблагоприятным, количество совершаемых здесь преступлений — значительным. Широкое распространение получают факты хищения банковскими служащими денежных средств банков и их клиентов. Для совершения подобных преступлений создаются организованные преступные группы, в противоправные схемы которых вовлекаются «фирмы-однодневки». С целью облегчения реализации криминальных замыслов неправомерно разглашается информация, составляющая банковскую тайну, фальсифицируются финансовые документы учета и отчетности. Неправомерные действия банковских служащих нередко приводят к отзыву у кредитной организации лицензии и ее последующему банкротству.

Негативное влияние на состояние законности в рассматриваемой сфере оказывают противоправная банковская деятельность и незаконный вывод денежных средств за рубеж. Эффективность раскрытия связанных с этим преступлений остается невысокой.

Ключевые слова: прокурор, надзор, банк, кредитная организация, офшор, законность, территориальные учреждения Банка России, технологические карты, правоохранительные органы, контролирующие органы, аффилированные структуры, капитал, ценные бумаги, сомнительные сделки, финансовые операции, обналичивание, «зеркальные операции».

The Role of the Prosecution Service in Ensuring the Rule of Law in the Credit and Banking Sectors of the Russian Economy

S. V. BAZHANOV, leading research fellow of the Scientific Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor

15, 2nd Zvenigorodskaya st., Moscow, Russia, 123022

E-mail: svb-1956@mail.ru

The main difficulty in the implementation of prosecutorial supervision, especially in such areas as credit-banking areas, is the lack of information concerning the ways of law violations. And these areas demand a special knowledge to study them. In this regard, it seems advisable to establish the proper methodological support of this type of prosecutorial activities with a focus on the possibilities of so-called technological cards.

The specified methodological support of the prosecutor's supervision in this sphere has the especially important, because stability of the credit-banking system is threatened by numerous of violations committed by credit organizations as well as by the Bank of Russia (its territorial agencies) in the process of exercising their functions of departmental regulation, control and supervision.

The circumstance of legality in the financial sphere of the Russian economy is still negative, despite the attention given to its improvement. The number of crimes committed in this area is significant. Frauds of the bank's funds and their clients are widely distributed. The criminal groups are creating very often for commission these frauds; and they involve "one-day firms" in the illegal schemes. To facilitate the implementation of the criminal plans these groups often disclose the information which is a bank secret, falsify the documents of financial accounting and reporting. The wrongful actions of bank officers led to withdrawal of credit institution license and its subsequent bankruptcy.

A negative impact on the state of the legality in this area has the illegal bank activity and illegal withdrawal of funds abroad. The effectiveness of the disclosure of the related crimes remains very low.

Keywords: prosecutor, supervision, bank, credit institution, offshore, rule of law, the territorial institution of the Bank of Russia, technological cards, law enforcement agencies, regulatory authorities, affiliates, capital, securities, questionable business dealings, financial transactions, cash-out, "mirror operation".

DOI: 10.12737/art_2018_2_10

Одним из факторов, способствующих ухудшению состояния законности в российской экономике, является нестабильность системы государственного управления, обусловленная ее хроническим реформированием, характерным и для кредитно-банковского сектора, благополучие которого у Банка России вызывает обоснованную тревогу. Официальная статистика свидетельствует, что в 2015 г. прокурорами здесь было выявлено на 268,1% нарушений законов больше, чем в 2014 г. (9755 против 2650)¹, а в 2016 г. — 8191 нарушение законов.

По оценкам прокурорских работников, опрошенных в ходе социологического исследования, проводившегося под руководством автора настоящей статьи, на вопрос о том, как они оценивают состояние законности в кредитно-банковской сфере, ответы распределились следующим образом:

удовлетворительно — 9,8%;

состояние законности в этой сфере требует усиления контрольно-

надзорных полномочий Банка России — 25,4%;

состояние законности обуславливает необходимость активизации деятельности правоохранительных и контролирующих органов — 69,6%;

состояние законности предполагает усиление прокурорского надзора — 14,7%;

иное — 0,9%².

В целях «оздоровления» банковской отрасли был принят пакет федеральных законов: от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (утр. силу); от 28 февраля 2009 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности"»; от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»; от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»; от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

¹ См.: Статистический отчет «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН за 2015 год (форма, утв. приказом Генерального прокурора РФ от 14 декабря 2012 г. № 454 (с изм. от 17 марта 2014 г.)).

² Опрос проводился по специально разработанной анкете в рамках подготовки монографии на тему: «Предупреждение незаконного вывода банковских активов за рубеж».

акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков». В результате этого в поле зрения регулятора попали не только традиционные субъекты банковского сектора экономики, но и аффилированные с ними структуры, в которых, как правило, «оседали» деньги, в то время как риски «зависали» на кредитных организациях.

9 августа 2013 г. Банк России разослал субъектам кредитно-банковского сектора информацию о частичной реорганизации структуры управления его территориальных учреждений (ТУ)³, а в последующем принял Положение от 11 апреля 2016 г. № 538-П «О территориальных учреждениях Банка России», в котором были урегулированы их статус, задачи и функции. До конца 2016 г. раскрыть структуру собственности были обязаны все кредитные организации, входящие в систему страхования вкладов (ССВ).

Инициирование указанных законов и подзаконных нормативных правовых актов во многом обусловлено стремлением регулятора нивелировать превалирующие негативные тенденции в развитии кредитно-финансового рынка, в числе которых специалисты называют⁴: его «огосударствление»; рост уровня централизации банковских активов и капитала; сокращение числа банков; всестороннее ужесточение банковского регулирования и надзора.

³ См.: Вестник Банка России. 2013. 14 авг. № 43.

⁴ По материалам выступления президента Ассоциации российских коммерческих банков Г. А. Тосуняна «Проблемы правового обеспечения конкуренции в банковской сфере» на XI Ежегодных научных чтениях, посвященных памяти С. Н. Братуся, проводившихся 2 ноября 2016 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в г. Москве.

При этом, если тенденция «огосударствления» кредитно-финансового рынка в зарубежных странах проявляется, в частности, в стремительном росте сегмента государственных ценных бумаг, то в Российской Федерации она легализуется в установлении завышенных требований к капиталу банков, в которых могут размещаться государственные средства. Так, денежные средства государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, государственных унитарных предприятий и организаций с участием государственных средств в уставном капитале могут размещаться в виде банковских депозитов только в тех кредитных организациях, которые обладают собственными средствами (капиталом) в размере не менее 250 млрд руб. Например, на конец 2016 г. указанным требованиям отвечало лишь семь банков, пять из которых являлись банками с государственным участием. Таким образом, государственные средства поддерживают ликвидность банков именно с государственным участием, что ставит частные (коммерческие) банки в неравные конкурентные условия по сравнению с ними, а также создает угрозу эффективному рыночному функционированию не только российской банковской системы, но и экономики в целом.

«Огосударствление» банковского сектора экономики влечет ужесточение федерального контроля в кредитно-финансовой сфере, что негативно сказывается на состоянии законности. Начиная с 2014 г. Банком России ежегодно отзывается порядка 90 банковских лицензий: в 2016 г. — у 93 субъектов банковского рынка⁵, в 2015 г. — более чем у 90⁶,

⁵ URL: <http://leb.ru/bank/otozvanneye-licenzii/2152-banki-s-otozvanneye-licenziyami-v-2016-godu.html> (дата обращения: 23.01.2017).

⁶ URL: <http://www.sredstva.ru/publications/216-banki-s-otozvanneye-licenziy.html> (дата обращения: 01.02.2016).

в 2014 г. — у 86 (на фоне продемонстрированного выше роста выявляемых прокурорами нарушений законов, допускаемых как кредитными, так и некредитными финансовыми организациями).

В 2015 г. произошло резкое увеличение (на 21,8% в сравнении с 2014 г.) зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 172 «Незаконная банковская деятельность» УК РФ⁷, что во многом объясняется жесткой политикой регулятора и стремлением субъектов банковского сектора экономики максимально выгодно для себя использовать «особенности складывающегося исторического момента». Например, почти три года группа так называемых черных банкиров занималась подпольной финансовой деятельностью, в результате которой объем незаконных операций составил свыше 10 млрд руб., а чистая прибыль превысила 400 млн руб.⁸ В основном это обналичивание, транзит и незаконный вывод денег за рубеж.

Рост количества зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 172 УК РФ, продолжился и в 2016 г. (на 18,1% по сравнению с 2015 г.)⁹.

Банк России играет существенную роль в обеспечении законности и стабильности в кредитно-банковской сфере, в связи с чем интерес представляют мнения респондентов из числа банковских служащих, которые на вопрос о том, является ли Банк России государственной организацией, ответили следующим образом:

да, является — 19,6%;

он должен признаваться таковым — 28,5%;

⁷ См.: Данные статистики за 2015 г. по форме 1-ЕГС «Единый отчет о преступности».

⁸ См.: Подпольные банкиры вывели из России 10 миллиардов рублей // Российская газета. 2015. 24 ноября.

⁹ См.: Данные статистики за 2016 г. по форме 1-ЕГС «Единый отчет о преступности».

Банк России не входит ни в одну из ветвей власти и признаваться государственной организацией не должен — 51,7%;

иное — 0,02%.

Комментарии к данному вопросу были даны следующие:

независимость Банка России является важным политико-экономическим достижением, однако независимым он должен быть не только от Российской Федерации, но и от МВФ;

важно, чтобы регулятор отвечал не только за борьбу с инфляцией, но и за экономическое развитие страны.

Стабильность кредитно-банковской сферы традиционно оценивается с учетом качества активов кредитных организаций, состояния расчетной дисциплины, эффективности внутреннего контроля и системы управления рисками, выполнения требований федерального законодательства и других нормативных правовых актов, в том числе Банка России. Особую значимость здесь приобретает своевременное предупреждение «зеркальных» операций и схем с фиктивными векселями, а также фактов сокрытия реальных показателей финансового благополучия.

В 2016 г. в Генеральную прокуратуру РФ из Банка России поступило более 130 сообщений о преступлениях в сфере банковской деятельности, по каждому из которых прокурорам субъектов РФ были даны поручения об организации проверок. Всего в 2016 г. прокурорами было выявлено 8,2 тыс. нарушений законодательства о банковской деятельности (в 2015 г. — 9,8 тыс.), для устранения которых внесено 1,6 тыс. представлений (в 2015 г. — 2,5 тыс.). По требованию прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 1,7 тыс. лиц (в 2015 г. — 2,3 тыс.), предостережено о недопустимости нарушения закона 61 лицо (в 2015 г. — 121), по направленным прокурорами в следствен-

ные органы материалам возбуждено 96 уголовных дел (в 2015 г. — 105).

Весьма иллюстративным в этом смысле является случай, имевший место в Волгоградской области, где полученные в банке в соответствии с кредитным соглашением денежные средства в размере 150 млн руб. были похищены клиентом еще в 2011 г. Распорядился он ими по собственному усмотрению, не выплатив кредит, а оперативная разработка по данному факту (начатая по настоянию органов прокуратуры) была инициирована лишь в 2015 г. Уголовное дело по ее результатам возбуждено в 2016 г.¹⁰

Также актуально для предупреждения незаконного вывода банковских активов за рубеж своевременное выявление в деятельности кредитных организаций различного рода схем (например, операций с «зеркальными» векселями, т. е. учитываемыми в портфелях сразу нескольких кредитных организаций, и «фиктивными», которые вообще банками не выпускались), сокрытие кредитными организациями реального качества активов и показателей финансового состояния. Основополагающая роль в этой работе принадлежит регулятору, осуществляющему ведомственный контроль, в повышении эффективности которого доминирующее значение имеет проводимый им текущий мониторинг хода и предварительных результатов проверок с использованием технологических карт. Последние представляют собой алгоритм пошаговых действий инспектора по проверке отдельных вопросов от анализа отчетности кредитной организации до формирования акта проверки. Разрабатываются они по наиболее актуальным для под-

держания стабильности кредитно-банковской системы и предупреждения незаконного вывода банковских активов за рубеж вопросам, в частности таким, как обналичивание денежных средств в крупных размерах, вывод средств за рубеж, оценка кредитного риска и риска потребительского кредитования. Технологические карты позволяют получить информацию о «серых схемах» нарушения требований закона, что, несомненно, обеспечивает надлежащее качество проверки, снижает элементы субъективизма в действиях инспектора, оптимизирует и рационализирует его труд, обеспечивает сопоставимость результатов проверок по нескольким банкам (одновременно). Так, в ТУ Банка России в последние годы направлялись технологические карты по вопросам, касающимся:

- операций кредитных организаций с ценными бумагами;
- операций кредитных организаций с собственными векселями;
- операций по выводу денежных средств за рубеж;
- оценки деятельности кредитных организаций в области потребительского кредитования;
- операций, связанных с ростом объемов выдачи клиентам наличных денежных средств, и др.

Технологические карты успешно апробированы в ходе проведения проверок, что предполагает допустимость их использования и при организации прокурорского надзора.

Так, в деятельности кредитных организаций широкое распространение получили следующие нарушения, способствующие незаконному выводу банковских активов за рубеж:

грубое игнорирование требований нормативных правовых актов о своевременном направлении сообщений о сомнительных операциях, подлежащих обязательному контролю, включая те, которые являются частью многоступенчатых схем расчетов, направляемых на увеличе-

¹⁰ См. справку Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об эффективности взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений в сфере банковской деятельности» 2017 г.

ние собственных средств (капитала) кредитных организаций за счет ненадлежащих активов;

занижение реального уровня кредитного риска и, как следствие, неполное создание резервов на возможные потери по ссудам;

формирование источников собственных средств (капитала) кредитных организаций с использованием ненадлежащих активов (например, уплата заемщиками процентов по кредитам за счет средств, предоставленных самими кредитными организациями);

несвоевременное исполнение обязательств перед кредиторами, вкладчиками и контрагентами;

нарушения требований нормативных правовых актов в области противодействия легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, касающейся игнорирования сообщений об операциях, подлежащих обязательному контролю, нарушения сроков представления сообщений, а также выявления сомнительных операций в целях «регулирования» значений обязательных нормативов и величины капитала в условиях ухудшающегося качества кредитных портфелей¹¹.

Говоря о нарушениях, обуславливающих незаконный вывод банковских активов за рубеж, следует иметь в виду и такие ситуации, когда кредитные организации создают управляющие компании, в свою очередь, организующие паевые инвестиционные фонды, а затем «сбрасывающие» туда проблемные ссуды, и получающие паи, оцениваемые по текущей справедливой стоимости. Тем самым кредитные организации восстанавливают резерв по ссудам. При этом происходит подмена актива, в то время как риски сохраняются.

Также в рамках использования паев реализуется другая схожая схема, когда кредитная организация покупает паи закрытых паевых инвестиционных фондов за «живые» деньги, а управляющая компания выдает заемщикам финансовые средства для погашения кредитов перед кредитной организацией. Описываемая схема в любом случае выглядит привлекательно, однако риски в итоге опять же «оседают» на банке.

Эффективному выявлению и предупреждению указанных нарушений во многом препятствует тот факт, что проводимый органами федеральной власти мониторинг процесса передачи прав на ценные бумаги, движимое и недвижимое имущество нерезидентам, зачастую представляющего собой не что иное, как скрытый вывод капитала, в целом не информативен. Он либо вообще не организован, либо его результаты ничтожны и не доступны, в том числе сотрудникам так называемых уполномоченных органов. В настоящее время ни в одном государственном органе нет достоверной информации о том, какое имущество (в том числе недвижимое) принадлежит резидентам Российской Федерации, а какое — нерезидентам. Достаточно показательными в этом смысле являются количество российских организаций с участием иностранного капитала, их оборот, виды экономической деятельности, в которых они задействованы. Сведения о размерах долей в уставном капитале, принадлежащих нерезидентам, как правило, отсутствуют. Часто не представляется возможным установить фактического собственника недвижимости ввиду ее принадлежности холдингам с участием нерезидентов.

Цивилизованный подход к предупреждению незаконного вывода банковских активов за рубеж позволяет сделать следующие упреждающие выводы, которые должны учитываться при осуществлении проку-

¹¹ См.: Бут Н. Д., Бажанов С. В. Предупреждение незаконного вывода банковских активов за рубеж средствами прокурорского надзора // Законность. 2016. № 12. С. 25.

рорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Государственными органами должным образом не отслеживается принадлежность собственности, находящейся на территории Российской Федерации (имущество резидентов — имущество нерезидентов), вследствие чего не всегда возможно определить, какое количество основных средств в экономике контролируется резидентами и действует в интересах отечественного воспроизводства.

Незаконный вывод банковских активов за рубеж может осуществляться с использованием различных схем и механизмов, ограничивающих или исключаящих применение

российской юрисдикции в части нормативно-правового регулирования отношений и судебного рассмотрения соответствующих споров.

Реальная зависимость российского капитала от нерезидентов значительно выше, чем адекватные инвестиционные показатели, что в принципе можно трактовать как теневой вывод капитала.

Сказанное обуславливает необходимость глубокого научного осмысления правового положения Банка России в системе органов государственной власти и управления, а также цивилизованного механизма вневедомственного контроля и прокурорского надзора за его деятельностью.

Библиографический список

Бут Н. Д., Бажанов С. В. Предупреждение незаконного вывода банковских активов за рубеж средствами прокурорского надзора // Законность. 2016. № 12.

Подпольные банкиры вывели из России 10 миллиардов рублей // Российская газета. 2015. 24 нояб.