

Академия управления МВД России

**СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**

Учебное пособие

Москва · 2019

УДК 336.71:351.74

ББК 65.261.1

С 56

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: Е. В. Егорова, начальник кафедры экономики и бухгалтерского учета Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, кандидат экономических наук; Е. Б. Подобный, заместитель начальника – начальник полиции УВД по САО ГУ МВД России по г. Москве.

Авторский коллектив: Ю. Г. Наумов, Е. А. Тришкина, В. А. Клочихин, Е. А. Куликова, В. Ф. Гапоненко.

Современные механизмы обеспечения органами внутренних дел экономической безопасности в банковском секторе экономики: учебное пособие / [Наумов Ю. Г. и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – 96 с.

ISBN 978-5-907187-03-0

В учебном пособии широко освещены теоретические и законодательные основы экономической безопасности в банковском секторе экономики, которые реализуются в современном тренде проектного управления экономикой и необходимости подготовки современного поколения руководящих кадров системы МВД России.

Учебное пособие относится к работам, обладающим высокой степенью востребованности и актуальности, предназначен для соискателей степени «магистр», адъюнктов, докторантов, научных и практических работников правоохранительных органов, а также для самого широкого круга читателей.

**УДК 336.71:351.74
ББК 65.261.1**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретические аспекты экономической безопасности в банковском секторе экономики	8
1.1. Стабильная банковская система — важное условие экономической безопасности государства	8
1.2. Роль ГУЭБиПК МВД России в обеспечении экономической безопасности банковского сектора экономики	17
Глава 2. Межведомственные проблемы противодействия экономическим преступлениям и меры регулирования, препятствующие правонарушениям в сфере финансового посредничества.	20
2.1. Актуальность проблемы противодействия экономическим преступлениям в сфере финансового посредничества	20
2.2. Характеристика мер банковского регулирования, препятствующих правонарушениям в сфере финансового посредничества.	31
2.3. Межведомственное взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов по противодействию правонарушениям в сфере финансового посредничества	36
Глава 3. Структура, способы совершения преступлений и меры противодействия преступлениям в сфере финансового посредничества.	46
3.1. Структура преступлений в сфере финансового посредничества.	46
3.2. Совокупность факторов, способствующих совершению преступлений в сфере финансового посредничества	49
3.3. Способы совершения преступлений в сфере финансового посредничества.	57
3.4. Направления и характер мер оперативно-розыскного противодействия преступлениям в сфере финансового посредничества.	68
Заключение.	76
Список литературы.	79
Приложение	84

ВВЕДЕНИЕ

Банковская система страны выполняет роль своеобразных кровеносных сосудов рыночной экономики. От того, как она функционирует, как банки выполняют свои функции, в значительной степени зависит динамика экономического роста, уровень жизни населения, мобилизация финансовых ресурсов для развития приоритетных отраслей и производств, а также для нужд обороны и безопасности страны. Поэтому обеспечение экономической безопасности банковской системы страны является важнейшей государственной задачей.

Для стабильного функционирования банковского сектора необходимо качественно и своевременно осуществлять контроль и надзор за банковской деятельностью, так как банкротство кредитных организаций имеет высокую степень общественной опасности и негативно влияет на все субъекты экономики.

В последние несколько лет значительно изменился характер причин, влекущих за собой отзыв лицензий кредитных организаций. Так, резко возросла доля отзывов лицензий на осуществление банковских операций по причине так называемой утраты собственных средств. Основными причинами применения Банком России крайних мер к кредитной организации по-прежнему остаются: высоко рискованная кредитная политика, отмывание доходов, совершение сомнительных операций в крупных объемах. Данная ситуация подтверждается и позицией МВД России, которое определило активизацию борьбы с банковскими мошенничествами, хищениями средств кредитных организаций, криминальными банкротствами банков, финансовыми спекуляциями на валютном рынке и противоправным выводом капиталов за границу в качестве одной из основных задач по линии защиты приоритетных секторов и отраслей экономики.

С 2014 г. Центральным банком Российской Федерации отозваны лицензии у 305 кредитных организаций. Руководителями и собственниками обанкротившихся банков юридическим и физическим

лицам причинен ущерб на сумму свыше 3 трлн рублей, из которых 1,4 трлн рублей выплачено вкладчикам кредитных организаций из средств федерального бюджета Российской Федерации в виде страхового возмещения, что составляет более 15 % бюджета Российской Федерации на 2017 г. За последние годы все чаще в числе пострадавших от противоправной деятельности недобросовестных банкиров оказываются федеральные органы государственной власти, государственные корпорации и компании с высокой долей участия государства, а также крупнейшие бюджетообразующие отрасли. При этом доля возмещенного в результате деятельности конкурсных управляющих Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (далее – Агентство) ущерба не превышает 1,7 % от общего размера понесенных убытков.

Необходимо отметить, что обращения Центрального банка Российской Федерации поступают в МВД России спустя два месяца после отзыва лицензии без первичных документов (кредитные досье, выписки по ссудным счетам, заключение о точной сумме ущерба и т. п.), необходимых для проведения доследственной проверки, что увеличивает ее срок до семи месяцев. При этом Банк России избегает заблаговременного информирования МВД России о выявляемых в ходе надзорной деятельности фактах, а также предоставления подтверждающих документов.

Расширение сфер безналичных расчетов повлекли за собой стремительный рост хищений денежных средств, совершаемых посредством банковских карт. По данным Центра мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере Банка России, в 2018 г. объем несанкционированных операций по платежным картам достиг 1,3 млрд руб., что на 44 % превышает показатель 2017 г. (961,3 млн руб.), а общее количество таких транзакций выросло на 31,4 % (с 317 тыс. до 417 тыс.). Средняя сумма одной операции составила 3,3 тыс. руб. (+9,6 % по отношению к 2017 г.). Мошенники все активнее используют для хищения денежных средств Интернет и мобильные устройства: объем несанкционированных операций без предъявления карты (Card not present transaction, CNP) вырос на 48,3 % – с 726,4 млн до 1 млрд руб. В то же время объем несанкционированных операций, осуществленных в торговых организациях и через банкоматы, вырос на 31,9 % (с 232,6 млн до 307 млн руб.).

В общем объеме несанкционированных операций доля CNP-транзакций составила 81,4 % (в 2017 г. – 75,6 %). В подавляющем большинстве случаев (97 %) злоумышленники использовали для хищения средств методы социальной инженерии.

Количество хищений денежных средств с корпоративных счетов увеличилось в 7,3 раза – с 841 до 6,1 тыс. операций, а их объем сократился всего на 6,4 % – с 1,57 млрд руб. до 1,47 млрд руб. Основное количество несанкционированных операций, совершенных посредством системы дистанционного банковского обслуживания, приходится на сегмент от 100 тыс. до 10 млн руб. Объем хищений с корреспондентских счетов достиг 79,9 млн руб. (+44 % по отношению к 2017 г.).

Объем хакерских атак на процессинговые центры по переводу денежных средств сократился в 16,5 раза – до 57,5 млн руб. За 2018 г. было зафиксировано четыре таких атаки¹. Несмотря на ужесточение требований и отзыв 457 лицензий за последние 5 лет², продолжают сохраняться проблемы в банковском секторе. По данным Банка России, в 2018 г. объем сомнительных операций составил 73 млрд руб. В структуре таких операций треть занимает авансирование импорта товаров (23 млрд руб.) и почти четверть – переводы по сделкам с услугами, в основном морские контейнерные перевозки (17 млрд руб.). По сравнению с 2017 г. эти сегменты заметно выросли в относительном выражении за счет сокращения других позиций. В частности, с 20 % до 11 % или на 8 млрд руб., сократились сомнительные операции по исполнительным документам. Почти вдвое сократились объемы обналичивания: с 326 млрд до 176 млрд руб. В его структуре преобладали выдачи со счетов и по платежным картам граждан – 57 % (100 млрд руб.). Обналичивание с помощью юридических лиц сократилось более чем вдвое – до 67 млрд руб. (38,1 %). При заметном снижении объемов обналичивания в банковском секторе усилился его переток в небанковский сектор. Это отразилось на росте транзитных операций по безналичной компенсации наличной выручки, «продаваемой» третьим лицам торговыми компаниями и дистрибуторами. На такие операции приходится около 48 % от всех транзитных операций повышенного риска (в 2017 г. – 29 %)³.

По итогам 2018 г. каждая третья сомнительная финансовая операция (29 %) была связана со строительным сектором. На втором

¹ Обзор несанкционированных переводов денежных средств за 2018 год // Центр мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере Центрального Банка Российской Федерации. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/62930/gubzi_18.pdf (дата обращения: 17.06.2019).

² Дементьева К. На первый второй // Коммерсантъ. 2018. 12 декабря. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3821178> (дата обращения: 17.06.2019).

³ Структура сомнительных операций в банковском секторе в 2018 году: пресс-релиз Центрального Банка Российской Федерации от 12 марта 2019 г. URL: <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/15756/2018.pdf> (дата обращения: 17.06.2019).

месте расположилась сфера услуг (охрана, клининг, реклама) – 21 %. На третьем и четвертом местах с показателем 16 % оказались оптово-розничная торговля промышленными товарами и товарами народного потребления. Пятерку самых «теневых» секторов экономики замыкает производство – 12%¹.

Для решения указанных проблемных вопросов МВД России неоднократно обращалось в Банк России. Вместе с тем проводимая Банком России политика надзора за кредитными организациями не приводит к желаемым последствиям. Уведомление бенефициаров банка о необходимости докапитализации активов приводит к хищению денежных средств вкладчиков, подмену ликвидных активов на менее ценные. Кроме того, скрывшиеся за рубежом от российского правосудия бенефициары обанкротившихся кредитных организаций выдают себя за «жертв» антидемократической политики и под угрозой экстрадиции, как правило, соглашаются сотрудничать с подразделениями спецслужб иностранных государств, специализирующихся на создании деструктивных политических сил и проведении различного рода антироссийских кампаний, в связи с чем актуальность темы настоящего исследования достаточна высока.

¹ Информационные материалы по сомнительным операциям: пресс-релиз Центрального Банка Российской Федерации от 19 марта 2019 г. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/16773/sectors_2018.pdf (дата обращения: 17.06.2019).

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

1.1. СТАБИЛЬНАЯ БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА – ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Финансовая система и банковская системы, в частности, выступают основой для решения амбициозных задач развития, стоящих сегодня перед российской экономикой. Это ключевой компонент национальной и экономической безопасности, определяющий эффективность трансформации сбережений в инвестиции и конкурентоспособность российской экономики.

Миссия финансовой системы – обеспечение высоких темпов инновационного экономического роста, поддержание социальной стабильности и высокого уровня жизни населения и сохранение экономического суверенитета страны.

Для обеспечения ускоренного инновационного экономического роста финансовая система должна: предоставлять всем отраслям экономики необходимые ресурсы; обеспечивать эффективное перераспределение капитала и управление рисками; способствовать снижению территориального и социального неравенства; эффективно распределять ресурсы и доходы.

С точки зрения социальных целей финансовая система должна: обеспечивать граждан механизмами приобретения или аренды доступного, качественного жилья; гарантировать высокий уровень жизненных стандартов (потребления, здравоохранения, образования); сформировать механизм обеспечения социальных гарантий и достойной пенсии; предоставлять максимальные возможности для инвестирования средств; предоставлять ресурсы и инструменты для развития (эффект «социального лифта», формирование среднего класса, рост малого предпринимательства).

Сохранение экономического суверенитета предполагает: сохранение контроля финансовых потоков; управления рисками и распределения капитала за российскими резидентами; создание мощ-

ной, интегрированной в мировые рынки, но не подчиненной им, финансовой системы.

Банковский сектор, являясь ключевым компонентом финансовой системы, призван соответствовать целям, аналогичным тем, которые сформулированы для финансового рынка в целом, а именно:

1. Обеспечивать трансформацию внутренних сбережений в инвестиции с наименьшими трансакционными издержками.
2. Способствовать эффективному распределению ресурсов между различными отраслями, регионами, видами деятельности.
3. Предоставлять механизмы для реализации базовых социальных функций государства.
4. Обеспечивать укрепление финансового суверенитета.

Состояние банковской системы РФ во многом определяется состоянием национальной экономики с одной стороны, а с другой – лежит в основе экономической безопасности страны. Под экономической безопасностью обычно понимают такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессах¹.

Степень стабильности банковской системы страны, с одной стороны, может характеризовать состояние национальной экономики, производственных отношений, социальную атмосферу в обществе, сферу политических и международных взаимоотношений, а с другой стороны стабильность банковской системы зависит от стабильности социально-экономической обстановки в стране. Именно поэтому банковский сектор является важнейшим элементом экономической системы страны с точки зрения обеспечения ее экономической безопасности (табл. 1).

Основные принципы устойчивой и стабильной деятельности банковской системы, отвечающей потребностям общества и экономики, отражены в табл. 2.

Принцип управляемости банковской системы заключается также в наличии необходимых компетентных и эффективных органов управления, которые могут выполнять поставленные перед ними цели и задачи, претворяя выбранную политику в жизнь, способствуя устойчивости, надежности и стабильности отечественного банковского сектора.

¹ Экономическая безопасность России: общий курс: учебник / под ред. В. К. Сенчагова. М.: Дело, 2005. С. 72.

Таблица 1. Влияние банковского сектора на реализацию приоритетных направлений развития экономики

Приоритеты	Факторы влияния банковского сектора на реализацию приоритетов
Структурные преобразования в экономике	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание сети банков развития для льготного кредитования предприятий, инноваций. 2. Трансформация сбережений в инвестиции. 3. Увеличение объемов долгосрочных ресурсов.
Ускорение развития малого и среднего бизнеса	<ol style="list-style-type: none"> 1. Льготное финансирование и кредитование предприятий малого и среднего бизнеса. 2. Расширение портфеля банковских продуктов, услуг для малого бизнеса.
Повышение уровня, качества жизни населения	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расширение потребительского, в том числе ипотечного кредитования. 2. Расширение перечня продуктов, услуг банков населению. 3. Увеличение количества банков, их рассредоточение по территории страны. 4. Расширение системы защиты вкладов населения.
Опережающее развитие инвестиционно-инновационной деятельности	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение объемов долгосрочных ресурсов. 2. Использование для инвестиций средств государственных фондов и золотовалютных запасов РФ. 3. Повышение научно-технического уровня за счет средств, получаемых от экспорта.
Борьба с криминалом, коррупцией	<ol style="list-style-type: none"> 1. Усиление борьбы с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма. 2. Активизация сотрудничества Банка России с силовыми структурами и банками других стран в борьбе с подобными явлениями. 3. Развитие бюро кредитных историй¹.

Таблица 2. Основные принципы устойчивой и стабильной банковской системы

Принцип функциональной полноты	Банковская система может нормально функционировать и развиваться по восходящей только в том случае, когда она содержит все необходимые элементы в нужных количествах (пропорциях) – самые разнообразные коммерческие банки, кредитные учреждения и вспомогательные организации.
Принцип саморазвития	Банковская система должна обладать способностью совершенствоваться, что предполагает отлаживание механизмов реагирования на неблагоприятные факторы, предотвращения кризисных явлений, проведения санационных мероприятий, соблюдения ответственности (в отношениях как между звеньями банковской системы, включая Центральный банк, так и с прочими субъектами экономики, в том числе органами государственной власти и управления), обеспечения безопасности, распространения передового опыта.

¹ Кац И., Дружинин А. Банковская сфера и стратегия развития экономики // Проблемы теории и практики управления. 2007. № 1. С. 52.

<p>Принцип открытости</p>	<p>В соответствии с этим принципом признается необходимость: свободы входа и выхода из банковской системы в рамках законности (снятие всех искусственных, неправомерных ограничений при регистрации новых банковских учреждений, их филиалов и иных подразделений, реорганизации и ликвидации элементов банковской системы); развития разнообразных форм цивилизованных отношений между элементами банковской системы; информационной прозрачности действий всех участников рынка банковских услуг, включая Центральный банк; развития отношений конкурсности на базе строго определенных правил проведения конкурсов, минимизации влияния личных отношений на соответствующие решения государственных органов управления (например, при определении органами государства своих уполномоченных банков).</p>
<p>Принцип адекватности</p>	<p>Данный принцип имеет два главных аспекта.</p> <p>Во-первых, банковская система в целом и каждый ее элемент на любом конкретном этапе развития должны соответствовать окружающей их действительности, тому, что может предложить и чего ждет от них реальная экономика, общество (характер, цели и направления деятельности, переживаемые тенденции, перечень и условия предоставления услуг и т. д.).</p> <p>Во-вторых, принцип говорит о необходимости достижения и поддержания соответствия между элементами самой банковской системы (согласованность действий, взаимодополняемость, единство принципов и способов работы, совместимость). Особое значение здесь имеет единство или совместимость применяемых технологий, без чего банковская система либо не сможет сформироваться, либо обречена развалиться на «разноязычные» локальные части. Отсюда следует, что концепция формирования и развития национальной банковской системы должна включать идею единой политики в области банковской техники и технологии и конкретные представления относительно механизмов ее реализации на практике. При этом должна обеспечиваться технологическая совместимость с банковскими системами других стран.</p>
<p>Принцип эффективности</p>	<p>Поскольку коммерческие банки, кредитные учреждения и вспомогательные организации являются организациями коммерческими, принцип эффективности (прибыльности, рентабельности) естествен для их деятельности. Вместе с тем данный принцип включает и другие аспекты, также важные для системы. В соответствии с ним деятельность банковских учреждений должна быть эффективной не только для них самих, но и для их клиентов и для народного хозяйства (экономика совокупных общественных затрат труда). Наконец, деятельность элементов банковской системы должна быть эффективной и в социальном плане.</p>
<p>Принцип эволюционности</p>	<p>Превращение имеющейся совокупности банков, кредитных учреждений и вспомогательных организаций в элементы банковской системы, ее последующее развитие следует направлять путем постепенного совершенствования имеющихся структур и их параметров, традиций, путем последовательного накопления количественных и качественных изменений, основательного освоения новых операций, технологий,</p>

	достижения нового качества работы, новых отношений между элементами системы и клиентами, без «прыжков» через закономерные ступени развития (они часто эффективны, но всегда в конечном счете неэффективны).
Принцип адекватного правового сопровождения	Деятельность банков непосредственно касается вопросов первостепенной государственной важности, нуждающихся в жесткой правовой регламентации. Соответственно это требование распространяется и на остальные элементы банковской системы. Особое значение имеют: адекватность принимаемых законов, иных нормативных актов реальным процессам в экономике и обществе; полнота охвата реальных процессов нормами права; внутренняя непротиворечивость и своевременность разработки правовой базы банковской деятельности.
Принцип управляемости	Процесс создания и последующего развития банковской системы должен идти под сознательным контролем общества, государства, самого банковского сообщества. Это предполагает наличие коллективно разработанной, принятой большинством концепций, стратегии развития банковской системы, соответствующих рабочих программ и планов, их реализацию при согласовании усилий всех заинтересованных участников процесса. При этом концепция, стратегия, конкретные программы и способы их реализации должны периодически уточняться, при необходимости корректироваться, изменяться.

На сегодняшний день сложилась следующая система государственных органов, призванных обеспечивать стабильное функционирование, развитие и структуру банковской системы (рис. 1).

Президент РФ через ежегодное Послание Федеральному Собранию РФ высказывает наиболее приоритетные направления развития российской экономики.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2019 г.¹ было отмечено, что в России сегодня, по сути, сформирована новая макроэкономическая реальность, с низкой инфляцией и общей устойчивостью экономики. Для граждан это условие для роста реальных доходов, снижения стоимости ипотеки. Для бизнеса – предсказуемость в работе и более дешевый кредит. Это позволяет привлекать длинные заемные средства и частные инвестиции в масштабные инфраструктурные проекты.

Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // Рос. газ. 2019. № 38.

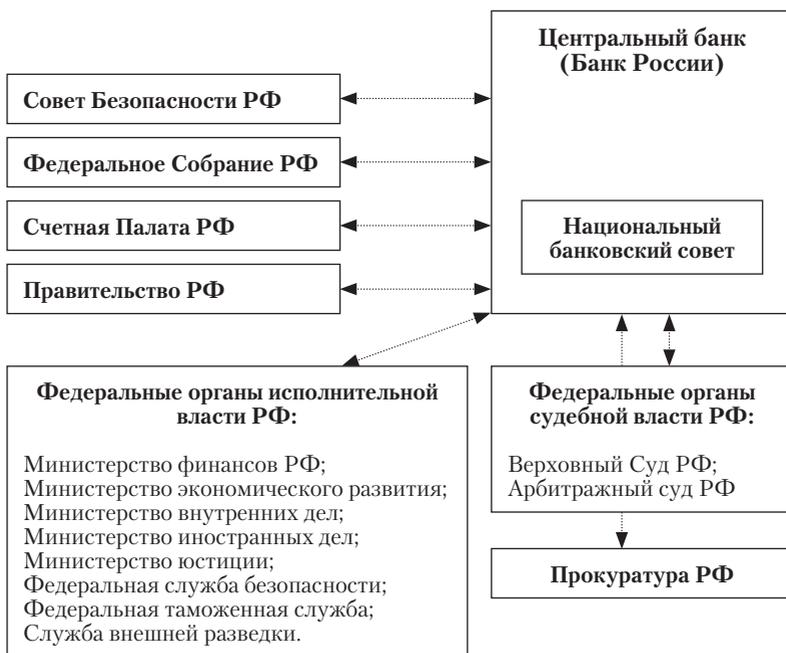


Рис. 1. Система государственных органов, регулирующих деятельность банковской системы

государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности¹.

Федеральное Собрание РФ в силу своих конституционных функций рассматривает различные аспекты обеспечения безопасности. Комитеты Совета Федерации и Государственной Думы ведут целенаправленную законотворческую работу по обеспечению национальной безопасности. Процедурно здесь имеются широкие возможности для тщательного изучения и экспертной оценки всех вносимых на рассмотрение законодательных предложений по критериям обеспечения экономической безопасности².

Счетная палата РФ создана для осуществления исполнения федерального бюджета, а также финансового контроля различных

¹ О безопасности: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 285-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

² Экономическая безопасность хозяйственных систем: учебник / под общ. ред. А. В. Колосова. М.: ПАГС, 2001. С. 133.

субъектов экономической системы, в том числе Банка России, которая также вносит значительный вклад в обеспечение экономической безопасности страны.

Правительство РФ также играет активную роль в вопросах реализации политики государства в банковской сфере. В частности, совместно с Банком России принимаются меры по реализации Стратегии развития банковской системы, вносятся проекты необходимых законов, контролируется уровень инфляции, регулируются отношения в валютно-финансовой сфере и так далее. В аппарате Правительства создано специальное подразделение, курирующее банковскую систему и финансовые рынки – Департамент экономики и финансов.

Федеральные органы исполнительной власти РФ также играют очень важную роль по обеспечению стабильности банковской системы. Особо необходимо выделить Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Федеральную службу безопасности, Службу внешней разведки, Федеральную таможенную службу.

К другим важнейшим органам обеспечения экономической безопасности относятся Прокуратура РФ, Верховный суд РФ, Арбитражный суд РФ. Они напрямую связаны с деятельностью по обеспечению безопасности личности, общества и государства в банковской сфере.

Основным государственным институтом, призванным обеспечивать стабильность банковской системы в стране, является *Центральный банк Российской Федерации (Банк России)*. В настоящее время в банковской системе России Центральный банк Российской Федерации (далее – ЦБ РФ) определен как главный банк страны и кредитор последней инстанции. Он находится в государственной собственности и служит основным субъектом государственного регулирования функционирования коммерческих банков. Центральный банк призван приводить их деятельность в соответствие с общей экономической стратегией и выступает ключевым агентом государственной кредитно-денежной политики. При этом со стороны ЦБ РФ используются в первую очередь экономические методы управления и только в отдельных случаях – административные.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»¹ на него возложено множество функций. В юридической литературе предложены различные классификации данных функций. Так, В. П. Поляков и Л. А. Московкина выделяют основные

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 28. Ст. 2790.

и дополнительные функции Центрального банка. Первые, в свою очередь, делятся на регулирующие, контрольные и обслуживающие¹.

Г. А. Тосунян и А. Ю. Викулин обоснованно полагают, что Центральный банк РФ выполняет четыре главные функции: определение макроэкономических денежных показателей, обеспечение устойчивости национальной валюты, обеспечение стабильности банковской системы, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов².

Национальный банковский совет (далее – НБС) – консультативно-совещательный орган при Банке России, состоящий из представителей палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, кредитных организаций, а также экспертов. НБС был учрежден в 1995 г. в целях совершенствования денежно-кредитной системы РФ.

В апреле 2005 г. Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации была принята «Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г.»³.

В соответствии с этим документом основной целью развития банковского сектора на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) стало повышение его устойчивости и эффективности функционирования. Основными задачами развития банковского сектора явились: усиление защиты интересов вкладчиков и других кредиторов банков; повышение эффективности осуществляемой банковским сектором деятельности по аккумулярованию денежных средств населения и организаций и их трансформации в кредиты и инвестиции; повышение конкурентоспособности российских кредитных организаций; предотвращение использования кредитных организаций для осуществления недобросовестной коммерческой деятельности и в противоправных целях (таких как финансирование терроризма и легализация доходов, полученных преступным путем); развитие конкурентной среды и обеспечение транспарентности⁴ в деятельности кредитных организаций; укрепление доверия к рос-

¹ Поляков В. П., Москвина Л. А. Структура и функции центральных банков: учебное пособие. М.: Инфра-М, 1996. С. 36–42.

² Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть: Теория разделения властей и современность. М.: Дело, 1998. С. 32.

³ Заявление Правительства РФ № 983п-П13, ЦБ РФ № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 г.

⁴ Транспарентность – в экономическом смысле – это открытость, общедоступность и гласность информации, касающейся правовых актов, административных правил и обычаев, судебных решений общего применения, а также в отношении международных правовых актов.

сийскому банковскому сектору со стороны инвесторов, кредиторов и вкладчиков.

Реформирование банковского сектора было направлено на реализацию программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.), прежде всего преодолению сырьевой направленности российской экономики за счет ее ускоренной диверсификации и реализации конкурентных преимуществ.

Необходимо отметить, что поставленные в ней задачи были частично реализованы: был достигнут рост объемов кредитования реального сектора и потребителей. Однако, по общему признанию экономистов, банковский сектор в России все еще остается недостаточно конкурентоспособным и низко капитализированным. Новые задачи развития требуют новых подходов и идей, которые позволят преодолеть инерционную динамику развития, выйти на новую траекторию роста.

В действующей в настоящее время Стратегии развития финансового рынка РФ на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р., поставлена важная стратегическая цель – формирование конкурентоспособного самостоятельного финансового центра. Для этого до 2020 г. необходимо решить следующие задачи развития финансового рынка: повышение емкости и прозрачности финансового рынка; обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры; формирование благоприятного налогового климата для его участников; совершенствование правового регулирования на финансовом рынке.

Адекватное соответствие потребностям экономики и общества доказывает необходимость в синхронном развитии разных секторов финансового рынка. Желаемый сценарий построения финансового центра в России и сбалансированного развития финансового рынка не будет реализован, если развитие рынка капиталов и банковского сектора не будут самым тесным образом скоординированы. Отставание одного из сегментов финансового рынка может обернуться проблемами в других секторах. Например, слабое развитие инфраструктуры оценки рисков (включая страховые компании, рейтинговые агентства, кредитные бюро) может сдерживать развитие банковского сектора либо привести к опасному накоплению банковских рисков. Чтобы избежать таких провалов, необходима также синхронизация регулирования разных секторов финансового рынка.

В новой Стратегии развития банковского сектора до 2020 года предусматривается решение следующих задач:

1. Создание условий, обеспечивающих развитие конкуренции на всех сегментах финансового рынка, в том числе всестороннее

развитие уже имеющихся форм небанковского финансового посредничества (прежде всего, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности).

2. Создание соответствующей инфраструктуры, отвечающей самым современным требованиям, в том числе в рамках работы Правительства Российской Федерации и Банка России по созданию Международного финансового центра в г. Москве, на основе использования передовых банковских технологий, развития системы бюро кредитных историй, системы регистрации залогов, национальной платежной системы и других значимых платежных систем.

3. Качественное изменение подходов к формированию банковского надзора и регулирования, в том числе в части приведения их в соответствие с международными стандартами и требованиями.

4. Реализацию мер по консолидации банковского сектора и повышению конкурентоспособности кредитных организаций.

Новые задачи по переходу к интенсивной модели развития банковского сектора потребуют существенного изменения условий его функционирования и внутренней структуры, а также смены подходов к организации банковского надзора и регулирования банковской деятельности в Российской Федерации.

1.2. РОЛЬ ГУЭБиПК МВД РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, осуществляющим в пределах представленных полномочий выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения экономической безопасности государства, противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности.

ГУЭБиПК МВД России имеет собственное организационное построение, свою специфическую структуру и является отраслевой подсистемой органов внутренних дел со своими, присущими только данной службе задачами, функциями и полномочиями.

Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2018 г. разработан и реализован комплекс организа-

ционных и практических мероприятий, направленных на решение в рамках своей компетенции задач по обеспечению экономической безопасности государства.

Одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России является проведение организационно-практических мероприятий, направленных на стабилизацию оперативной обстановки, связанной с негативными явлениями в *финансово-кредитной системе*.

В январе-октябре 2018 г. подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции территориальных органов МВД России зарегистрировано более 20,2 тыс. (+6,0 %) преступлений, совершенных в финансово-кредитной системе. Окончены расследованием уголовные дела о 6,7 тыс. преступлений, в суд направлены уголовные дела о 5,8 тыс. преступлений.

Раскрыто 880 преступлений, совершенных группой лиц по предварительному сговору; 2,2 тыс. – организованной группой либо преступным сообществом.

Размер причиненного материального ущерба по оконченным уголовным делам составил более 57,0 млрд рублей. Наложено арест на имущество, добровольно погашено, изъято имущества, денег на сумму свыше 38,6 млрд рублей.

Выявлено 3,9 тыс. лиц, совершивших преступления указанного вида. Привлечено к уголовной ответственности более 3 тыс. лиц.

ГУЭБиПК МВД России во взаимодействии с СК России и ФСБ России проработан вопрос о разработке системы дополнительных мер межведомственного взаимодействия по обеспечению возмещения ущерба, причиненного преступлениями в банковской сфере, путем проведения соответствующих мероприятий как в ходе оперативно-розыскной деятельности, так и на этапе доследственных проверок и расследования уголовных дел. Особое внимание уделено вопросам, связанным с блокированием и возвратом активов, находящихся за рубежом.

Работа в данном направлении осуществлялась в рамках деятельности Межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям, Экспертной группы, Межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям, Экспертной группы при Банке России по рассмотрению ситуаций, угрожающих стабильности банковской системы, Межведомственной рабочей группы при Генеральной прокуратуре Российской Федерации по выработке решений, нацеленных на повышение эффективности противодействия преступлениям, совершенным в банковской сфере, Экспертной группы

при Межведомственной рабочей группе при Генеральной прокуратуре Российской Федерации по выработке решений, нацеленных на повышение эффективности противодействия преступлениям, совершенным в банковской сфере.

Также ГУЭБиПК МВД России принято участие в разработке Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ) и ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», регламентирующие вопрос предоставления информации, содержащей банковскую тайну, при инициативном обращении в правоохранительные органы.

МВД России совместно с СК России, ФСБ России, при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и во взаимодействии с Банком России разработан алгоритм совместных действий в случае выявления признаков возникновения проблемной ситуации в кредитных организациях, несущих высокие риски криминализации, который в настоящее время проходит процедуру межведомственного согласования.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации во взаимодействии с МВД России, СК России, ФСБ России, ФТС России, совместно с ФНС России, Банком России, Росфинмониторингом и иными заинтересованными органами подготовлены изменения в Регламент информационного взаимодействия Банка России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных федеральных государственных органов Российской Федерации при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов, утвержденный приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, Росфинмониторинга, ФНС России, ФСБ России, ФТС России, СК России и Банка России от 12 марта 2013 г. № 105/136/50/ММ-7-2/117/131/98/447/12/ОД-121.

Принятые меры позволили повысить уровень межведомственного взаимодействия, получать в Банке России и Агентстве необходимые документы и информацию, сократить срок проверок по преступлениям в банковской сфере на ранних стадиях доследственных проверок, а также в рамках расследования уголовных дел выявлять активы, которые возможно заблокировать и возвратить с целью возмещения ущерба.

ГЛАВА 2. МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ И МЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

2.1. АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

В научной литературе существуют разные точки зрения относительно сущности экономической безопасности банковской системы. На наш взгляд, она заключается, прежде всего, в устойчивом функционировании банковской системы страны, ее надежной защищенности от разного рода внутренних и внешних угроз, динамичном развитии банковского бизнеса и эффективном выполнении банками своих основных функций – посреднической и трансформационной.

Основными вызовами для устойчивого функционирования банковской системы России на ближайшую перспективу, по нашему мнению, являются:

- 1) переход российской экономики к низкой инфляции;
 - 2) сокращение сети региональных коммерческих банков;
 - 3) значительный уровень правонарушений в банковской сфере.
- Остановимся на данных вызовах подробнее.

Проводя умеренно жесткую денежно-кредитную политику, ЦБ РФ обеспечил снижение инфляции с двузначных значений (2014 г. – 14,4 %, 2015 г. – 12,9 %) до уровня, близкого к 4 % (2016 г. – 5,4 %, 2017 г. – 3,7 %). Согласно Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 г. и период 2019 и 2020 гг. ЦБ РФ в качестве целевого годового показателя по инфляции на 2018–2020 гг. установил ориентир в 4 %.

Низкая инфляция несет для банков целый ряд негативных моментов:

а) уменьшение маржинального дохода (разницы между процентами по кредитам и депозитам). Такое положение связано с тем, что при снижении инфляции процент по кредитам падает. В резуль-

тате, если в 2013 г. величина банковской маржи составляла в среднем 4,4 %, то к 2017 г. она снизилась до 2,7 %. На 2018–2020 гг. значение банковской маржи прогнозируется на уровне 2,7–2,8 %. Такое снижение процентного дохода довольно болезненно для банков, принимая во внимание то, что до кризиса 2014 г. данный вид дохода составлял около 70–75 % банковской прибыли;

б) снижение комиссионного дохода от проведения банковских операций. Дело в том, что при высокой инфляции увеличиваются цены и тарифы на товары и услуги, номинальная выручка компаний и номинальные доходы граждан, а значит и комиссионные доходы, получаемые банками от осуществления различных платежей, расчетов, переводов;

в) уменьшается доход банков от обслуживания ранее выданных кредитов, увеличивается риск перехода этих кредитов в категорию «плохих» долгов. Это происходит потому, что со снижением инфляции снижаются и темпы роста номинальной выручки бизнеса, из-за чего обслуживание заемщиками ранее привлеченных по высоким процентным ставкам кредитов сильно затрудняется.

Все отмеченные выше моменты приводят к уменьшению банковской прибыли, которая необходима российским банкам для повышения норматива достаточности капитала в соответствии с требованиями Базеля III. Норматив достаточности капитала является одним из ключевых положений всех Базельских соглашений (Базель I, II, III). Он рассчитывается как отношение собственного капитала банка к банковским активам, взвешенным по степени риска. По Базелю III этот норматив становится более жестким по сравнению с предыдущими вариантами (Базель I – 8 %, Базель II – 10 %, Базель III – 11 %). Банки, у которых достаточность капитала будет ниже установленного норматива, не имеют права выплачивать дивиденды акционерам, а также бонусы и премии своим управляющим, а Центральный банк должен будет отозвать у них лицензии на совершение банковских операций. Некоторые банкиры, чувствуя, что за год они не смогут увеличить собственный капитал своих банков, чтобы соответствовать Базельским нормативам, пускаются «во все тяжкие»: начинают строить пирамиду из вкладчиков, выводить активы из банков, участвуют в схемах по отмыванию доходов, полученных преступным путем.

Привлекательность криминальных схем увеличивается также и в связи с растущей сложностью увеличения легальных доходов в условиях жесткой денежно-кредитной политики ЦБ РФ. Дело в том, что при высокой ключевой ставке ЦБ спрос на кредиты ограничен, что предопределяет острую конкуренцию банков за хороших

заемщиков. Как результат, стоимость кредитов падает, процентные доходы банков снижаются, а у банкиров растет ощущение безнадежности и желание «согрешить» ради увеличения доходов.

Таким образом, в условиях низкой инфляции регулирующим органам необходимо:

во-первых, Центральный банк, используя свои регулирующие рычаги, должен стимулировать банки к развитию новых видов финансовых услуг, способствующих увеличению банковской прибыли: секьюритизации активов; развитию андеррайтинга и маркет-мейтинга на рынке корпоративных облигаций; финансового консальтинга; продаже небанковских финансовых продуктов через сеть банковских офисов и отделений и др.;

во-вторых, нужно стремиться пресекать криминальные схемы на ранних стадиях, чтобы предотвратить или минимизировать ущерб от них. О возможности использования криминальных схем, нездоровой экономической ситуации, сложившейся в конкретном банке, могут свидетельствовать следующие косвенные признаки:

1) высокая доля ценных бумаг (больше 25–30 %) в совокупных активах и особенно резкий рост этой доли с невысоких (например, среднерыночных) значений (исключение могут составлять банки, специализирующиеся на расчетных операциях с инвестиционными холдингами);

2) высокая доля вложений (более 10–15 %) в паи инвестиционных фондов (далее – ПИФы) в совокупных активах банков;

3) растущая доля абсолютно ликвидных активов (более 30 %) в совокупных активах;

4) размещение крупных сумм (сопоставимых с размером отраженного в отчетности капитала) в иностранных банках и отсутствие оборотов по этим операциям;

5) высокая величина резерва (выше средней по банковской системе или банкам региона) на возможные потери по ссудам;

6) использование экономически необоснованных кредитных сделок (например, Банк Москвы в свое время выдал кредит на сумму 12,76 млрд руб. организации с уставным капиталом всего в 10 000 руб.);

7) выплата значительных сумм за оказание различных консалтинговых, маркетинговых услуг аффилированными компаниями (это может свидетельствовать о выводе активов).

В последние годы в России происходит растущая поляризация банковской системы. Она проявляется в том, что на одном полюсе находится небольшое количество крупнейших банков, контролируемых государством, а на другом – значительное число негосудар-

ственных банков, преимущественно региональных, с небольшим уставным капиталом, причем количество региональных банков с каждым годом сокращается. Мы полагаем, что в нашей стране с ее большой территорией, значительной дифференциацией субъектов федерации по уровню социально-экономического развития, у региональных банков есть своя незаменимая ниша. Они больше внимания уделяют малому и среднему бизнесу, лучше знают региональных клиентов, полнее учитывают их специфику. Об этом свидетельствует, в частности, то, что доля просроченной задолженности малого и среднего бизнеса крупнейшим банкам выше, чем небольшим региональным банкам, использующим индивидуальный подход к заемщикам. Поэтому для региональных банков у ЦБ РФ должна быть своя регуляторная специфика. Подобный подход уже отчасти реализуется в новой редакции Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Большую угрозу для стабильного функционирования банковской системы представляют разнообразные виды правонарушений, совершаемых в банковской сфере. К их особенностям можно отнести:

1) распространенность различного рода мошенничеств, поскольку банки имеют дело с самым ликвидным товаром – деньгами. Разного рода мошенничества составляют около 54 % от общего числа преступлений, фиксируемых в данной сфере;

2) высокий уровень организованности участников преступных действий. Так, в форме соучастия совершены 93 % случаев мошенничества. Из них 51 % случаев составили преступления, совершенные группой лиц по предварительному сговору; в 39 % случаев мошенничества совершены в составе организованных преступных групп и в 3 % случаев – в составе преступного сообщества.

К наиболее распространенным банковским правонарушениям относятся:

- 1) незаконная банковская деятельность;
- 2) правонарушения, совершаемые в процессе привлечения во вклады денежных средств юридических и физических лиц;
- 3) правонарушения, совершаемые в процессе открытия и ведения банковских счетов, а также осуществления расчетно-кассового обслуживания;
- 4) правонарушения при совершении кредитных операций;
- 5) правонарушения, совершаемые при использовании банковских платежных карт. Для предотвращения этих правонарушений сотрудникам правоохранительных органов необходимо обращать особое внимание на признаки возможной противоправной деятельности.

Таковы в общих чертах наиболее важные особенности обеспечения экономической безопасности банковской системы России в наше время.

Защита финансовой сферы от воздействия криминальных процессов и посягательств отнесена Стратегией экономической безопасности Российской Федерации к числу основных вызовов и угроз ее национальным интересам. В основу этого тезиса положены объективные и субъективные факторы, образующие взаимосвязанные звенья цепочки: «кризисные явления в экономике ↔ негативные последствия для банковского сектора ↔ хищения активов банков и вывод их за рубеж ↔ финансирование антироссийской пропаганды за рубежом и экстремистских структур».

В условиях формирования на протяжении десятилетий экспортно-ориентированной отечественной экономики развитие ее реального (производительного) сектора не достигло значительных масштабов. В свою очередь, банковский сектор активно развивался преимущественно за счет спекулятивных валютных операций, расширения спектра кредитных банковских услуг, сделок с ценными бумагами. В результате в банковском секторе концентрация капитала достигла довольно высокого уровня, что провоцирует коммерческие банки на излишние риски как для получения высокой прибыли, так и элементарного выживания.

Можно однозначно заключить, что недостаточная прозрачность деятельности кредитных учреждений напрямую связана с осуществляемой банками бесконтрольной и сомнительной с точки зрения законности деятельности. В настоящее время большинство кредитных организаций в Российской Федерации имеют низкую ликвидность, можно сказать, что 50–80 % банков – фактически банкроты. Имея на балансе преимущественно неликвидные активы, они вынуждены поддерживать свою платежеспособность на надлежащем уровне за счет построения финансовой пирамиды, то есть заимствования все больших сумм для исполнения обязательств по ранее полученным займам и уплаты по ним причитающихся процентов. Закономерно, что при проведении ликвидационных процедур выявляется недостача имущества. К примеру, в сообщении об итогах инвентаризации имущества банка «Навигатор» от 3 июня 2015 г. говорится о недостаче имущества на сумму 407 087 тыс. руб., наибольшая часть которой приходится на прочие активы (на момент проведения инвентаризации остатки по счетам не подтверждены документально), а также на недостачу по кредитам юридических и физических лиц (кредитные досье не переданы бывшим руководством банка временной администрации, а впоследствии конкурс-

ному управляющему). Помимо этого выявлена нехватка основных средств, нехватка по ценным бумагам и нехватка наличных денежных средств и денежных средств на корреспондентских счетах в других кредитных организациях.

С целью занижения или сокрытия определенных рисков руководством банков всячески маскируются истинные цели совершаемых сделок, реквизиты их участников. Пытаясь уклониться от соблюдения требований, предусмотренных мерами банковского регулирования о формировании резервных фондов в достаточном объеме, снижающих прибыльность, кредитные организации не отражают аффилированность заемщиков и кредитора. Подобная практика приводит к систематическому кредитованию банками сомнительной деятельности своих акционеров (участников) либо к расточительности по отношению к высоко ликвидным активам, злоупотреблению доверием вкладчиков.

Практически для всех банков-банкротов характерным является то, что их активы в значительной степени или полностью состоят из необеспеченных кредитов и векселей несуществующих организаций. Анализ этих активов показывает, что все они сформированы искусственным образом внутренними проводками с участием банковских «технических» компаний в результате реализации сомнительных сделок¹. В частности, предлагают ВИП-клиентам, разместившим крупные суммы, разделить вклад одного физического лица на несколько мелких в размере, покрываемом государственным страхованием. Так, в объявленном банкротом АКБ «Гранит» за полгода до отзыва лицензии 103 крупных вклада были превращены в 365 новых по 500–700 тыс. руб. Реализуется эта схема с помощью внутрибанковских проводок, где в качестве новых клиентов выступают родственники, друзья и знакомые первоначального вкладчика. Аналогично поступают с вкладами юридических лиц, разделив крупные вклады на необходимое количество мелких и также переформив их на физических лиц.

Основная часть криминальных действий владельцев банков по выводу активов происходит примерно в течение месяца до отзыва лицензий на осуществление банковской деятельности. Некоторые используют это период исключительно для «обналичивания» денежных средств. Около половины банков к моменту отзыва лицензии полностью утрачивают активы и практически не проводят банковских операций.

¹ Тарасенко О. А. Банкротство кредитных организаций: особенности и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 84–95.

Если до конца 2014 г. наиболее характерными являлись финансовые преступления, причиняющие вред в основном физическим либо юридическим лицам с незначительным оборотом денежных средств, то за последние годы все чаще в числе пострадавших от противоправной деятельности недобросовестных банкиров оказываются федеральные органы государственной власти, государственные корпорации и компании с высокой долей участия государства, а также крупнейшие бюджетообразующие отрасли. Осуществление страховых выплат вкладчикам, не покрываемых страховыми взносами банков и средствами, полученными в ходе их ликвидации, требует от Агентства привлечения все больших денежных ассигнований из государственного бюджета. Общий ущерб, причиненный Агентству действиями недобросовестных руководителей и собственников кредитных учреждений, превысил 2 трлн рублей.

Таким образом, преступления в сфере финансового посредничества, и в частности, хищения активов банков причиняют непоправимый ущерб социально-экономическому положению страны и политической стабильности в обществе, конституционным основам строя, суверенитету и безопасности государства. Их последствия провоцируют рост социальной напряженности в стране, сокращение финансирования социальных программ, снижение доверия граждан к банковским учреждениям, рост теневого оборота наличности, повышение спроса на иностранную валюту, падение курса национальной валюты, сокращение золотовалютных резервов. Изложенные факторы негативно отражаются на репутации отечественных кредитных учреждений в мировом банковском сообществе, что отрицательно влияет на их возможности привлекать средства из-за рубежа или участвовать в международных расчетных операциях.

Практике хищений активов способствует то, что зачастую надзорный орган длительное время не реагирует надлежащим образом на наличие у банка оснований для осуществления мер по предупреждению несостоятельности либо оснований для отзыва лицензии. Задержка платежей даже на несколько дней свидетельствует о тяжелом финансовом положении, а бездействие надзорного органа приводит к тому, что оно ухудшается в геометрической прогрессии с каждым днем неплатежей. Например, Мосбизнесбанк за день до отзыва лицензии имел уже картотеку неоплаченных расчетных документов длительностью 301 день.

В итоге уголовное преследование виновных в совершении преступлений в сфере финансового посредничества, как правило, начи-

нается уже после наступления общественно опасных последствий, в момент, когда денежные средства в особо крупных размерах похищены, выведены в зарубежные юрисдикции, легализованы, обналичены, вложены в недвижимость. В то время как фиксация признаков противоправной деятельности руководителей кредитной организации на ранних стадиях выявления правонарушений позволила бы предотвратить дальнейшее хищение денежных средств, обеспечить наиболее полное возмещение причиненного ущерба¹.

Благодаря этому организаторам банковских хищений в результате выезда за рубеж нередко удается избежать привлечения к ответственности и сохранить похищенные денежные средства, переведя их в иностранные банки. На момент начала расследования и отзыва лицензии они, как правило, находятся далеко от границ Российской Федерации. Из-за отсутствия системы передачи данных в онлайн-режиме пограничным органам ФСБ России о фигурантах уголовных дел, выпущенных под залог, такая мера пресечения, как арест также не эффективна. Европейские суды и правоохранительные органы (например, Великобритания, Королевство Монако) проявляют сдержанность в вопросах сотрудничества с российскими коллегами, в основном отказывая в экстрадиции подозреваемых.

Оказавшись за рубежом, такие банкиры под угрозой их выдачи российским правоохранительным органам или ареста счетов и другого имущества, как правило, соглашаются сотрудничать с подразделениями спецслужб иностранных государств, специализирующимися на создании деструктивных политических сил, проведении антироссийских пиар-кампаний и поддержке оппозиционного движения в нашей стране. Очевиден выбор этих людей в дилемме: потерять все имеющееся или «добровольно» пожертвовать крупную сумму денег экстремистским организациям, подрывающим конституционные основы общественно-политического строя государства, демократии, правопорядка в стране.

Спасаясь от российского правосудия, мошенники за рубежом выдают себя за жертв антидемократической политики, государственного вмешательства в частный бизнес, вымогательств со стороны коррумпированных чиновников. Вполне определенно, что представители иностранных государств будут использовать этих «жертв» в соответствующих акциях, например, в период подготовки и проведения президентских выборов. В противовес данной деятельности Центральный банк и соответствующие правоохрани-

¹ Савенков А. Н. Уголовная политика и устойчивость кредитно-финансовой системы // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 78–91.

тельные органы, должны взять на себя обязательство переломить создавшийся финансовый беспредел, вызвавший кризис в системе страхования вкладов, прекратить незаконную деятельность по обналичиванию денежных средств и заняться экстрадицией беглых банкиров, тем самым реализовав компанию по возвращению незаконно выведенных активов российских кредитных организаций из офшоров.

Резюмируя приведенные аргументы, можно заключить, что на нижнем уровне российской банковской системы сформировался хорошо отлаженный канал преступного обогащения, сокрывает следов преступлений и ухода от ответственности, что заставляет задуматься о позиции по этому вопросу мегарегулятора – ЦБ РФ, являющегося верхним уровнем отечественной банковской системы.

По мнению экспертов, причины сложившегося положения кроются в низкой эффективности реализуемых Банком России функций по регулированию банковской деятельности, в частности, в формальном характере осуществляемых надзорных функций. Приоритет отдается надзору за соблюдением банками нормативов финансовой стабильности, в то время как административные меры (прямые ограничения или запреты) применяются избирательно. Такое положение сложилось благодаря тому, что в большинстве правовых актов, регулирующих надзорную деятельность Банка России, предусмотрены в основном его права, а конкретные обязанности практически отсутствуют. Так, в п. 1 ст. 189.2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрено право, но не обязанность Банка России применять к кредитной организации меры по предупреждению банкротства. Пожалуй, только в ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1-ФЗ «О банках и банковской деятельности» можно найти прямое указание относительно обязанности ЦБ РФ отозвать лицензию на осуществление банковских операций в случае нарушения кредитной организацией отдельных пруденциальных норм. Но о таких нарушениях, кроме Банка России, никому не может быть известно, поэтому и в части своевременности реагирования путем отзыва лицензии он подотчетен только самому себе.

Причина бесконтрольности заключается в заявленном действующим Федеральным законом № 86-ФЗ статусе мегарегулятора, который используется Банком России для универсального оправдания любых мер, действий, решений. Ряд экспертов отмечает, что отсутствие его публичной подконтрольности влечет за собой угрозу уже скрытой зависимости от иных сил, в т. ч. криминальных и зарубежных, проведе-

ния им коррупционно обусловленной политики¹. Неслучайно в выводах, сделанных Счетной палатой России относительно деятельности Центрального банка в период дефолта 1998 г., говорилось: «Отмежевавшись от государства, Банк России придает своим действиям форму законности... не отвечает за негативные последствия для государства запущенных им (Банком России) финансовых механизмов».

Приходится констатировать непоследовательность позиции Банка России по вопросу взаимодействия с правоохранительными органами, половинчатость мер по реализации своих полномочий в сфере банковского надзора.

С одной стороны, в Федеральном законе о ЦБ РФ возможность взаимодействия регулятора с правоохранительными органами не упоминается. Умалчивает Федеральный закон № 86-ФЗ и о том, может ли Банк России обратиться в правоохранительные органы в случае выявления преступления в результате проведенной проверки. Представляется, что отсутствие прямого указания на необходимость направления материалов в правоохранительные органы не может расцениваться как запрет.

Банк России, выявив в ходе обследования кредитной организации признаки совершения противоправных деяний, направляет в органы внутренних дел информацию без первичных документов, ее подтверждающих. При этом при проведении проверок поступившей информации территориальные учреждения Банка России необоснованно отказывают правоохранительным органам в предоставлении запрашиваемой документации со ссылкой на банковскую тайну. Однако ст. 26 ФЗ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» не препятствует учреждениям Центрального банка РФ направлять в правоохранительные органы сведения о нарушении хозяйствующими субъектами уголовного законодательства, выявленные в ходе осуществления банковского надзора. Согласно норме, справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц выдаются на основании судебного решения кредитной организацией должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам, направляемым в суд в порядке, предусмотренном ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», при наличии

¹ Болдырев О. Ю. Коррупция, суверенитет и конституционная политическая экономика // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 23–30.

сведений о признаках подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Кредитная организация, Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов (ст. 26)¹. Рассматривать Банк России как кредитную организацию позволяет наделение его правом совершать банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями для защиты и обеспечения устойчивости рубля (ст. 46 закона 86-ФЗ).

На сегодняшний день Банк России обладает очень широкими полномочиями по собиранию сведений о финансовом состоянии поднадзорных организаций, включая получение объяснений сотрудников, электронных носителей, записей систем видеонаблюдения и т. п. Оценка достоверности учета (отчетности) является одной из основных целей проверки кредитной организации². Нормативно закреплено требование о том, что при выявлении фактов недостоверности учета (отчетности) кредитной организации (ее филиала), нарушений и недостатков в деятельности кредитной организации (ее филиала), а также иных оснований (обстоятельств), к акту проверки прилагаются соответствующие документы (информация) кредитной организации (ее филиала) либо их копии.

Учитывая изложенное, не усматривается каких-либо препятствий для направления Банком России при выявлении фальсификации бухгалтерской документации в ходе проверки финансовой организации копий документов в правоохранительные органы, что должно быть подтверждено высшими судебными инстанциями.

В целях создания условий для эффективного противодействия преступности в банковской сфере целесообразно:

1. Обратиться с просьбой в Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единства судебной практики и законности дать судам разъяснения по толкованию нормы ст. 26 Закона о банках и банковской деятельности в части равнозначного распространения ее требований, как на кредитные организации и Агенство, так и на Банк России.

¹ О банках и банковской деятельности: федер. закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6. Ст. 492.

² О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России): инструкция Банка России от 5 декабря 2013 г. № 147-И // Вестник Банка России. 2014. С. 23–24.

2. Дополнить ст. 57 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» абзацем: «Банк России в обязательном порядке информирует правоохранительные органы обо всех кредитных организациях, в отношении которых применены меры надзорного реагирования, в том числе при наличии достаточных оснований полагать, что кредитные организации допустили нарушения банковского законодательства».

3. Разработать совместный приказ МВД России и ЦБ РФ, утверждающий Регламент информационного взаимодействия Банка России, Министерства внутренних дел Российской Федерации при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов.

2.2. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕР БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

Согласно ч. 2 ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов и, в конечном счете, предотвращение кризисов в банковском секторе и, следовательно, финансовой системы в целом. Приоритетность указанной задачи подтверждается высказыванием эксперта Х. И. Мюллера, возглавлявшего в 90-е гг. Базельский комитет по банковскому надзору, который отмечал, что «цена плохого или неадекватного банковского надзора в рыночной экономике чрезвычайно высока»¹.

Банковский надзор осуществляется по следующим направлениям: лицензирование и государственная регистрация банковской деятельности; дистанционный и контактный надзор за деятельностью кредитных организаций. Формы банковского надзора: документарный надзор; инспекционные проверки; применения мер воздействия. Виды банковского надзора: предварительный (на этапе выдачи лицензии на осуществление банковских операций); текущий (в ходе текущей деятельности кредитной организации), призванный создать условия, при которых кредитная организация эффек-

¹ Мюллер Х. Й. О банковском надзоре в странах с рыночной ориентацией // Деньги и кредит. 1990. № 3. С. 55.

тивно управляет рисками, возникающими в ходе ее деятельности; последующий надзор (надзор за «проблемными» банками, вопросы отзыва лицензии на осуществление банковских операций, ликвидации кредитных организаций, в том числе в порядке банкротства)¹.

Согласно ст. 57 Закона о Банке России Центральный банк Российской Федерации для осуществления своих функций имеет право запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности. Банк России также имеет право устанавливать обязательные для кредитных организаций правила проведения банковских операций, бухгалтерского учета и отчетности, организации внутреннего контроля, составления и представления бухгалтерской и статистической отчетности, а также другой информации, предусмотренной федеральными законами. Банк России имеет право запрашивать и получать для анализа различные документы и информацию, включая данные отчетности по платежной системе. При этом Банк России самостоятельно определяет формы и сроки представления такой отчетности и методику ее составления. Дистанционный надзор выражается также в анализе документов и информации, которые касаются деятельности поднадзорных организаций и участников платежных систем, а также организации и функционирования платежных систем.

В соответствии со ст. 73 закона о Банке России для осуществления функций банковского регулирования и банковского надзора ЦБ РФ проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов Банка России и применяет предусмотренные законом меры по отношению к нарушителям.

С учетом норм банковского законодательства Банк России обладает обширными полномочиями по сбору в ходе проведения проверки сведений о финансовом состоянии поднадзорных организаций, включая получение объяснений сотрудников, электронных носителей, записей систем видеонаблюдения и т. п., позволяющих оценить достоверности учета (отчетности)². В случае выявления в ходе проверки финансовой организации фальсификации бухгалтерской документации материалы направляются в правоохранительные органы. Согласно ч. 1.2 ст. 140 УПК РФ материалы должны быть «направлены

¹ Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016.

² О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России): инструкция Банка России от 5 декабря 2013 г. № 147-И // Вестник Банка России. 2014. С. 23–24.

Центральным банком Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» (далее – Закон о Банке России), в который были внесены корреспондирующие изменения. Согласно ст. 75.1 и 76.8 указанного закона при неисполнении финансовой организацией в срок, установленный требованием (предписанием)¹ Банка России, обязывающим устранить нарушения, связанные с представлением и (или) публикацией (раскрытием) отчетности, и при обоснованных предположениях о наличии деяний, предусмотренных ст. 172.1 УК РФ, Банк России обязан в течение трех рабочих дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в следственные органы. В соответствии со ст. 74 Закона о Банке России предписание об устранении нарушения подлежит исполнению кредитной организацией в срок не более 45 календарных дней. Порядок направления предписания подробно регламентирован подзаконными актами Банка России². Только после соблюдения указанной процедуры возможно направление материалов в правоохранительные органы.

Выявление фактов внесения заведомо неполных или недостоверных сведений о сделках, об обязательствах, об имуществе, о финансовом положении организации в документы и (или) регистры бухгалтерского учета возможно не только в результате анализа отчетности, но и в ходе инспекционной деятельности Банка России. В законе не указано, может ли Банк России обратиться в правоохранительные органы в случае выявления преступления в результате проведенной проверки. Представляется, что отсутствие прямого указания на необходимость направления материалов в правоохранительные органы не следует расценивать как запрет.

В целях контроля за выполнением банками обязанностей по обеспечению стабильного функционирования системы страхования вкладов Агентство как организация, осуществляющая выплаты возмещения по вкладам, наделена полномочиями по участию в проверках банков, проводимых Банком России в рамках осуществления им над-

¹ Под предписанием понимается документ, направляемый кредитной организации, в котором надзорный орган со ссылкой на конкретные положения федеральных законов, нормативных актов Банка России констатирует выявленные нарушения в деятельности кредитной организации, указывает срок для их устранения, а также принудительные меры воздействия.

² О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности: приказ Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 // Вестник Банка России. 2002. № 4; О порядке направления Банком России акционеру (участнику) кредитной организации предписания и акта об отмене предписания: указание Банка России от 15 ноября 2013 г. № 3111-У // Вестник Банка России. 2014. № 18.

зорных функций (ст. 27)¹. Работники Агентства привлекаются к участию в проверках в качестве членов рабочей группы Банка России и на период проверки обладают тем же объемом прав и обязанностей, которые установлены для служащих Банка России².

Проводимые с участием Агентства проверки, как правило, носят плановый характер. Необходимость во внеплановых проверках возникает, во-первых, при обнаружении Банком России в ходе проверки, проводимой без участия работников Агентства, нарушений банком требований закона, и во-вторых, по предложению Агентства при выявлении им фактов неисполнения банком обязанностей, установленных законом и нормативными актами Банка России. Основной целью проверок, проводимых с участием работников Агентства, является получение информации об исполнении (либо неисполнении) банком обязанностей, предусмотренных законом, в том числе о своевременности и полноте уплаты страховых взносов, о надлежащем ведении банком учета обязательств перед вкладчиками, о готовности сформировать реестр обязательств (ст. 32 закона). При выявлении в ходе проверок нарушений, приводящих к искажению расчета страховых взносов и, как следствие, к их недоплате, Агентство вправе направить банку требование произвести перечисление на счет, на котором учитываются средства фонда обязательного страхования вкладов, неуплаченных страховых взносов и начисленных пени, а также обратиться в соответствии со ст. 27 закона в Банк России с предложением о применении к банку мер ответственности, предусмотренных ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Всего с начала реализации Агентством функции страхования вкладов (с 2005 г.) по вопросам страхования вкладов проверено 565 банков (в том числе банки, прекратившие впоследствии свою деятельность в результате реорганизации или ликвидации). В 21-ом субъекте Российской Федерации проверены все действующие банки, зарегистрированные на его территории³.

Последующий надзор – это комплекс мер, которые Банк России вправе (в некоторых случаях обязан) предпринять для уменьшения

¹ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федер. закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029.

² Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»: указание Банка России от 13 января 2005 г. № 1542-У // Вестник Банка России. 2005. № 7.

³ Барчуков В. П., Виноградова М. М. О некоторых вопросах совершенствования организационно-правового обеспечения проверок банков – участников системы страхования вкладов // Банковское право. 2011. № 3.

негативных последствий нарушений, выявленных в ходе документального и инспекционного контроля. Например, если финансовое состояние кредитной организации становится критическим и возникает реальная угроза, что кредитная организация окажется не в состоянии выполнять свои обязательства перед кредиторами.

К основному институту так называемого предупреждения банкротства следует отнести назначение Банком России временной администрации по управлению кредитной организацией (ст. 75 Закона о Банке России, глава III Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»). Если нарушения кредитной организации приобретают характер постоянно повторяемых и (или) ее финансовое положение не позволяет говорить, что кредитная организация будет в состоянии исполнить все свои обязательства, то Банк России отзывает у такой кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций. Основания для отзыва лицензии на осуществление банковских операций определены в ст. 20 Закона РФ «О банках и банковской деятельности» и подразделяются на две группы: к первой группе относятся основания, когда Банк России может (но не обязан) отозвать лицензии, ко второй группе – основания, когда Банк России обязан отозвать лицензию.

При наступлении обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 20, Банк России отзывает у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций в течение 15 дней со дня получения органами Банка России, ответственными за отзыв указанной лицензии, достоверной информации о наличии оснований для отзыва этой лицензии у кредитной организации.

Правовыми последствиями отзыва лицензии являются обязанность Банка России совершить ряд управленческих действий, а также неотвратимые изменения в правовом статусе кредитной организации (ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). В частности, законом установлены:

- обязанность ликвидации кредитной организации в соответствии с требованиями ст. 23.1 указанного федерального закона, а в случае признания ее банкротом – в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»;

- обязанность Банка России назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией (для предотвращения неправомерных действий со стороны руководителей кредитной организации), которая будет действовать до назначения ликвидатора или конкурсного управляющего.

2.3. МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

В противодействии преступлениям в сфере финансового посредничества ведущая роль отводится организации постоянного взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов. Это связано со спецификой совершения «банковских» преступлений и особенностями контроля и надзора за банковской деятельностью.

Основными субъектами данного взаимодействия со стороны контролирующих органов являются: Центральный банк Российской Федерации, Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», Федеральная служба по финансовому мониторингу. Со стороны правоохранительных органов таковыми субъектами являются: МВД России, ФСБ России, Генпрокуратура России, Следственный комитет России.

Правовой основой организации информационного взаимодействия между правоохранительными и контролирующими органами являются Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 10), Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 48), Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 1998 г. № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики», иные законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации. Формами взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов являются: информационный обмен, издание совместных нормативных актов, проведение совместных проверок, создание рабочих групп, проведение совещаний на межведомственном уровне.

Анализ нормативно-правовой базы взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов и практики правоохранительной деятельности показал, что основной формой взаимодействия является информационное. Информационное взаимодействие осуществляется на федеральном уровне, на уровне федеральных округов и субъектов Российской Федерации и реализуется путем взаимного предоставления информации и исполнения

запросов органов. Координацию информационного взаимодействия сторон при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов осуществляет Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Регламент информационного взаимодействия Банка России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных федеральных государственных органов Российской Федерации при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов, утвержденный совместным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, Росфинмониторинга, ФНС России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Следственного комитета Российской Федерации, Банка России от 12 марта 2013 г. № 105/136/50/ММ-7-2/117/131/98/447/12/ОД-121, определяет порядок взаимодействия указанных ведомств при рассмотрении и реализации материалов Центрального банка РФ в рамках деятельности по выявлению и пресечению незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов.

Информация, полученная Генеральной прокуратурой Российской Федерации в соответствии с п. 10, 11 Регламента направляется в МВД России, ФСБ России, ФТС России, СК РФ в соответствии с подследственностью преступлений, определенной УПК РФ, и подведомственностью дел об административных правонарушениях, определенной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в иные органы с учетом имеющейся у них компетенции.

Информационное взаимодействие Банка России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных федеральных государственных органов Российской Федерации осуществляется в следующих формах:

- предоставление информации, необходимой для установления связей финансовых операций с преступлениями и иными правонарушениями, направленными на незаконное извлечение дохода и (или) причинением имущественного вреда бюджетной и кредитно-финансовой системе Российской Федерации, а также легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма, в виде письменных запросов и ответов на них либо инициативное предоставление такой информации;
- проведение консультаций, заседаний рабочих групп;
- информирование о выявленных фактах нарушений законодательства Российской Федерации, а также о причинах и условиях, им способствующих;

– обмен статистическими, справочными материалами, методическими рекомендациями, представляющими взаимный интерес.

В случае, если Центральный банк Российской Федерации установит возможную связь финансовых операций с противоправной деятельностью, направленной на незаконное извлечение дохода и (или) причинением имущественного вреда бюджетной и кредитно-финансовой системе Российской Федерации, указанная информация, а также сведения о причинах и условиях, способствующих совершению данных правонарушений, направляются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Во исполнение указанного Регламента Банком России издано положение от 22 июля 2016 г. № 551-П «О порядке информирования Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу о выявлении финансовых операций кредитных организаций (их клиентов), обладающими признаками незаконных, в ходе осуществления Банком России функций банковского регулирования и банковского надзора». В соответствии с указанными выше документами Банк России в настоящее время направляет:

– в Генеральную прокуратуру Российской Федерации – информацию о выявлении в деятельности кредитных организаций финансовых операций, примерный перечень которых содержится в Методических рекомендациях Банка России по выявлению финансовых операций кредитных организаций и их клиентов, обладающими признаками незаконных от 27 июня 2016 г. № 21-МР;

– в органы внутренних дел (полиции) по месту нахождения кредитной организации (ее филиала, дочерней организации) – информацию о воспрепятствовании должностным лицам кредитной организации или иными лицам, действующим по их поручению, осуществлении функций временной администрации путем совершения неправомερных действий или бездействия в соответствии со ст. 28.1 и 28.3 КоАП РФ;

– в региональные подразделения ФСБ России – информацию о наличии в деятельности кредитной организации признаков, свидетельствующих о возможном недостоверном отражении в отчетности кредитной организации привлеченных вкладов физических лиц.

Из всех перечисленных выше субъектов МВД России взаимодействует с Центральным Банком Российской Федерации и Ассоциацией по страхованию вкладов.

Взаимодействие МВД России и Банка России также осуществляется на основании Соглашения о взаимодействии между Мини-

стерством внутренних дел Российской Федерации и Центральным Банком Российской Федерации от 17 мая 2004 г., на основании которого в ГУЭБиПК МВД России направляется основная часть материалов, оцениваемых Банком России и Агентством по страхованию вкладов, как содержащие признаки преступлений. Так, в период с 2014 г. по 2016 г. в ГУЭБиПК МВД России поступило свыше 450 информационных писем Банка России о сомнительных финансовых операциях кредитных организаций и их клиентов, по результатам проверки которых возбуждено более 100 уголовных дел. Проведение мероприятий по проверке поступающих из Банка России и Агентства сообщений в отношении кредитных организаций и их клиентов находится на постоянном контроле МВД России. На конец 2016 г. в МВД России поступило 226 информационных писем, по результатам проверки которых возбуждено 71 уголовное дело, принято решение об отказе в возбуждении уголовных дел по 28 материалам, в отношении 12 кредитных организаций письма Центрального банка Российской Федерации приобщены к ранее возбужденным уголовным делам.

В результате межведомственного сотрудничества в июне 2013 г. издано указание Центрального банка РФ, обязавшее кредитные организации обеспечить хранение данных IP-адресов пользователей системы «банк-клиент» не менее пяти лет (указание Центрального банка РФ от 5 июня 2013 г. № 3007-У «О внесении изменений в Положение Банка России № 382-П от 9 июня 2012 г. "О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств"»).

Использование данного инструментария в значительной степени способствует повышению эффективности выявления и расследования преступлений, связанных с незаконным обналичиванием и транзитированием денежных средств, в том числе полученных преступным путем. Указанная информация позволяет правоохранительным органам устанавливать территориальное местоположение объектов, из которых осуществлялось дистанционное управление незаконными финансовыми операциями.

В свою очередь взаимодействие между МВД России и Агентством осуществляется на основании Соглашения о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» от 11 октября 2006 г. в области:

– выявления в ходе ликвидационных процедур в банках признаков преднамеренного или фиктивного банкротства и иных правонарушений при банкротстве банков, конкурсным управляющим (ликвидатором) которых является Агентство;

– привлечения к предусмотренной законодательством Российской Федерации ответственности бывшего руководства и собственников ликвидируемых кредитных организаций, а также иных лиц, в действиях которых обнаружены признаки составов преступлений (ст. 1).

Распределение полномочий осуществляется следующим образом:

Агентство	МВД России
<p>При выявлении в ходе осуществления ликвидационных процедур обстоятельств, свидетельствующих о наличии признаков преступлений, направляет соответствующие материалы в органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении уголовного дела либо дела об административном правонарушении в отношении лиц из числа бывшего руководства кредитной организации, ее собственников, либо по факту совершения преступления.</p> <p>Оказывает содействие органам внутренних дел при проведении ими следственных проверок и расследования возбужденных уголовных дел путем предоставления оперативным работникам и следователям в установленном законодательством порядке имеющихся документов и иной информации, дачи необходимых разъяснений и консультаций.</p>	<p>Устанавливает контроль за рассмотрением территориальными подразделениями органов внутренних дел материалов, содержащих информацию о наличии признаков преступлений, выявленных в ходе осуществления ликвидационных процедур, обеспечивает взаимодействие с Агентством в ходе следственных проверок, проводимых по материалам Агентства. В случае недостаточности материалов для принятия решения о возбуждении уголовного дела или сложности в их расследовании своевременно (до принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или отказа в признании ликвидируемого банка потерпевшим или гражданским истцом) информирует Агентство о возникших проблемах с целью их преодоления путем совместных и согласованных действий.</p> <p>Информирует Агентство о процессуальных решениях, принятых оперативными работниками и следователями по направленным в МВД России материалам Агентства.</p> <p>Принимает по обращениям Агентства предусмотренные законом меры, направленные на обеспечение деятельности представителей конкурсного управляющего (ликвидатора) в случаях противодействия их законным интересам (ст. 5).</p>

Изучение правовых основ взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов, информационно-справочных и аналитических материалов позволило установить, что организация взаимодействия подразделений ЭБиПК МВД России с контролирующими и правоохранительными органами в сфере противодействия хищениям активов банков не отвечает требованиям, предъявляемым текущей оперативной обстановкой. Оно имеет очевидные недостатки объективного и субъективного характера,

связанные с тем, что обмен информацией осуществляется не оперативно и в ограниченном объеме, а запросы исполняются несвоевременно и некачественно.

Отчасти это объясняется тем, что контрольно-проверочная деятельность и порядок взаимодействия субъектов ведомственного контроля с правоохранительными органами регулируются отдельными нормативными актами, что на практике выливается в формальное применение норм права, отсутствие заинтересованности в координации работы и совместном достижении конечного результата. Кроме того, в инструктивных актах контролирурующих органов отсутствует указание на сроки реализации обязанности проверяющих по передаче материалов в правоохранительные органы.

В настоящее время Банк России взаимодействует с МВД России лишь в форме информирования МВД о нарушениях, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий в отношении банковских организаций. Но при этом ЦБ РФ отказывается информировать МВД России об имевших место нарушениях, выявляемых в процессе документального контроля этих банковских организаций, предшествующего проведению проверки. Другими словами, МВД России информируется и привлекается лишь тогда, когда все активы банков уже похищены, первичная документация уничтожена, а виновные лица скрылись. Зачастую такой большой временной разрыв между отзывом лицензии и возбуждением уголовного дела не только способствует уничтожению следов преступления, легализации имущества, полученного преступным путем, но и позволяет скрыться потенциальным обвиняемым. Примерами могут служить противоправные действия лиц из числа руководства и собственников ООО «Внешпромбанк», ОАО «Мастер-Банк», ОАО НБ «Траст».

Таким образом, значимый пласт информации, имеющийся в распоряжении контрольных подразделений Банка России о начинающихся негативных процессах в деятельности конкретных кредитных организаций, либо о начале действия каких-либо сомнительных схем различной криминальной направленности не доступен сотрудникам ЭБиПК МВД России для своевременного документирования преступной деятельности в полном объеме.

В условиях направления Банком России в МВД России информации лишь о финансовых операциях прошлых периодов практически отсутствует работа «на упреждение». Для МВД России недоступна информация о планируемых и проводимых Банком России контрольных и проверочных мероприятиях. Из-за того, что сотрудников ЭБиПК МВД России не привлекают для оперативного сопро-

вождения проводимых контрольных и надзорных мероприятий, отсутствует взаимодействие подразделений Банка России и МВД России в режиме реального времени при проведении контрольных и проверочных мероприятий, оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий.

Но самой насущной проблемой при проведении проверочных мероприятий по обращениям Банка России на сегодняшний день остается то, что содержащиеся в них сведения носят, по сути, голословный характер. Информационные письма Центрального банка Российской Федерации поступают в МВД России без первичных документов (кредитное досье, выписки по ссудным счетам, заключение о точной сумме ущерба и т. п.), необходимых для подтверждения факта противоправной деятельности и формирования доказательной базы по уголовному делу. Сбор указанных документов самостоятельно занимает у сотрудников полиции длительный срок (от 3 до 4 месяцев). Кроме того, Банк России направляет информационные письма в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, МВД России и Следственный комитет Российской Федерации, в результате три ведомства получают заявление и проводят по нему одновременную проверку. Соответственно они запрашивают как у самого Банка России, так и у подразделений ФНС России и Росфинмониторинга одни и те же материалы, что существенно увеличивает нагрузку и оправдывает проволочки с их предоставлением.

Не лучше обстоят дела и с исполнением запросов. Ссылаясь на банковскую тайну, Банк России отказывает в предоставлении части необходимых сведений (IP-адреса соединений по системе банк-клиент, реквизиты выгодоприобретателей от реализации незаконных операций, а также иную информацию, позволяющую установить лиц, непосредственно осуществляющих незаконные финансовые операции и др.).

Отдельные проблемы обусловлены объективными обстоятельствами, основанными на ведомственной специфике контрольной деятельности. Специалисты Банка России и Агентства по страхованию вкладов, обладая широкими знаниями в сфере функционирования коммерческих банков и гражданско-правовых отношений, ограничены в применении уголовно-процессуальных положений и в большей степени ориентированы на решение внутриведомственных задач по оценке качества активов, выявлению типовых схемных операций и нарушений установленных обязательных нормативов. Поэтому документы, направляемые в правоохранительные органы, в которых фиксируются факты противоправной деятельности, не всегда получают должную правовую оценку.

Банк России и Агентство по страхованию вкладов не являются правоохранительными органами и соответственно не имеют полномочий на осуществление оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий, не могут на необходимом уровне задокументировать обстоятельства, формирующие состав преступления при криминальном банкротстве коммерческого банка. Так, например, важным при исследовании качества ссудной задолженности является изучение деятельности аффилированных банку заемщиков.

Руководители указанных ведомств на совещаниях или посредством направления писем нередко высказывают претензии к длительности проверок, отсутствию результатов при проверке, направленной им информации. При этом они не принимают должных мер по обращениям ГУЭБиПК МВД России о предоставлении информации, необходимой для принятия процессуальных решений, по объектам оперативного поиска. Информация по таким обращениям поступает либо очень поздно, либо не поступает вообще (например, просьба к ЦБ России дать оценку соответствия законодательству операциям, проведенным конкретным банком). Данные обстоятельства свидетельствуют о попытке держать МВД России на «коротком информационном поводке» и направлять действия сотрудников ЭБиПК МВД России в то русло, которое считается нужным контролирующим ведомствам.

Приходится констатировать, что взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов осуществляется односторонне и фактически не ориентировано на выявление преступлений, что свидетельствует о назревшей необходимости совершенствования уровня взаимодействия органов государственного контроля (надзора) с правоохранительными органами по обмену информацией о совершенных правонарушениях с признаками преступлений¹.

По мнению специалистов, весьма эффективными являются организация и проведение межведомственных совещаний (семинаров, конференций) с участием сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, что позволяет своевременно получать информацию об изменениях административного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, распространенных способах совершения и сокрытия преступлений различных видов, особенностях отражения их типичных следов в документальных и материальных источниках (носителях) информации и т. д. Одной

¹ Казаков А. Я. Обстоятельства, способствующие совершению преступлений в государственных внебюджетных фондах // Российский следователь. 2012. № 16.

из причин такого положения дел являются ведомственная разобщенность, отсутствие должной координации действий различных государственных органов в борьбе с преступностью¹.

МВД России регулярно организует проведение совместных семинаров-совещаний по повышению квалификации и эффективности взаимодействия сотрудников правоохранительных и контролирурующих органов, занимающихся проблемами противодействия преступлениям данной категории. Так, в октябре 2016 г. по инициативе МВД России было проведено межведомственное совещание правоохранительных и контролирующих органов по вопросам совершенствования взаимодействия при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере финансового посредничества, в ходе которого был выработан ряд управленческих мер. Всего в 2016 г. было проведено 4 таких семинара. В мае 2017 г. состоялось заседание координационного совещания правоохранительных органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений в сфере банковской деятельности. Представляется, что в условиях сложившейся оперативно обстановки такая форма взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов может дать положительные результаты.

Кратко остановимся на такой форме взаимодействия, как создание совместных рабочих групп, позволяющей наладить систему результативного мониторинга оперативной обстановки в указанной сфере с использованием всего комплекса предоставленных полномочий в рамках межведомственного взаимодействия.

Так, на основе распоряжения Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 344-рп была создана Межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям, основной задачей которой стала координация деятельности органов власти по противодействию фирмам-однодневкам и незаконному обналичиванию денежных средств.

Указание Генпрокуратуры РФ от 14 ноября 2008 г. № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики» устанавливает, что в целях координации деятельности правоохранительных органов, своевременного выявления и пресечения правонарушений в период оздоровления ситуации в экономике и финансах, оператив-

¹ Шапиро Л. Г., Степанов В. В. Правовые аспекты взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов при обнаружении признаков преступлений в ходе проверок и ревизий // Российский следователь. 2008. № 8.

ного анализа поступающей информации предусмотрено создание рабочих групп из представителей органов МВД России, ФСБ России, ФНС России, Росфинмониторинга и иных государственных органов. Акцент в деятельности рабочих групп сделан, в том числе на пресечении неправомерных действий, связанных с банкротством кредитных учреждений, выдачей банковских кредитов (п. 2.11).

Резюмируя результаты анализа, наиболее эффективным представляется разработка механизма взаимодействия с Банком России, при которой регулятор при выявлении показателей, свидетельствующих о возможном выводе активов из банка, привлекал бы для участия в проверочных мероприятиях сотрудников службы ЭБиПК МВД России, которые в свою очередь могли получать доступ к серверу кредитной организации и первичным документам.

ГЛАВА 3. СТРУКТУРА, СПОСОБЫ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

3.1. СТРУКТУРА ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

Прежде чем перейти к анализу механизмов совершения преступлений в сфере финансового посредничества, кратко рассмотрим их структуру.

Согласно статистическим данным ФГКУ «ГИАЦ МВД России» за 2016 г. подразделениями правоохранительных органов выявлено 28 884 преступления (–8,6 % к АППГ), связанных с финансовым посредничеством, из которых 5 704 преступления (–2,3 % к АППГ) совершены в крупном или особо крупном размерах, либо причинили крупный ущерб.

В суд направлены уголовные дела о 6 929 (–15,4 % к АППГ) преступлениях, размер ущерба составил 201 174 174 тыс. руб., стоимость имущества, на которое наложен арест и сумма изъятых денежных средств составили 37 678 362 тыс. руб.

Заявления о совершении преступлений, выявленных Агентством, направляются в Следственный департамент МВД России. В 2016 г. из Агентства и Банка России поступило 50 заявлений о совершении противоправных действий в кредитных организациях, у которых Банком России отозвана лицензия на осуществление банковской деятельности. По результатам проверок территориальными органами предварительного следствия системы МВД России в 2016 г. возбуждено 39 уголовных дел, 8 материалов приобщено к ранее возбужденным уголовным делам, по остальным материалам в настоящее время проводится доследственная проверка.

В каждом обращении, поступившем в 2015–2017 гг. в адрес подразделений ЭБиПК МВД России от Банка России и Агентства в отношении бывшего руководства и собственников кредитных организаций, содержалась информация о наличии в их действиях признаков преступлений, предусмотренных ст. 159, 160, 196, 201 УК

РФ. На основании материалов проверок, проведенных УЭБиПК ГУ МВД России по г. Москве по таким обращениям, органами предварительного следствия в 2015–2017 гг. возбуждено 29 уголовных дел (2015 г. – 6, 2016 г. – 15, 2017 г. – 8).

Всего в производстве следственных органов МВД России в 2016 г. находилось 142 уголовных дела, возбужденных по обращениям Агентства и Банка России. Принятые меры позволили добиться положительной динамики по направлению таких уголовных дел в суд: в 2015 г. – 11 в отношении 15 обвиняемых, в 2016 г. – 14 в отношении 38 обвиняемых. В 2015 г. направлены в суд уголовные дела, связанные с банками: ОАО «Смоленский Банк», ОАО «Наш Банк», ОАО «Мультибанк», КБ «Соцкредитбанк» (ООО), ОАО АКБ «Кодекс», КБ «Холдинг-Кредит», ОАО АБ «Пушкино», ООО «Витас Банк», ОАО «Востоккредитбанк», АКБ «БРР» (ОАО), ИАБ «Диг-Банк» (ОАО). В 2016 г. – ОАО АБ «Пушкино» – 2 уголовных дела, АО АКБ «Стелла Банк», ООО КБ «ОГНИ МОСКВЫ», ПАО «Московский областной банк», ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ», КБ «Первый Экспресс» (ОАО), ОАО АКБ «КОДЕКС», Национальный банк «ТРАСТ» (ПАО), ООО КБ «Спецсетьстройбанк», ОАО Банк «Народный кредит», ООО Банк «Империя», ОАО «Востоккредитбанк», КБ «ПРИСКО КАПИТАЛ БАНК» (ЗАО).

Рост активности по инициированию уголовного преследования наблюдается в Центральном Банке России – в 2016 г. в Следственный комитет России направлено 86 сообщений, что на 67 больше в сравнении с предыдущим годом. Следственный комитет России также отмечает, что рост количества зарегистрированных сообщений о преступлениях происходил на фоне некоторого увеличения числа вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (с 24 в 2015 г. до 36 в 2016 г.). В подавляющем большинстве случаев решения об отказе в возбуждении уголовного дела в 2015–2016 г. принимались в связи с отсутствием события или состава преступления. Наибольшее количество сообщений о преступлениях поступило из органов внутренних дел – 156 (АППГ – 156) (по данным СК РФ).

Осуществление бывшим руководством и собственниками банков действий, направленных на искусственное создание неплатежеспособности банков, дают основания полагать наличие признаков преступлений, предусмотренных следующими статьями УК РФ:

ст. 159 «Мошенничество» (16,3 %);

¹ Указанные проценты составляют долю данного вида преступлений, выявленных в 2016 г. в кредитно-финансовой сфере.

ст. 159.5 «Мошенничество в сфере страхования» (0,37 %);

ст. 160 «Присвоение или растрата» (3,4 %);

ст. 165 «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотреблением доверием» (0,07 %);

ст. 172 «Незаконная банковская деятельность» (0,9 %);

ст. 172.1 «Фальсификация финансовых документов учета и отчетности финансовой организации связанные с финансовой деятельностью» (0,03 %);

ст. 195 «Неправомерные действия при банкротстве», ст. 196 «Преднамеренное банкротство» (0,13 %);

ст. 201 «Злоупотребление полномочиями» (0,24 %).

Действие по выводу активов из банка при наличии необходимой доказательственной базы является безвозмездным отчуждением находящегося в ведении виновного лица имущества банка в свою пользу либо в пользу третьих лиц, в результате которого банку причиняется ущерб. Таким образом, указанные выше действия содержат признаки хищения (ст. 159, 160, 165 УК РФ).

Обременение фиктивными долгами представляет собой использование лицом, выполняющим управленческие функции в банке, своих полномочий вопреки законным интересам кредитной организации в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц. Такие действия влекут за собой причинение существенного вреда правам и законным интересам как самого банка, так и его надлежащих кредиторов, т. е. содержат признаки преступления, предусмотренного ст. 201 УК РФ.

Неправомерно увеличивая размер выплат страхового возмещения и создавая условия для незаконного получения выплат лицами, не имеющими права на их получение, что может иметь признаки состава преступления, предусмотренного ст. 159.5 УК РФ.

Хищение активов кредитных учреждений осуществляется одновременно несколькими способами (подготовка, сокрытие следов), через разветвленные схемы, включающие значительное количество связанных между собой сделок, контрагентов, банковских операций. С экономической точки зрения незаконные финансовые операции могут быть следствием текущей противоправной деятельностью руководства банка, в результате которой формируются как скрытые, так и явные убытки, что повлечет за собой ухудшение финансовых показателей деятельности банка и может привести к отзыву лицензии. Но чаще встречаются «схемные» операции, применяемые при наступлении реальной угрозы отзыва лицензии. Как только в отношении кредитной организации Банком России проведена проверка, в ходе которой выявлены существенные недо-

статки и вынесены предписания для их устранения, характер которых свидетельствует о скором отзыве лицензии, руководителями предпринимаются меры по выводу активов из балансового учета кредитной организации, тем самым создаются условия невозможности проведения их оценки, взыскания задолженности в судебном порядке, что влечет за собой не исполнение обязательств перед кредиторами и вкладчиками банка. Как справедливо отмечают специалисты, большинство руководителей банков воспринимают активы как «собственные».

3.2. СОВОКУПНОСТЬ ФАКТОРОВ, СПОСОБСТВУЮЩИХ СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

Совершению преступлений исследуемой категории способствует комплекс объективных и субъективных причин.

Сложная социально-экономическая обстановка. В условиях формирования на протяжении десятилетий экспортно-ориентированной отечественной экономики развитие ее реального (производительного) сектора не достигло значительных масштабов. В свою очередь банковский сектор активно развивался преимущественно за счет спекулятивных валютных операций, расширения спектра кредитных банковских услуг, сделок с ценными бумагами. В результате в банковском секторе концентрация капитала достигла довольно высокого уровня, что провоцирует коммерческие банки на излишние риски как для получения высокой прибыли, так и элементарного выживания.

Так, в целях преодоления последствий разразившегося в 2008 г. глобального финансово-экономического кризиса, поддержки и стабилизации российской экономики был принят целый ряд нормативных правовых актов, большинство из которых было направлено на поддержку банковской системы. Однако даже на официальном уровне отмечалось, что сохраняются проблемы, связанные с доведением средств, полученных банками, до реального сектора экономики.

По данным Счетной палаты РФ, в первом полугодии 2009 г. только 10–15 % средств, которые были выделены банкам, дошли до конкретного потребителя и до конкретных регионов страны.

Как отметила Председатель Совета Федерации Федерального Собрания В. И. Матвиенко 29 февраля 2016 г. на заседании Межрегионального банковского совета на тему «Противодействие недоб-

росовестным практикам поведения в банковской сфере: совершенствование нормативно-правового регулирования Банка России и субъектов финансового рынка», на современном этапе ситуация почти не изменилась. По ее мнению, выделяемые средства не всегда используются эффективно с точки зрения развития экономики и кредитования реального сектора, а некоторые банки ведут откровенно нечестную деятельность. Очевидно, что зачастую банкротства кредитных организаций носят криминальный характер, связанный с выводом активов, в том числе за рубеж. Одной из причин такой ситуации является экономическая эффективность недобросовестных практик, стимулирующая к их применению и создающая преимущества для недобросовестных лиц относительно добросовестных участников рынка¹.

Отсутствие со стороны Банка России должного оперативного контроля за деятельностью кредитных организаций. Низкая эффективность реализуемых Банком России функций по регулированию банковской деятельности выражается, в частности, в формальном характере осуществляемых надзорных функций. Приоритет отдается надзору за соблюдением банками нормативов финансовой стабильности, в то время как административные меры (прямые ограничения или запреты) применяются избирательно. Такое положение сложилось благодаря тому, что в большинстве правовых актов, регулирующих надзорную деятельность Банка России, предусмотрены в основном его права, а конкретные обязанности практически отсутствуют. Так, в п. 1 ст. 189.2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрено право, но не обязанность Банка России применять к кредитной организации меры по предупреждению банкротства. Пожалуй, только в ч. 2 ст. 20 Закона «О банках и банковской деятельности» можно найти прямое указание относительно обязанности ЦБ РФ отозвать лицензию на осуществление банковских операций в случае нарушения кредитной организацией отдельных пруденциальных норм. Но такого рода информацией располагает только Банк России, поэтому и в части своевременности реагирования путем отзыва лицензии он подотчетен только самому себе.

Со стороны отдельных структурных подразделений Банка России допускается недобросовестное применение мер надзорного реагирования. По данным СК РФ руководством Московского ГТУ

¹ Шишкин С. Н. О «белых и пушистых» банках и их «серых» клиентах: по следам Постановления Конституционного Суда РФ от 27 октября 2015 г. № 28-П и некоторых публикаций // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 1–2. С. 41–46.

Банка России была ненадлежащим образом проведена инспекционная проверка деятельности ООО «Мой Банк», в результате к банку не были своевременно применены меры надзорного реагирования.

Общезвестно, что эффективность надзора выражается в способности правильно оценивать складывающуюся в кредитных организациях ситуацию, что в большей степени зависит от полноты и достоверности информации о банках, которой располагает Банк России. Отчасти это объясняется тем, что предусмотренная нормативными актами ЦБ отчетность не способствует своевременному «диагностированию» преднамеренных банкротств кредитных организаций. Низкая прозрачность проводимых финансовых операций не позволяет приостановить вывод активов в офшоры.

Проблема беспрецедентности статуса ЦБ РФ. Заявленный действующим законом № 86-ФЗ статус мегарегулятора используется Банком России для универсального оправдания любых принимаемых им мер, действий, решений. Ряд экспертов отмечает, что отсутствие публичной подконтрольности Банка России влечет за собой угрозу уже скрытой зависимости от иных сил, в т. ч. криминальных и зарубежных, проведения им коррупционно-обусловленной политики¹. Неслучайно в выводах, сделанных Счетной палатой России относительно деятельности Центрального банка в период дефолта 1998 г., говорилось: «Отмежевавшись от государства, Банк России придает своим действиям форму законности ... не отвечает за негативные последствия для государства запущенных им (Банком России) финансовых механизмов». На сегодняшний день при проведении проверки поступившей информации о ЦБ РФ территориальные учреждения Банка России необоснованно отказывают правоохранительным органам в предоставлении запрашиваемой документации. При этом аргументируют свой отказ тем, что положения ст. 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» распространяются только на банковские организации, к числу которых Банк России себя не относит. В то же время Банк России наделен рядом банковских функций. Согласно Закона о ЦБ РФ (ст. 4, 46), Банк России имеет право осуществлять банковские операции и сделки. Правительство Российской Федерации правомочно поручить Банку России осуществить любой вид банковской операции или сделки, необходимой для выполнения функции Банка России. Данная правовая коллизия требует своего разрешения с привлечением высших судебных инстанций.

¹ Болдырев О. Ю. Коррупция, суверенитет и конституционная политическая эконо-
мия // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 23–30.

Порог принципа разумности и добросовестности. В настоящее время этот принцип не является основополагающим при оценке деятельности руководства банка, заключающего заведомо убыточные сделки с целью вывода активов из конкурсной массы. Высшими судебными органами сформулирована правовая позиция только по вопросу нарушения принципов разумности и добросовестности при одностороннем изменении банком процентной ставки по кредиту¹. При этом в теории гражданского права сформирована доктрина, согласно которой «разумность» коррелируется с правомерностью. Таким образом, действовать в соответствии с данным принципом (т. е. разумно) – значит действовать правомерно².

Недостаточная урегулированность нормами гражданского права механизма применения обеспечительных мер по кредитным договорам. В настоящее время отсутствует общепринятая методика оценки залогового имущества, что позволяет в качестве предмета залога учитывать необеспеченные векселя, объекты недвижимости по завышенной стоимости. Процесс возврата заемных средств за счет продажи залогового актива растягивается на длительные сроки, и зачастую продажа активов покрывает кредиторскую задолженность менее чем на 50 %. В настоящее время, по мнению специалистов, фиксируется рост просроченных задолженностей, которая будет нарастать.

Пробельность банковского законодательства, используемая злоумышленниками в противоправных целях. Согласно п. 9.2 Инструкции Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»³ кредитная организация (филиал) при условии отсутствия у кредитной организации запрета на открытие филиалов вправе открывать внутренние структурные подразделения – дополнительные офисы, кредитно-кассовые офисы, операционные офисы, операционные кассы вне кассового узла, а также иные внутренние структурные подразделения, предусмотренные нормативными актами Банка России. При этом директор дополнительного офиса может быть не наделен полномочиями на заключение договоров от имени банка с физическими

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 6 марта 2012 г. № 13567/11 по делу № А71-10080/2010-ГЗ3.

² Виниченко Ю. В. Разумность в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003. С. 11.

³ О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций: инструкция Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И // Вести Банка России. 2010. № 23.

лицами. Недобросовестными сотрудниками такого структурного подразделения это обстоятельство используется в мошеннических целях.

Действующим законодательством и подзаконными актами ЦБ РФ не предусмотрена система контроля за использованием электронных ключей от системы удаленного доступа «Клиент-Банк», что способствует совершению незаконных финансовых операций от имени подставных юридических лиц. В целом, нерешенность проблемы юридических лиц, созданных с целью участия в фиктивных операциях (так называемые фирмы-однодневки, «технические» компании и т. п.), порождает не только множество преступлений, но и устойчивое развитие теневого сектора экономики.

Кредитные организации, по мнению экспертов, обладают избыточным правовым иммунитетом, препятствующим действенному контролю за их деятельностью со стороны государства¹. В частности, ст. 26 Федерального закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» установлено понятие «справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц», однако ни в одном нормативно-правовом акте законодательства Российской Федерации не дано определение данному понятию и не утверждена форма данной справки. Это обстоятельство позволяет кредитно-финансовым учреждениям трактовать данное понятие произвольно, в зависимости от конкретной ситуации, и предоставлять запрашиваемую информацию в формате, не позволяющем производить ее анализ.

Должные инструкции сотрудников кредитных отделов банков и иные внутрибанковские акты могут быть составлены таким образом, что невозможно однозначно оценить правомерность действий сотрудников на каждом этапе проверки кредитной заявки, а также объем ответственности конкретного должностного лица банка.

Неэффективность внутрибанковского контроля, в т. ч. служб безопасности банков. Специалисты по банковскому менеджменту считают, что преступления (чаще всего – мошенничество), умышленно совершенные банковским персоналом, по своим последствиям намного опаснее, нежели внешние посягательства². Подавляющее большинство случаев хищений денежных средств банка, совершенных преступниками «со стороны», так или иначе связано

¹ Савенков А. Н. Уголовная политика и устойчивость кредитно-финансовой системы // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 78–91.

² Интервью Владимира Гамзы – первого вице-президента Ассоциации региональных банков России: Человеческий фактор в банковской безопасности // Банки и деловой мир. 2008. № 6. С. 4.

с халатностью в исполнении должностных инструкций или невнимательностью сотрудников. В первую очередь это касается мошенничества с использованием поддельных документов, фиктивность которых, что называется, лежит на поверхности¹. По мнению отдельных экспертов, сторонние злоумышленники склоняют банковских сотрудников к совершению преступлений, т. е. их роль в совершении преступления ограничивается исполнением чужого преступного замысла по корыстным мотивам². По всей видимости, нелогично допускать корыстность сотрудников, но не признается возможность совершения ими мошенничества. Отметим, что одобренный Ассоциацией российских банков еще в 2008 г. Кодекс этических принципов банковского дела поддержали на сегодняшний день лишь 138 кредитных организаций. В то же время ряд определенных Кодексом регламентов существует формально и на практике не исполняется. Деятельность независимой комиссии, рассматривающей вопросы привлечения к ответственности за нарушение положений Кодекса, не приносит существенных результатов. Материалы уголовных дел о преступлениях в банковской сфере свидетельствуют об участии сотрудников и руководителей кредитных организаций почти в каждом таком правонарушении.

Неэффективность мер уголовно-правового характера в борьбе с банковскими преступлениями. Согласно прим. 1 к ст. 195 УК РФ уголовное дело по ст. 195–197 УК РФ может быть возбуждено только после возбуждения производства по делу о несостоятельности, что тормозит работу правоохранительных органов по отработке информации Банка России о незаконной финансовой деятельности кредитной организации. Длительность предбанкротных процедур лишает возможности оперативно отработать схемы и способы совершения преступлений, документировать действия фигурантов, принимать меры по установлению местонахождения похищенного имущества. В отсутствие заявления потерпевшего (Агентство) невозможно принимать меры процессуального характера. Привлечение возможностей оперативных подразделений в обозначенных условиях не приносит ожидаемый результат.

Проблемы привлечения к уголовной ответственности за незаконные банковские операции.

¹ Милякина Е. В., Новиков А. А. Тактические особенности раскрытия мошенничества с кредитными картами, эмитированными в рамках оферты банковских услуг // Актуальные проблемы оперативно-розыскной и административной деятельности ОВД. 2014. № 1. С. 32.

² Алавердов А. Р. Формы и технологии реализации угроз кадровой безопасности банка // Управление в кредитной организации. 2008. № 3.

Существенные трудности в ходе выявления и расследования преступлений в сфере финансового посредничества возникают в связи с отсутствием в Российской Федерации законодательно установленного контрольного органа, уполномоченного на проведение ревизий финансово-хозяйственной деятельности кредитных организаций. Банковский надзор, осуществляемый Банком России, не равнозначен аудиторским проверкам и документальным ревизиям, которые осуществляются для сбора доказательств по уголовным делам. У Банка России отсутствуют полномочия принудительного изъятия предметов и документов в случае противодействия. Он не имеет возможности проводить проверку деятельности организаций, прекративших свою деятельность, не осуществляет экспертную оценку документов, изъятых правоохранительными органами¹.

Обобщение правоприменительной практики по уголовным делам о преступлениях в финансово-кредитной сфере выявило также проблемы, связанные с невозможностью конфискации заблокированных следственными органами денежных средств на расчетных счетах фиктивных юридических лиц (зарегистрированных на подставных лиц), используемых в процессе незаконной банковской деятельности.

Статья 104.1 «Конфискация имущества» УК РФ не включает преступления данного вида в перечень общественно опасных деяний, за совершение которых предусмотрена конфискация², при этом принудительное изъятие такого рода денежных средств, т. е. как принадлежащих обвиняемому, осложнено трудностями доказывания имеющейся связи между ним и счетами фирм-однодневок, которые нередко используются различными преступными группами при совершении незаконных финансовых операций.

Кроме того, в УПК РФ отсутствуют нормы, позволяющие привлекать бенефициарных владельцев юридических лиц, равно как и прочих бенефициаров, получивших материальную выгоду от совершенного преступления, в качестве гражданских ответчиков в уголовном деле. Судебная практика в решении данного вопроса не отличается однообразием, что во многом обусловлено отсутствием четкого правового обоснования для обращения денежных средств в доход государства.

Сложности осуществления оперативно-розыскного противодействия рассматриваемым преступлениям заключаются в дли-

¹ Козловский П. В. Особенности возбуждения уголовного дела о фальсификации финансовых документов финансовой организации // Уголовное право. 2015. № 3.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

тельности сроков представления в правоохранительные органы первичных документов, необходимых для подтверждения факта противоправной деятельности. Рассмотрение обращений без изучения документов, содержащих банковскую тайну, не представляется возможным ввиду специфики данных противоправных деяний.

Преступления, совершаемые в сфере финансового посредничества, являются, как правило, многоэпизодными, место совершения может быть в нескольких регионах России. В этой связи, проведение проверочных мероприятий является кропотливой и трудоемкой работой, требующей от сотрудников компетентности в области банковской и бухгалтерской документации, способности ориентироваться в межотраслевом законодательстве. По прошествии времени с момента завершения проверки зачастую невозможно опросить ряд должностных лиц управления банка по причине их увольнения, переезда и т. п.

Длительность проведения проверки Агенством по наличию сомнительных сделок банка и установлению нарушений приводит к отсутствию ее результатов на момент завершения сроков первичной проверки информации Банка России.

Необходимость получения судебных разрешений на доступ к банковской тайне влияет на затягивание сроков проведения оперативно-розыскных мероприятий и последственных проверок. Так, при максимально допустимом сроке рассмотрения обращения Банка России и Агентства в 30 суток, треть его может быть потрачена на получение судебного решения. Случаи получения судебного решения в течение одного дня являются скорее исключениями из правил.

На основании судебного решения банки предоставляют только выписки по расчетным счетам, между тем для полноты сбора материала проверки необходимо также получить копии кредитных дел, юридических дел клиентов банка, надзорные дела, акты проверок и другие документы, содержащие в себе банковскую тайну.

В результате по материалам проверок неоднократно принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела, основной причиной которых является отсутствие доказательств объективной и субъективной сторон преступлений, предусмотренных ст. 159, 172.1, 201, 196 УК РФ. Так, в ходе проверки поступившей из ЦБ РФ информации возбуждено 10 уголовных дел по преступлениям, предусмотренным ч. 4 ст. 159, ч. 3 ст. 195, ч. 1 ст. 201 УК РФ, по 21 информационному письму Банка России признаков уголовно-наказуемых деяний не установлено (вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел).

3.3. СПОСОБЫ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

Механизмы вывода активов либо сокрытия фактов ранее выведенных активов, повлекшие увеличение неплатежеспособности банка и невозможность в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, заключаются в следующих действиях:

1. Проведение операций с ценными бумагами, в ходе которых банк реализует высоколиквидные ценные бумаги предприятий, обладающих высоким имущественным потенциалом, а также государственные долговые обязательства (сберегательные облигации Минфина России). Полученные от продажи денежные средства направляются на покупку неликвидных ценных бумаг, в основном, векселей, при этом векселедателями выступают фирмы-однодневки. Именно таким образом ликвидное имущество банка «КРЕДО ФИНАНС» было фактически заменено на неликвидные ценные бумаги. Передав некоему юридическому лицу векселя, банк получил взамен векселя ООО «Ирбис» и ООО «Кварт» на общую сумму 75 млн рублей. При этом анализ деятельности ООО «Ирбис» и ООО «Кварт» позволяет оценить их как компании, не ведущие реальной финансово-хозяйственной деятельности. Начиная с 1 января 2015 г. по их банковским счетам не проводились операции, в том числе операции по перечислению обязательных платежей в бюджеты всех уровней.

2. Кредитование аффилированных физических и юридических лиц с последующим хищением выданных денежных средств через различные схемы, в том числе связанные с выводом денежных средств за пределы Российской Федерации под различными предлогами.

При этом существенный объем ссуд выдается заемщикам, по которым в Банке отсутствуют какие-либо документы, характеризующие их финансовое положение, дальнейшее обслуживание долга заемщиками с момента выдачи кредитов не осуществляется. Так, с целью сокрытия от надзорного органа фактической неплатежеспособности крупнейших заемщиков банком ООО «Тихоокеанская инвестиционная группа» заключались дополнительные соглашения к кредитным договорам, предоставлявшие заемщикам значительную временную отсрочку по возврату ссудной задолженности и уплате процентов по ней. Кроме того, использование множества заемщиков позволяло банку реализовывать схемы перекредитования ранее выданной ссудной задолженности с целью искусствен-

ного создания видимости ее надлежащего обслуживания. Таким образом, кредитование большинства заемщиков банка фактически осуществлялось в интересах Председателя Совета директоров банка К. и связанных с ним компаний, причем основным источником ресурсов для деятельности подконтрольных ему компаний служили денежные средства, привлекаемые от населения региона. Остатки на счетах сотрудников банка частично сформированы за счет зачисленной разовой премии на общую сумму 11,4 млн рублей. При этом самые крупные выплаты (свыше 200 тыс. рублей) предполагались руководителям банка. В результате совершенных операций часть страхового возмещения может быть получена из фонда обязательного страхования незаконно.

Также кредиты могут оформляться на подставные фирмы, подконтрольные руководству кредитной организации. Указанные деяния имеют высокую степень общественной опасности, так как неизбежно вызывают нарушение платежеспособности банка и отзыв у него лицензии. Например, по материалам совместной проверки ГУЭБиПК МВД России и МВД по Чувашской республике в 2016 г. СЧ СУ МВД России по Чувашской республике возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 195 УК РФ в отношении руководства и собственников КБ «Бизнес для Бизнеса» (ООО). Установлено, что в преддверии банкротства руководители банка осуществляли вывод активов банка путем оформления заведомо невозвратных кредитов на подконтрольные фирмы, что привело к его банкротству. Размер причиненного материального ущерба составил более 5,1 млрд рублей.

Зачастую руководство банков, используя свое должностное положение, санкционирует выдачу больших кредитов различным сомнительным организациям. Уголовное дело направлено в 2016 г. в Басманный районный суд г. Москвы по обвинению руководства ОАО Национальный банк «ТРАСТ» Д., Р. и неустановленных лиц в хищении имущества, вверенного им клиентами банка, под предлогом предоставления кредита в форме кредитной линии (с лимитом задолженности), обеспеченного заключением с фиктивными юридическими лицами, действующими в интересах участников организованной группы, соответствующих кредитных договоров и перечисления с корреспондентского счета ОАО Национальный банк «ТРАСТ» на их расчетные счета денежных средств на общую сумму 13 млрд руб. Благодаря грамотно организованной работе, своевременному изъятию необходимых для производства бухгалтерской и почерковедческих судебных экспертиз документов к уголовной ответственности привлечено 5 лиц.

3. Хищение материальных ценностей, совершаемое путем:

а) реализации имущества, ценных бумаг, имущественных прав кредитной организации по цене значительно ниже их рыночной стоимости организациям, принадлежащим руководителям (учредителям), их родственникам, подконтрольным лицам; покупка недвижимости, оплата личных нужд или расходов родственников, знакомых за счет средств банка. Уголовное дело возбуждено 2 отделом СЧ по РОПД ГСУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении неустановленных лиц, действовавших от имени ООО «Содружество», совершивших хищение денежных средств в размере 487 млн рублей, принадлежащих ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ», путем заключения кредитного договора на указанную сумму, а также уголовное дело возбуждено 2 отделом СЧ по РОПД ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении неустановленных лиц, действовавших от имени ООО «Век», совершивших хищение ценных бумаг, принадлежащих ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ» на общую сумму более 162 млн рублей путем заключения договора на приобретение указанных ценных бумаг. В результате проведенного комплекса следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по подозрению в совершении указанных преступлений задержано 2 лица – председатель правления ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ» Г., председатель совета директоров и акционер ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ» Л;

б) имитация притока денежных средств. Работники банка лишь отражают соответствующие проводки в электронной базе данных и одновременно оформляют документы, свидетельствующие о внесении наличных денежных средств в кассу. Об этом косвенно свидетельствует то, что отраженные в учетных документах операции по внесению в кассу банка наличных денежных средств были внесены в электронную базу в нерабочее время. Получаемые от банков-контрагентов достоверные выписки по счетам фальсифицируются сотрудниками банка на этапе выгрузки из электронной базы данных об операциях банка;

в) неправомерное изъятие (выдача) денежных средств из кассы;

г) перечисление похищенных денежных средств на расчетные счета фиктивных фирм и далее на вклады «До востребования», оформленные на подконтрольных физических лиц, открытые в этом же банке, и, в дальнейшем, оформление на них фиктивных расходных кассовых ордеров;

д) имитация внесения денежных средств в кассу покупателем здания при расчетах по заключенному, якобы, договору купли-продажи. То есть, отсутствие денег в кассе банка за отчужденное здание прикрывалось путем оформления расходных кассовых ордеров, оформленных этим же днем.

Выявлено, что непосредственно перед отзывом лицензии у «Плато-банк» осуществлялись операции по «трансформированию» очередности требований кредиторов по денежным обязательствам для их удовлетворения путем перечисления средств с расчетных счетов юридических лиц в привилегированном порядке, а также по искусственному формированию остатков на счетах физических лиц. Схема формирования заключалась в оформлении через кассу банка встречных операций по внесению денежных средств во вклады и выдаче кредитов юридическим лицам с последующим переводом кредитных средств на счета физических лиц и снятием ими денежных средств через кассу. Депозитные счета всех вкладчиков, участвующих в указанной схеме, имеют на дату отзыва лицензии остатки в сумме, близкой к максимальной величине страхового возмещения – 1 400 000 рублей. В результате вышеуказанных операций ненадлежащим образом сформированы обязательства перед физическими лицами, подлежащие «страховому возмещению» на общую сумму 600 млн рублей.

В преддверии отзыва лицензий у «Дил-Банк» при проведении сотрудниками банка внеплановой ревизии наличных денежных средств и ценностей, находящихся в хранилище банка, установлена недостача в сумме 249,3 млн рублей, которая отражена на балансовом счете № 60308 «Расчеты с работниками по подотчетным суммам» в виде требования к материально ответственному лицу – заведующей кассой, она же генеральный директор ООО «АРМОТЕХ», владеющего 13,3 % капитала банка. При этом в правоохранительные органы по данному факту банк не обращался.

ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области направлено в суд уголовное дело в отношении председателя правления ООО «БАНК ФИНИНВЕСТ». Действия которой органом предварительного следствия квалифицированы по пяти эпизодам, предусмотренным ч. 4 ст. 160 УК РФ по фактам присвоения и растраты имущества банка на сумму свыше 1,7 млрд рублей. Общий ущерб, причиненный соучастниками в результате совершения преступлений, составил 1,7 млрд рублей, и частично возмещен путем наложения ареста на отчужденное здание стоимостью 163 млн рублей. В апреле 2016 г. уголовное дело направлено в суд.

4. Заключение заведомо невыгодных сделок (договоров), связанных с завышением стоимости имущества, работ и услуг, а так-

же установление сотрудникам и руководству банка несоразмерной заработной платы, выплата топ-премий. Так, в условиях наличия у АО Комсоцбанк «Бумеранг» проблем с платежеспособностью, председателю правления банка С. выданы средства в сумме 18,2 млн рублей в связи со снятием денежных средств со счета «до востребования». Следует отметить, что данная сумма на счете образовалась 06.05.2015 за счет перечисления средств, предоставленных в виде займа со счетов юридических лиц. Также в период наличия проблем с платежеспособностью (с 29.04.2015 по 15.05.2015) банк произвел выплату премий сотрудникам в размере 12 млн рублей, что в 3 раза превышает объем ежемесячных выплат на заработную плату в последний год деятельности банка.

5. Хищение денежных средств граждан недобросовестными руководителями и собственниками кредитных организаций, в том числе в отношении которых принято решение об ограничении или запрете приема вкладов населения. Подобного рода случаи установлены при проверках ООО «Внешпромбанк», ПАО Банк «Екатерининский», АО АКБ «Стелла-Банк», КБ «Мико-Банк» (ОАО), АКБ «Кроссинвестбанк» (ОАО), АО «Арксбанк», АКБ «Мострансбанк» (ОАО), АО «Булгар банк», КБ «НКБ» (ООО), ООО «КБ «Тальменка-банк».

Недобросовестные банкиры продолжают принимать денежные средства, привлекая вклады от населения с повышенными процентными ставками. Информация о сумме вкладов в базу банка не вносится, в связи с чем у вкладчиков возникают проблемы с выплатой страхового возмещения (т. н. забалансовые вкладчики). Например, после смены собственников АО АКБ «Стелла-Банк» в четырех вновь открытых структурных подразделениях в г. Москве начал проводить агрессивную политику по приему вкладов населения под процентные ставки, существенно превышающие среднерыночные. При этом от вкладчиков скрывали информацию, что в отношении Банка введен запрет банка России на проведение операций с физлицами. В результате за несколько дней в балансе банка отражено открытие 4 303 счетов физических лиц и привлечение вкладов на сумму более 1,6 млрд рублей. Одновременно в балансе банка отражена выдача вышеуказанных кредитов наличными 31 физическому лицу на общую сумму 1,9 млрд рублей. Кредиты выдавались на основании оригиналов кредитных договоров. Выдача заведомо невозвратных кредитов физическим лицам с неизвестной платежеспособностью имеет явные признаки хищения денежных средств, привлеченных от населения.

Необходимо отметить, что в отношениях между банком и его кредиторами существуют обязательства по возврату суммы вкла-

да. При этом банкротство не лишает кредиторов их имущественных прав требования к должнику. В ходе конкурсного производства имеющиеся обязательства перед кредиторами могут быть частично либо полностью исполнены, в том числе за счет поступлений в конкурсную массу по результатам привлечения виновных лиц к уголовной ответственности и взыскания в пользу банка принадлежащего им имущества. Только после завершения конкурсного производства гражданско-правовые отношения между должником и его кредиторами прекращаются на основании п. 9 ст. 142 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В соответствии с ч. 1 ст. 66 ГК РФ денежные средства, похищенные с корреспондентского счета банка, находились в собственности кредитной организации, в этой связи только банк Агентства должен быть потерпевшим по уголовному делу.

6. Совершение хищений денежных средств с использованием договоров цессии.

В период наличия у банка проблем с платежеспособностью его руководством осуществляются сделки, направленные на отчуждение ликвидных активов в обмен на требования к контрагенту с сомнительной платежеспособностью. Наиболее «удобными» для этих целей являются сделки по уступке прав требований – цессия¹. При этом цессионарий обладает признаками компании, не ведущей реальной хозяйственной деятельности, в связи с чем вероятность взыскания задолженности с контрагента крайне низка. В качестве примера можно привести уголовное дело, направленное в 2016 г. СЧ ГСУ ГУ МВД России по г. Москве в Басманный районный суд г. Москвы по обвинению М., Б., Н. и В. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ч. 4 ст. 160 УК РФ. Предметом расследования явились обстоятельства хищения членами организованной группы денежных средств вкладчиков ООО КБ «Огни Москвы» в сумме 11,8 млрд руб., с использованием подложных расходных кассовых ордеров, а также переуступка прав требований по кредитам реальных заемщиков, совершенная в интересах фиктивных компаний, оплата которых произведена посредством денежных средств клиентов; растрата денежных средств банка посредством выдачи кредитов фиктивным организациям. В ходе предварительного следствия принимались меры к обеспечению гражданского иска. Уста-

¹ Договор цессии (лат. *cessio* – уступка, передача) – право (требование), принадлежащее на основании обязательства кредитору, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или может перейти к другому лицу на основании закона // Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

новлено имущество, принадлежащее обвиняемым и подконтрольным им юридическим лицам, на общую сумму 648 млн руб., и на него наложен арест.

7. Хищение активов банка с использованием банковских гарантий. Выдача банковской гарантии с целью неправомерного занижения кредитного риска на величину принятого обеспечения. Например, временная администрация по управлению ООО КБ «БФГ-Кредит» выявила признаки вывода из банка активов, в том числе путем выдачи заведомо невозвратных кредитов и банковских гарантий заемщикам с сомнительной платежеспособностью. В ходе надзорной деятельности в ООО КБ «БФГ-Кредит» установлено наличие на балансе банка 70 договоров банковских гарантий, при этом в отношении 29 компаний-принципалов выявлены факты недооценки рисков, обусловленные непредставлением ими в кредитную организацию отчетности свыше двух кварталов, наличием просроченной задолженности по уплате комиссии и прочими факторами, что свидетельствовало о предоставлении указанных гарантий с целью сокрытия фактов вывода активов.

Обобщая вышеизложенное отметим, что вывод активов кредитных учреждений чаще всего сопровождается:

- массовыми операциями по «трансформированию» требований кредиторов по денежным обязательствам в более привилегированную очередность их удовлетворения путем перечисления средств с расчетных счетов юридических лиц на счета физических лиц;

- «дроблением» вкладов физических лиц с целью снижения их величины до максимально допустимого размера страхового возмещения;

- заменой ликвидных активов в виде ценных бумаг, объектов недвижимости на «фиктивные» права требования;

- присвоением руководителями и собственниками кредитных организаций денежных средств от реализации ценных бумаг и пр.

Способы подготовки и сокрытия преступлений в сфере финансового посредничества.

Обязательным инструментом реализации преднамеренного банкротства банка являются «технические» компании, использование которых можно рассматривать как способ подготовки к совершению хищений.

В настоящее время спрос на «технические» компании остается достаточно высоким. «Технические» компании – это юридические лица, выполняющие требования налоговых органов по документальному оформлению хозяйственной деятельности (например, наличие государственной регистрации, юридического адреса,

учредителей и руководителей, получающих ежемесячное денежное вознаграждение, и налоговой отчетности), а в действительности созданные для совершения преступления. Их использование необходимо для замещения низкокачественного кредитного портфеля компаниями, которые по формальным основаниям соответствуют нормативам Центрального Банка России и позволяют проходить кредитным учреждениям ежеквартальный и ежегодный контроль регулятора. Кроме этого, они применяются для того, чтобы в отношении кредитной организации не были применены жесткие меры по доначислению резервов, введению ограничений на осуществление определенных видов деятельности (привлечение во вклады денежных средств физических лиц и т. п.).

«Технические» компании подразделяются на два основных типа:

1. Замаскированные, т. е. у них присутствуют отдельные признаки реальной компании, по которым сдается бухгалтерская и налоговая отчетность. Однако уровень налоговых платежей крайне низкий. Как правило, имеется реальный юридический адрес, по которому отслеживается поступление корреспонденции. Главной целью использования такой «технической» компании является придание соответствия нормативам Банка России проводимых сделок и прохождение кредитным учреждением ежеквартального контроля.

2. Незамаскированные, т. е. фирмы без реального офиса и каких-либо активов. Часто средством для обновления деятельности такого юридического лица является изменение юридического адреса и открытие нового расчетного счета. Как правило, директор такой компании получает регулярную небольшую зарплату от лиц, которые ее используют. Признаками таких компаний являются: несоответствие масштаба деятельности сумме финансирования на момент выдачи кредитных средств; минимальный финансовый результат от основной деятельности; негативная юридическая информация из открытых источников (массовость регистрационных данных, руководителей и совладельцев, минимальный размер уставного капитала, отсутствие сайтов в информационно-теле-коммуникационной сети Интернет и отчетности, переданной в надзорные органы).

В апреле 2017 г. в УЭБиПК МВД по Республике Татарстан поступила информация из Центрального Банка России о возможных противоправных действиях представителей ПАО «Татфондбанк», выявлены признаки того, что должностные лица ПАО «Татфондбанк» под видом кредитования группы компаний, в основном, обществ с ограниченной ответственностью, злоупотребили своими полномочиями путем вывода денежных средств банка в особо крупном размере, что повлекло тяжкие последствия, а именно у банка

была отозвана лицензия. Таким образом, данные лица совершили преступления, предусмотренные ч. 2 ст. 201 и ч. 4 ст. 159 УК РФ. Существенное влияние на величину указанного дисбаланса оказало кредитование в значительных объемах ПАО «Татфондбанк» компаний, имеющих признаки «технических», условно классифицированных Банком России как компании, связанные с оптовой и розничной реализацией электроники и бытовой техники. Совокупный объем задолженности указанных компаний перед банком в 2016 г. достигал 19,5 млрд рублей. Большинство заемщиков данной группы компаний не имело собственных складских помещений и транспорта для перевозки товара, оплата за транспортировку товаров не производилась. Таким образом, сделки совершались без физического перемещения товара, «бумажный» оборот товара и объем кредитования указанной группы заемщиков многократно превышал возможности реальной реализации товара. Большинство опрошенных директоров указанных фирм пояснили, что к реальной деятельности данных организаций отношения не имели и лишь являлись номинальными директорами за денежное вознаграждение.

Организованные группы, предоставляющие услуги по созданию «технических» компаний, состоят из «специалистов»:

- по подбору номинальных учредителей и руководителей «технических» компаний (кадровый отдел);
- регистрации «технических» компаний в налоговых органах и открытии расчетных счетов в банках партнерах (юридический отдел);
- ведению бухгалтерии «технических» компаний;
- подготовке документов, необходимых для получения кредитов в банках партнерах (кредитный отдел);
- управлению банка клиентами «технических» компаний;
- инкассированию денежной наличности (инкассаторы).

Такие группы оказывают услуги кредитным учреждениям не только в технической перекредитовке низкокачественного кредитного портфеля, но и в незаконной банковской деятельности, хищении и выводе активов, в том числе за рубеж. Примером деятельности такой группы стали уголовные дела, возбужденные в отношении лиц, совершивших хищение активов ООО КБ «Донинвест», ООО ККБ «Кредитбанк», ПАО «Тайм банк», ОАО «АКБ «Русский земельный банк», ОАО «Западный банк» и т. н. банках группы ООО КБ «Анталбанк». Установлено, что данная группа причастна к хищению активов более 70 кредитных учреждений, у 32 из которых отозваны лицензии. Денежный оборот группы составил более 1 трлн рублей.

Способ сокрытия фактов, связанных с наличием т. н. «забалансовых вкладчиков» заключается в следующем. В ходе деятельности банка по устным указаниям вице-президента работниками отдела привлечения денежных средств во вклады в электронную базу данных об операциях банка вносились сведения о списании крупных сумм со счетов физических лиц и оформлялись соответствующие расходные кассовые ордера, которые передавались не клиентам, а руководству банка. В дальнейшем (после возникновения ситуации с несогласием одного из клиентов банка со сведениями, отраженными в предоставленной ему выписке по его счету) работникам отдела был передан перечень вкладчиков, которым, в случае обращения их за выписками по счетам, по указанию руководства предоставлялись сведения, отличающиеся от сведений, содержащихся в электронной базе данных об операциях банка. В ряде случаев денежные средства возвращались на счета вкладчиков путем оформления приходных кассовых ордеров и внесения соответствующих операций в электронную базу данных банка.

Способ сокрытия фактов выдачи необеспеченных кредитов в большинстве случаев заключается в воспрепятствовании со стороны руководства проблемного банка передаче части оригиналов кредитных договоров. Непередача временной администрации оригиналов кредитных договоров может свидетельствовать о попытке сокрытия фактов вывода из банка активов, делает невозможным проведение в полном объеме оценки активов, а также взыскание задолженности в судебном порядке и, как следствие, исполнение обязательств перед кредиторами и вкладчиками банка.

Для целей сокрытия в отчетности фиктивного характера, выданных кредитов, банки умышленно не применяют предусмотренные нормативными актами банка России критерии оценки финансового положения заемщиков и качества обслуживания долга, а также меры по взысканию просроченной задолженности. С целью сокрытия от надзорного органа низкого качества ссудного портфеля банк «Дагэнергобанк» отражал на соответствующих балансовых счетах как срочную фактически просроченную задолженность на общую сумму 554,1 млн рублей. Банк, заведомо обладая информацией о неплатежеспособности ООО «Гранит», произвел в его пользу отчуждение имущества, принятого ранее по договору об отступном, на общую сумму 55 млн рублей без взимания платы за продаваемое имущество, что может свидетельствовать о намеренном выводе из банка ликвидных активов.

Наиболее распространенными способами сокрытия следов преступлений в сфере финансового посредничества, в том числе, свя-

занными с хищениями активов банков, являются применения следующих приемов мошенничества:

- использование поддельных финансовых документов;
- предоставление недостоверных сведений о заемщике;
- оформление потребительских кредитов на подставных лиц, лиц, ведущих асоциальный образ жизни, в том числе при непосредственном участии сотрудников кредитных организаций с использованием своего служебного положения.

В 2014 г. СЧ ГСУ ГУ МВД России по Московской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ по факту хищения неустановленными лицами мошенническим путем в ОАО АБ «Пушкино» кредитных денежных средств в размере 151,7 млн рублей, выданных ООО «ГелеоСофт». В ходе следствия были установлены лица, причастные к совершению хищения денежных средств банка: фактический владелец Банка А., его знакомая Л. и действующие совместно с ними неустановленные лица. Было установлено, что Л. в 2012 г. вступила в преступный сговор с А. и другими неустановленными лицами, который был направлен на хищение путем обмана денежных средств ОАО «АБ «Пушкино» в особо крупном размере. Осуществить хищение денежных средств кредитного учреждения планировалось путем разработки, подготовки и проведения банковских операций, заключающихся в получении на основании документов, содержащих недостоверные сведения о финансово-хозяйственной деятельности организаций, заведомо невозвратных кредитов и последующим их перечислением подконтрольным участникам организованной группы. Таким образом, ОАО «АБ «Пушкино» был заключен заведомо невозвратный кредитный договор с подконтрольным ООО «ГелеоСофт» с последующим перечислением денежных средств на счета иных организаций, обладающих признаками фирм-однодневок, и обращением в пользу всех участников преступного сговора. Так, по материалам ГУЭБиПК МВД России в 2013 г. СЧ СУ МВД России по г. Новосибирску в отношении руководителей одного из крупнейших агропромышленных холдингов страны ОАО «АПК «ОГО» возбуждено уголовное дело по факту мошенничества в особо крупном размере. Установлено, что руководство указанной компании, вступив в преступный сговор с рядом руководителей ОАО «Россельхозбанк», заключило необеспеченный кредитный договор на сумму в размере 1,2 млрд рублей на приобретение сельскохозяйственного сырья для переработки. Полученные целевые кредитные денежные средства по фиктивным документам перечислены на расчетные счета головного предприя-

тия ОАО «АПК «ОГО» и использованы для погашения ранее полученных кредитов в других банках.

Применение преступных схем, обязательным элементом которых становятся фиктивные фирмы с номинальными директорами, является характерной чертой для преступлений экономической направленности, связанных с выводом финансовых активов за рубеж в целях избежать возможной их конфискации или ареста.

3.4. НАПРАВЛЕНИЯ И ХАРАКТЕР МЕР ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА

На формирование направлений и характера мер оперативно-розыскного противодействия преступлениям в сфере финансового посредничества оказывают существенное влияние обстоятельства, рассмотренные в предыдущих параграфах исследования. В совокупности они «обеспечивают» латентный характер этих преступлений, выражающийся не столько в проблематичности получения информации об их совершении, сколько в отсутствии стабильных результатов по их раскрытию и пресечению. Итак, на формирование направлений оперативно-розыскного противодействия преступлениям в сфере финансового посредничества влияют следующие обстоятельства.

Подавляющее большинство преступлений в сфере финансового посредничества носят «заявительный характер», т. е. в качестве оснований для проведения первоначальных проверочных действий выступают обращения со стороны кредитных учреждений. Но данные противоправные действия совершаются вопреки интересам коммерческой организации непосредственно собственниками и руководителями кредитных организаций, являющимися представителями интересов юридического лица в силу закона. Следовательно, получение заявления от потерпевшей стороны не представляется возможным, вследствие этого факты противоправных действий выявляются только при смене собственников кредитной организации либо после отзыва лицензии на осуществление банковских операций.

Кроме того, информация о выявленных временными администрациями фактах хищений активов кредитных организаций в правоохранительные органы поступает несвоевременно, как правило, через 2–2,5 месяца после отзыва лицензии на осуществление

банковских операций, что не позволяет сотрудникам подразделений ЭБиПК МВД России оперативно реагировать на изложенные в заявлениях факты.

Как отмечалось выше, одной из основных проблем, препятствующих своевременному выявлению фактов хищения активов кредитных организаций и привлечению виновных лиц к уголовной ответственности, является фактическое отсутствие эффективного механизма взаимодействия и информационного обмена между Банком России и МВД России. Так, все финансовые операции кредитных организаций, направленные на неправомерный вывод активов, которые находят свое отражение в обращениях Банка России, фактически выявляются им в ходе банковского надзора, в том числе в рамках проводимых проверок, т. е. еще до отзыва лицензий. Однако, данные сведения в адрес МВД России сразу же не направляются, а сотрудники подразделений ЭБиПК МВД России для участия в проверках не привлекаются.

Непрозрачность банковской отчетности. Отсутствие оригиналов документов, подтверждающих принятие решений о выдаче кредитов или займов организациям, в результате нарушений порядка делопроизводства либо уничтожения документов руководством кредитной организации до отзыва лицензии не позволяет документально закрепить факт вывода активов кредитной организации и препятствует производству судебных экспертиз.

Результативность раскрытия преступлений указанной категории, а также привлечения к ответственности причастных к ним лиц невысока по причине недостаточных оперативных позиций. Выявление преступлений, происходящее с опозданием, влечет утрату возможностей документирования существенных обстоятельств. Приобретение источников получения информации из числа сотрудников банка усложняется тем, что большинство из них – высокооплачиваемы, не заинтересованы в вознаграждении, дорожат своим местом работы и негласно контролируются службой безопасности банка.

В связи с вышеизложенным, выявление и документирование преступлений в сфере финансового посредничества имеет некоторые особенности.

Сведения о совершении преступления могут быть получены сотрудниками подразделений ЭБиПК МВД России из различных источников:

- 1) от Агентства в виде заявления о преступлении, подготовленного по результатам проведения контрольно-аналитических мероприятий в связи с выполнением функций конкурсного управляющего после признания коммерческого банка банкротом;

2) от Банка России в виде информации о наличии признаков преступлений в действиях руководителей и собственников банков, установленных по результатам проведения проверки деятельности коммерческого банка либо по результатам осуществления деятельности временной администрации;

3) от физических лиц, введенных в заблуждение относительно застрахованности вкладов, в виде заявлений о хищении денежных средств, переданных в доверительное управление банковской организации;

4) от негласных источников информации о признаках преступлений на этапе, предшествующем отзыву лицензии у банка.

Поступившая информация о признаках преступлений проверяется в порядке ст. 144 УПК РФ. В рамках проверки сообщения о преступлении предоставленная информация изучается на предмет наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

В случае отсутствия первичных документов или недостаточности таковых в установленном законом порядке проводится ОРМ «наведение справок» в Банке России, кредитной организации и Агентства. Эти документы можно истребовать у контактных лиц (указанных в направляемом заявлении о преступлении).

Сведения о преднамеренном банкротстве банка могут быть получены не только от Банка России и Агентства, но и из иных источников, кроме того, они могут являться результатом ОРД. Оперативная информация может свидетельствовать о наличии сделок и операций по выводу активов, осуществленных руководителями и собственниками банка в преддверии отзыва лицензии.

В ходе ОРМ «исследование документов» следует установить, отражены ли в изучаемых материалах признаки преступлений, а также сведения, позволяющие определить размер стоимости выведенных активов. Особое внимание обращается на лиц, участвующих в реализации механизма совершения преступления, а также причастных и осведомленных о нем. Для этого целесообразно составить схему совершения преступления и схему связей. Устанавливается взаимосвязь между совершенными «схемными» сделками, снижением стоимости активов и конкретными лицами, организовавшими и осуществившими их вывод.

Наведение справок в налоговых органах позволяет получить выписки из ЕГРЮЛ, информацию о счетах организаций, задействованных в преступной схеме, а также проверить наличие налоговых рисков.

Наиболее эффективными являются мероприятия, проводимые в период осуществления деятельности банка до отзыва у него

лицензии. В этот промежуток времени наиболее активно совершаются незаконные финансовые операции по выводу активов из банка и формированию фиктивных обязательств, подлежащих удовлетворению в первую очередь; похищаются наличные денежные средства, поступающие от «забалансовых» вкладчиков. Также предпринимаются усилия по сокрытию следов указанных действий.

Противодействие со стороны руководства обанкротившейся кредитной организации создает дополнительные сложности в раскрытии хищений ее активов, преодоление которого предполагает принятие упреждающих мер. Стремясь уйти от ответственности и скрыть похищенное имущество злоумышленники не останавливаются перед совершением плохо скрываемых противоправных поступков, вплоть до поджогов. Например, председатель правления банка «БАНК ГОРОД» для проведения оценки предоставил сотрудникам аудиторской компании рабочие места в новом здании, куда должны были быть привезены документы автотранспортом. В районе Лужники автомобиль загорелся и практически полностью сгорел вместе с документами. Документальное подтверждение данного происшествия у него отсутствует. Проверка личности водителя показала, что он является участником и генеральным директором двух аффилированных банку организаций.

В этой связи, внезапность действий, одновременно совершаемых в банке и связанном с ним «центре управления» (месте хранения печатей, ключей доступа к банковским счетам, документации «независимых» контрагентов банка), позволяет получить информацию обо всей сети подконтрольных руководству (собственникам) банка организаций. В дальнейшем это обеспечивает как фиксирование проблемных активов банка, так и получение доказательства прямой причастности руководства банка к созданию «технических» заемщиков и иных «контрагентов», «управлению» ими, созданию видимости деятельности (обороты по счетам, «перекредитовки» и иные). С точки зрения выстраивания тактики выявления банковских преступлений целесообразно проводить гласные ОРМ после завершения комплекса мероприятий, направленных на сбор и анализ информации о контрагентах банка, что позволит не допустить уничтожения документов и оказания влияния на лиц, обладающих оперативно-значимой информацией и которые можно будет привлечь в качестве свидетелей, а также избежать прямого противодействия со стороны руководства и собственников банка на начальной стадии, в том числе их выезда за рубеж.

Поэтому в обязательном порядке в территориальные управления УТ МВД России и пограничной службы ФСБ России направ-

ляются запросы о предоставлении сведений о перемещениях лиц, задействованных в преступных схемах, с ходатайством об их поставке на сторожевой контроль.

Сотрудник при планировании работы по ДОР для обеспечения возможного наложения ареста на имущество разрабатываемых лиц в отношении них может проводить гласные и негласные ОРМ, направленные на получение сведений о счетах (вкладах) и наличных денежных средств, ценных бумаг, недвижимости, наличии банковских ячеек, счетов и акций, приобретенных на третьих лиц, предметов и движимого имущества, которое представляет особую ценность. В случае уголовного преследования, это позволит принять меры по взысканию ущерба, причиненного в результате совершения преступлений против собственности путем наложения ареста на имущество подозреваемого.

В ходе проведения проверочных мероприятий не следует исключать возможность участия в совершении преступления коррумпированных сотрудников Банка России, Агентства. Целесообразно провести ОРМ – наведение справок в территориальном управлении Банка России с целью получения надзорного дела банка, сведений о сотрудниках надзорного отдела, должностных инструкций, а также имеющейся переписки с банком за последние 3 года, предшествующие отзыву лицензии. В случае явного попустительства с их стороны необходимо отработать версии их личной заинтересованности, в том числе материальной, для чего необходимо взаимодействовать с подразделениями ФСБ России, курируемыми подразделениями Банка России.

Руководители банка, как правило, не признают умышленности совершения данного преступного деяния, пытаясь обосновать заключение убыточных сделок и совершение неправомерных действий при банкротстве различными субъективными и объективными причинами. Поэтому зачастую возникают проблемы в ходе документирования умысла на совершение хищений путем выдачи «технических» кредитов аффилированным юридическим лицам. Зачастую в ходе проверки информации оперативные сотрудники ограничиваются проведением гласных ОРМ: проводят опросы сотрудников кредитных отделов, наводят справки, запрашивают внутренние нормативные документы, регламентирующие принятие решения о кредитовании (предоставлении займа). Однако доказательства, полученные в ходе опроса свидетелей, зачастую не рассматриваются судом как достоверные. Следственные органы также придерживаются мнения о необходимости подкрепления показаний свидетелей результатами ПТП.

В свою очередь использование негласных ОРМ позволяет не только документировать умысел, но и установить дополнительные факты хищений, связи злоумышленников. Но могут возникать проблемы с тем, что переговоры о заключении фиктивных, незаконных сделок могут вестись завуалировано с использованием закодированных фраз. В этом случае расшифровка результатов ПТП может иметь неоднозначное толкование и впоследствии не учитываться судом, как вызывающее сомнения. Следственные органы порой без достаточных оснований выносят по ним постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ссылаясь на гражданско-правовой характер возникших отношений¹. В подобной ситуации решающее значение будут иметь признательные показания обвиняемых.

По мнению оперативных сотрудников подразделений ЭБиПК МВД России, наиболее проблематичным является раскрытие хищений активов банка, совершаемое в совокупности со страховым мошенничеством, соучастниками которого являются фиктивные вкладчики. Для исполнения роли «обманутого вкладчика» за вознаграждение подбираются, как правило, иногородние лица, объединенные родственными или земляческими связями. Масса граждан имеет структурно-иерархическое деление, легко и мобильно управляется организаторами мошенничества и плохо поддается разоблачению. Даже в случае привлечения к ответственности организаторов банкротства кредитной организации, получение фиктивными вкладчиками страхового возмещения гарантировано законом.

Требует совершенствования механизм фиксации признаков противоправной деятельности руководства кредитных организаций на ранних стадиях совершения правонарушений. Очевидно, что отзыву лицензии должна предшествовать полная проверка деятельности кредитной организации, а ее результаты – направляться в правоохранительные органы для решения вопроса о наличии достаточных оснований для уголовного преследования ее руководителей. Важно не только установить совершенные руководством банка сделки, направленные на незаконный вывод активов, но и зафиксировать финансовое состояние кредитной организации на конкретный момент времени.

Преступления экономической направленности характеризуются тщательной подготовкой и детальным планированием. Сотрудникам правоохранительных органов зачастую противостоят

¹ Гарига О. А. Некоторые проблемы расследования преступлений в кредитно-банковской сфере: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2009. С. 361.

грамотные специалисты, обладающие обширными финансовыми и юридическими знаниями. В связи с этим необходимо постоянно отслеживать изменения, вносимые в действующее законодательство, судебную практику, изучать административные регламенты контрольно-надзорных органов.

Несомненно, повышению профессиональной компетенции оперативных сотрудников во многом способствует обобщение и распространение положительного опыта раскрытия аналогичных преступлений.

С учетом специфики первичной проверки все большее значение приобретает организация информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности в борьбе с преступлениями рассматриваемого вида.

Как показывает изучение практики подразделений ЭБиПК, в качестве информационных ресурсов используются: собственные информационные ресурсы подразделений экономического блока; информационные ресурсы других правоохранительных и контролирующих органов (АИПС «Паспорт-Центр», АИПС «Сова», АДИС «Папилон», ПТК «Розыск-магистраль»); информационные ресурсы иных федеральных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов.

В настоящее время существуют информационно-аналитические системы, формируемые и функционирующие на базе структурных подразделений ОВД МВД России, а также формируемые органами исполнительной власти в процессе выполнения ими контрольно-разрешительных функций. В частности, получение информации из государственных органов, осуществляющих контрольные или организационные функции, позволяет установить адреса, места нахождения заемщика и его имущества, определить его имущественный статус, для чего направляют запросы:

- в территориальные органы Федеральной налоговой службы России в целях установления регистрационных сведений (копий регистрационных дел, налоговых деклараций, сведений об открытых (закрытых) расчетных счетах, об организациях, зарегистрированных на территории оперативного обслуживания, с которыми банком осуществлялись сомнительные операции, в том числе не отраженные в отчетности);

- в территориальное управление Федеральной регистрационной и кадастровой службы Минюста России (Росреестр) для установления наличия земельных участков, выделенных заемщику;

- в территориальные подразделения ЗАО «Национальный расчетный депозитарий», занимающиеся регистрацией ценных бумаг.

Целесообразно осуществлять взаимодействие с территориальными подразделениями Росфинмониторинга с целью получения информации о сомнительных финансовых операциях организаций, задействованных в преступной схеме.

Подводя итоги, следует отметить, что эффективность проведения оперативно-розыскных мероприятий в значительной степени зависит от правильности выбора тактики их проведения, позволяющей установить организаторов преступлений в сфере финансового посредничества и установить местонахождение похищенного имущества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных экономических условиях развитие кредитной инфраструктуры является одной из стратегических задач российской экономики, так как от ее выполнения, равно как и от эффективной работы банковской системы России, зависят политическая стабильность и целостность страны, ее экономическая безопасность и политический статус на международной арене.

Результаты анализа криминогенной ситуации в банковской сфере позволяют выделить в числе наиболее значимых угроз: незаконный вывод денежных средств и ликвидных активов кредитных организаций их руководителями и бенефициарами, отток капитала из Российской Федерации, вывод финансовых активов с использованием офшорных юрисдикций, отмывание денежных средств, полученных в результате совершения незаконных финансовых операций.

Негативные явления, существующие в банковской сфере, связаны с состоянием социально-экономических отношений, детерминирующих злоупотребления, незначительностью финансовых санкций, в отношении правонарушителей, неэффективностью мер ответственности, применяемых к кредитным организациям, нарушающим установленные ЦБ РФ правила, низкой степенью прозрачности собственности банков, неэффективным взаимодействием Банка России с Федеральной службой по финансовому мониторингу и правоохранительными органами.

Современная преступность использует банковскую систему и в качестве объекта преступного посягательства, и в качестве среды сокрытия следов преступлений, что обуславливает повышенный интерес правоохранительных органов к информации, образующейся в сфере финансового посредничества.

Действующая политика должностных лиц Банка России и Агентства, выражающаяся в «монополизации» сферы надзора за банковской деятельностью и ликвидацией кредитных организаций, создает благоприятные условия для функционирования противо-

правных схем хищения организованными группами и преступными сообществами средств из федерального бюджета в особо крупном размере, в частности денежных средств, выделенных на санацию кредитных организаций и страховые возмещения. Непрозрачные «правила игры» и субъективный подход в деятельности указанных учреждений по единоличному принятию решений, в том числе расходованию бюджетных средств и несвоевременное информирование правоохранительные органы о выявляемых правонарушениях, создают предпосылки неоднозначного и деструктивного восприятия банковским сообществом, а также населением Российской Федерации экономической ситуации в стране в целом.

Назрела настоятельная необходимость перемен, направленных на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Банк России и Агентство по страхованию вкладов не являются правоохранительными органами и соответственно не имеют полномочий на осуществление оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий, не могут на необходимом уровне задокументировать обстоятельства, формирующие состав преступления при криминальном банкротстве коммерческого банка.

Взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов осуществляется односторонне и фактически не ориентировано на выявление преступлений, что свидетельствует о назревшей необходимости совершенствования уровня взаимодействия органов государственного контроля (надзора) с правоохранительными органами по обмену информацией о совершенных правонарушениях с признаками преступлений.

Для нормализации сложившейся ситуации наиболее эффективным представляется необходимость разработки обязательного для исполнения механизма взаимодействия с Банком России, при котором регулятор при выявлении показателей, свидетельствующих о возможном выводе активов из банка, привлекал бы для участия в проверочных мероприятиях сотрудников МВД России.

В целях сокращения рисков, связанных с потерей сбережений вкладчиков в результате противоправных действий руководителей кредитных организаций, целесообразно рассмотреть вопрос о сокращении количества банков, являющихся участниками системы страхования вкладов, ограничив их количество в пределах ТОП-20, которые являются финансово устойчивыми и имеют высокие экономические показатели по активам, собственным средствам, кредитному портфелю, с публичным уведомлением посредством феде-

ральных средств массовой информации об отзыве лицензий в части привлечения денежных средств физических лиц. Оставшаяся часть комплексной лицензии позволит кредитным организациям продолжить осуществление своей деятельности.

Кроме того, необходимо разработать эффективную модель банковского надзора, позволяющую осуществлять ежедневное копирование значимой информации, отражающей деятельность кредитных организаций, что не позволит в дальнейшем ее скрыть или уничтожить, а также оперативно отслеживать привлечение вкладов физических лиц и ее внесение в регистры бухгалтерского учета и отчетности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.

Гражданский кодекс РФ: от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (часть 1); от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (часть 2); от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (часть 3); от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (часть 4) // Ч. 1. – Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; Ч. 2 – Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; Ч. 3 – Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49. Ст. 4552; Ч. 4 – Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 52 (ч. I). Ст. 5496.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Рос. газ. 1993. 21 сен.

Об оперативно-розыскной деятельности: закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): закон РФ от 10 июля 2002 № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

О страховании вкладов в банках Российской Федерации: федер. закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики: указ Президента РФ от 3 марта 1998 г. № 224 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст.1159.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст.1334.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

Постановление Президиума ВАС РФ от 06.03.2012 № 13567/11 по делу № А71-10080/2010-ГЗ3 [Электронный ресурс]. URL: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_fad550a7-41ba-4645-919e-1dab2453c4d3 (дата обращения: 21.11.2016).

Постановления Конституционного Суда РФ от 27 октября 2015 г. № 28-П и некоторых публикаций // Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 1–2.

Совместный приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, Росфинмониторинга, ФНС России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, Следственного комитета Российской Федерации, Банка России от 12 марта 2013 г. № 105/136/50/ММ-7-2/117/131/98/447/12/ОД-121.

О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007–2017 годы [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о Главном управлении экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства

внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 16 марта 2015 г. № 340. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности: приказ Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 // Вестник Банка России. 2002. № 4.

Положение Банка России от 22 июля 2016 г. № 551-П «О порядке информирования Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу о выявлении финансовых операций кредитных организаций (их клиентов), обладающими признаками незаконных, в ходе осуществления Банком России функций банковского регулирования и банковского надзора» // Вестник Банка России. 2016.

Указание Банка России от 15 ноября 2013 г. № 3111-У «О порядке направления Банком России акционеру (участнику) кредитной организации предписания и акта об отмене предписания» // Вестник Банка России. 2014. № 18.

Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов [Электронный ресурс]: указание Банка России от 13 января 2005 г. № 1542-У. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99_901921784_XA00M902MS (дата обращения: 21.11.2017).

О внесении изменений в Положение Банка России № 382-П от 9 июня 2012 г. «О требованиях к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и о порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением требований к обеспечению защиты информации при осуществлении переводов денежных средств [Электронный ресурс]: указание Центрального банка РФ от 5 июня 2013 г. № 3007-У. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России) [Электронный ресурс]: инструкция Банка России от 5 декабря 2013 г. № 147-И. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций [Электронный ресурс]: инструкция Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Соглашение о взаимодействии между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Центральным Банком Российской Федерации от 17 мая 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: http://cbr.ru/press/PR/?file=040518_1025_fed-sljuba1.htm (дата обращения: 21.11.2016).

Алавердов А. Р. Формы и технологии реализации угроз кадровой безопасности банка // Управление в кредитной организации. 2008. № 3.

Бажанов С. В. Незаконный вывод банковских активов за рубеж: постановка проблемы // Безопасность бизнеса. 2017. № 1.

Барчуков В. П., Виноградова М. М. О некоторых вопросах совершенствования организационно-правового обеспечения проверок банков – участников системы страхования вкладов // Банковское право. 2011. № 3.

Безлепкин Б. Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России: учебник. М.: Юрист, 2011.

Болдырев О. Ю. Коррупция, суверенитет и конституционная политическая экономия // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11.

Виниченко Ю. В. Разумность в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003.

Власов Д. В. Основные направления деятельности ОВД // Российский следователь. 2013. № 7.

Гарига О. А. Некоторые проблемы расследования преступлений в кредитно-банковской сфере: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Челябинск, 2009.

Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы / под ред. К. Ф. Гуценко. М.: Зерцало, 2011.

Интервью Владимира Гамзы – первого вице-президента Ассоциации региональных банков России: Человеческий фактор в банковской безопасности // Банки и деловой мир. 2008. № 6.

Исмаилов И. Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса // Юридический мир. 2016. № 9.

Казачков А. Я. Обстоятельства, способствующие совершению преступлений в государственных внебюджетных фондах // Российский следователь. 2012. № 16.

Козловский П. В. Особенности возбуждения уголовного дела о фальсификации финансовых документов финансовой организации // Уголовное право. 2015. № 3.

Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Государственное управление в области внутренних дел. М.: Щит-М, 2012.

МВД России. Энциклопедия / под ред. В. Ф. Некрасова. М., 2002. 623 с.

Методические рекомендации Банка России по выявлению финансовых операций кредитных организаций и их клиентов, обладающими признаками незаконных от 27 июня 2016 г. № 21-МР.

Милякина Е. В., Новиков А. А. Тактические особенности раскрытия мошенничества с кредитными картами, эмитированными в рамках оферы банковских услуг // Актуальные проблемы оперативно-розыскной и административной деятельности ОВД. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России». 2014. № 1.

Мюллер Х. Й. О банковском надзоре в странах с рыночной ориентацией // Деньги и кредит. 1990. № 3.

Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. О. А. Галустьяна, А. П. Кизлыка. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2005.

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016.

Савенков А. Н. Уголовная политика и устойчивость кредитно-финансовой системы // Журнал российского права. 2016. № 9.

Болдырев О. Ю. Коррупция, суверенитет и конституционная политическая экономия // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11.

Савенков А. Н. Уголовная политика и устойчивость кредитно-финансовой системы // Журнал российского права. 2016. № 9.

Судебная и правоохранительная системы / сост. Л. О. Иванов. М., 2004.

Сухарев В. Ф. Комплексный подход к совершенствованию организации деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 2005.

Тарасенко О. А. Банкротство кредитных организаций: особенности и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8.

Шапиро Л. Г., Степанов В. В. Правовые аспекты взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов при обнаружении признаков преступлений в ходе проверок и ревизий // Российский следователь. 2008. № 8.

Шишкин С. Н. О «белых и пушистых» банках и их «серых» клиентах: по следам Закона РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Банки и деловой мир. 2013. № 9.

СПРАВКА

Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2017 г. разработан и реализован комплекс организационных и практических мероприятий, направленных на решение задач обеспечения экономической безопасности государства в сфере своей компетенции.

В результате проведения мероприятий с участием сотрудников ГУЭБиПК МВД России выявлено 398 (-16,0 %) преступлений экономической и коррупционной направленности, предварительное следствие по которым обязательно.

Основной массив указанных преступлений (339) совершен в крупном или особо крупном размере.

Раскрыто 194 (-16,7 %) преступления, из них 75 (-6,3 %), совершенных организованной группой либо преступным сообществом.

Размер причиненного материального ущерба по оконченным уголовным делам составил 19,2 млрд рублей (-80,3 %), обеспечено возмещение ущерба на сумму более 8,3 млрд рублей (+ 27,8 %). Выявлено 168 лиц, совершивших преступления. К уголовной ответственности привлечено 138 лиц.

На постоянной основе проводятся совместные мероприятия, направленные на документирование преступной деятельности высокопоставленных должностных лиц.

За январь-ноябрь 2017 г. выявлено свыше 3,7 тыс. (-9,1 %) преступлений экономической направленности *в сфере освоения бюджетных средств*.

Так, по совместным материалам ГУЭБиПК МВД России, ФСБ России, ФСО России и Росфинмониторинга 30.10.2017 СО СУ Главного управления по расследованию особо важных дел СК России возбуждено уголовное дело № 11702007706000114 по ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении организованной группы, состоящей из сотрудников ФГУП «СВЭКО» ФСО России, ГКУ г. Москвы «Дирекция капитального ремонта» (далее – ГКУ «ДКР») и подконтрольных им ООО «Интеллектуальные Трафик Системы» (далее – ООО «ИТС»), ЗАО «Горизонт Телеком» и ООО «Аксиома Групп», путем представления в Департамент финансов г. Москвы заведомо подложных сведений о стоимости и соответствии требованиям оборудования, поставленного для обустройства интеллектуальной системы мониторинга парковочных мест, расположенных на улично-дорожной сети г. Москвы, осуществляемых в рамках реализа-

ции госконтракта, похитили бюджетные средства в размере более 664,4 млн рублей.

Одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности подразделений ЭБиПК является *проведение организационно-практических мероприятий*, направленных на стабилизацию оперативной обстановки, связанной с негативными явлениями в финансово-кредитной сфере.

В результате принимаемых мер в январе-ноябре 2017 г. при участии ГУЭБиПК МВД России выявлено свыше 136 преступлений экономической и коррупционной направленности в данной сфере, из них 20 преступлений, связанных с легализацией доходов, полученных преступным путем; 24 преступления, связанные с изготовлением, хранением, перевозкой или сбытом поддельных денег или ценных бумаг; 11 преступлений, связанных с незаконной банковской деятельностью.

Так, по результатам проверки сотрудниками ГУЭБиПК МВД России заявления заместителя генерального директора Агентства М. В. Филатова 25.04.2017 Следственным департаментом МВД России возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении организованной группы, осуществившей вывод активов коммерческих банков с отозванными лицензиями на осуществление банковских операций (АО «ТУСАРБАНК», ООО «КБ «Инвестиционный союз», ООО КБ «Пульс Столицы») путем выдачи «невозвратных» кредитов аффилированным компаниям-заемщикам на общую сумму более 3 млрд рублей.

В рамках мероприятий по обеспечению экономической безопасности государства первоочередное внимание ГУЭБиПК МВД России уделяется повышению эффективности работы по противодействию организованным группам и преступным сообществам экономической направленности, их разобличению и выводу из-под их контроля объектов экономики.

Указанные мероприятия проводятся совместно с ГУУР МВД России, ГУПЭ МВД России и ГУНК МВД России в рамках реализации специальной программы на 2016–2017 годы, утвержденной совместным распоряжением МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации от 28.10.2016 № 1/778сс/34сс/22сс.

Данная работа ведется по трем основным линиям:

- организация и координация деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции территориальных органов МВД России;

- проведение оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, совершаемых организованными преступными формированиями;

– повышение эффективности внутриведомственного и межведомственного взаимодействия при выявлении и пресечении преступной деятельности ОПФ.

На постоянной основе осуществляется межведомственное взаимодействие, в том числе с СК России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, ФСИН России, ФССП России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и др.

В результате проведенных мероприятий при непосредственном участии сотрудников ГУЭБиПК МВД России выявлено 75 преступлений, совершенных организованной группой либо преступным сообществом, 17 преступлений – группой лиц по предварительному сговору.

Задокументировано 12 преступлений, предусмотренных ст. 210 УК РФ.

В результате проведенных ГУЭБиПК МВД России совместно с УЭБиПК ГУ МВД России по Воронежской области и УФСБ России по Воронежской области мероприятий 05.06.2017 СУ ГУ МВД России по Воронежской области возбуждено уголовное дело по ч. 1, 2 ст. 210, ч. 2 ст. 172 УК РФ в отношении членов преступного сообщества, численностью свыше 40 человек, осуществивших за период с 2014 по 2016 гг. вывод из легального в теневой сектор экономики более 8 млрд рублей на территории семи регионов Российской Федерации.

С целью обнаружения и изъятия документов, имеющих значение по уголовному делу, 06.06.2017 на территории Воронежской и Ростовской областей, при поддержке сотрудников спецподразделений Росгвардии, в жилищах, кредитно-финансовых учреждениях и офисных помещениях проведено 45 обысков. В проводимых мероприятиях было задействовано свыше 230 сотрудников правоохранительных органов, задержано в порядке ст. 91 УПК РФ 17 человек.

О результатах мероприятий 06.06.2017 доложено Министру внутренних дел Российской Федерации генералу полиции Российской Федерации В. А. Колокольцеву и заместителю Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковнику полиции М. Г. Ваничкину.

ГУЭБиПК МВД России на постоянной основе проводятся мероприятия, направленные на противодействие экономическим и коррупционным преступлениям в госкорпорациях, на государственных и муниципальных унитарных предприятиях, в акционерных обществах с государственным участием.

Так, по материалам ГУЭБиПК МВД России возбужден ряд резонансных уголовных дел:

– 02.05.2017 Военным следственным отделом СК России по Благовещенскому гарнизону возбуждено два уголовных дела

по ч. 4 ст. 159, ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 286 УК РФ в отношении руководителей ФГУП «Спецстройтехнологии» и ООО «Строительный альянс» по факту хищения бюджетных средств в размере 842,8 млн рублей, выделенных на выполнение работ на объектах космодрома «Восточный»;

– 03.07.2017 СЧ СУ УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 в отношении бывших сотрудников центрального аппарата и дочернего общества ПАО «НК «Роснефть» по факту хищения денежных средств в размере свыше 300 млн рублей.

В ходе подготовки к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года (далее – ЧМ-2018) ГУЭБиПК МВД России во взаимодействии с заинтересованными правоохранительными органами, министерствами и ведомствами, а также подразделениями территориальных органов МВД России был реализован комплекс мероприятий, направленных на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, связанных с хищением бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение ЧМ-2018.

В целях получения сведений о запланированных и проведенных мероприятиях по подготовке к ЧМ-2018, объектах, суммах и источниках финансирования было организовано взаимодействие с ФГУП «Спорт-Инжиниринг», проведен анализ законодательства, нормативных правовых актов, регулирующих бюджетную сферу, в том числе в области защиты бюджетных средств, выделенных на крупные инвестиционные проекты с государственным участием.

Сотрудники ГУЭБиПК МВД России были включены в состав межведомственной группы при Контрольном управлении Президента Российской Федерации, а также межведомственной рабочей группы по обеспечению надзора за исполнением законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на финансирование программы подготовки и проведения чемпионата. В результате принятых мер в январе-октябре 2017 г. проведено 244 проверочных мероприятия, в результате которых на объектах, подготавливаемых к чемпионату, выявлено 41 преступление.

Так, по материалам МВД России 23.03.2016 возбуждено два уголовных дела по ч. 4 ст. 159 УК РФ по фактам хищений бюджетных средств в размере более 359 млн рублей, выделенных в рамках реализации госконтрактов на проведение монтажных работ на стадионе «Зенит Арена», осуществляемых в рамках подготовки и проведения в Российской Федерации ЧМ-2018.

По совместным материалам МВД России и СЭБ ФСБ России Следственным департаментом МВД России 26.06.2017 возбужде-

но уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении руководителей ОАО «ГлобалЭлектроСервис», которые путем предоставления в ГКУ Калининградской области «Региональное управление заказчика капитального строительства» документов с заведомо недостоверными сведениями о стоимости и реальных объемах работ на объекте ЧМ-2018 «Стадион Калининград» (1 этап. Инженерная подготовка участка 22 га 1 очереди освоения о. Октябрьский), проводимых в рамках реализации госконтракта, похитили бюджетные средства в размере более 752,9 млн рублей.

В ходе оперативно-розыскных мероприятий, проведенных ГУЭБиПК МВД России совместно с УЭБиПК ГУ МВД России по г. Москве и Нижегородской области СЧ по РОПД СУ УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве 11.05.2017 возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ в отношении руководителей ООО «СК «УС-620», которые путем необоснованного завышения стоимости и объемов реально выполненных при строительстве объекта ЧМ-2018 «Продление Сормовско-Мещерской линии метро г. Нижний Новгород» похитили бюджетные средства в размере более 50 млн рублей.

В соответствии с п. 8 поручения Правительства Российской Федерации от 30 октября 2017 г. № ВМ-П12-7237 о реализации мероприятий по выполнению перечня поручений Президента Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № Пр-2166 по итогам совместного заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта и наблюдательного совета автономной некоммерческой организации «Организационный комитет "Россия-2018" от 3 октября 2017 г. ГУЭБиПК МВД России в рамках компетенции была организована работа по защите бюджетных и иных средств, выделяемых на обеспечение безопасности на объектах транспортной и гостиничной инфраструктуры в период проведения чемпионата мира по футболу 2018 года.

В целях активизации мероприятий в указанном направлении в МВД России по республикам, ГУ МВД России и УМВД России по иным субъектам Российской Федерации, управления на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления МВД России на транспорте направлено соответствующее указание (исх. от 22.11.2017 № 1/14197).

В результате принятых мер в семи субъектах Российской Федерации (Республика Мордовия, Волгоградская, Калининградская, Нижегородская, Ростовская, Самарская и Свердловская области) при проведении уполномоченными контролирующими органами проверок готовности временного периметра безопасности, под-

готовящихся объектов ЧМ-2018, был выявлен ряд нарушений секторального обеспечения технической безопасности, которые по инициативе контролирующих органов устранены, в том числе в административном порядке.

ГУЭБиПК МВД России в пределах компетенции осуществляется комплекс мероприятий по *противодействию финансированию терроризма и экстремизма*.

В январе-сентябре 2017 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 1 497¹ (–16,6 %) преступлений террористического характера (сотрудниками ОВД выявлено 888).

Правоохранительными органами выявлено 86 преступлений, связанных с финансированием терроризма (по ст. 205.1 УК РФ – 58, по ст. 208 УК РФ – 27). Предварительно расследованы уголовные дела о 46 преступлениях (ст. 205.1 УК РФ – 26, ст. 208 УК РФ – 19). Установлено 26 лиц, совершивших преступления (ст. 205.1 УК РФ – 14, ст. 208 УК РФ – 10).

В результате принятых ранее организационных и практических мер в текущем году повысилась эффективность работы по линии противодействия финансированию терроризма и экстремизма.

Из общего числа преступлений, связанных с финансированием терроризма, сотрудниками органов внутренних дел выявлено 64 преступления, из них 37 – по ст. 205.1 УК РФ, по ч. 1 ст. 208 УК РФ – 26. Предварительно расследованы уголовные дела о 36 преступлениях (ст. 205.1 УК РФ – 16, ст. 208 УК РФ – 19). Установлено 20 лиц, совершивших преступления (ст. 205.1 УК РФ – 9, ст. 208 УК РФ – 10).

Организовано взаимодействие с территориальными органами ФСБ России, Росфинмониторинга, ФНС России, иными правоохранительными и контролирующими органами по обмену поступающей оперативно значимой информации по контролю за деятельностью НКО, а также выработке алгоритма действий при проведении совместных мероприятий.

Реализация мероприятий в сфере противодействия финансированию терроризма осуществляется в рамках направленных в территориальные органы МВД России указаний Министерства, в том числе об активизации работы по выявлению фактов финансирования террористической деятельности и незаконных вооруженных формирований и о проведении углубленного анализа оперативной обстановки, результатов работы и эффективности взаимодействия с заинтересованными службами и ведомствами.

¹ Статистическая форма ФКУ «ГИАЦ МВД России» № 282 – ежеквартальная.

В 2017 г. в территориальные органы МВД России направлены методические рекомендации по организации оперативно-служебной деятельности по выявлению и пресечению преступлений, связанных с финансированием террористической и экстремистской деятельности, а также учебное пособие «Организация и тактика оперативно-розыскной деятельности подразделений ЭБиПК органов внутренних дел по выявлению и пресечению каналов финансирования терроризма и экстремистской деятельности». Анализ результатов деятельности показал, что повышению результативности работы способствовало эффективное взаимодействие наших служб с подразделениями ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации и Росфинмониторинга.

Другим направлением деятельности, связанным с профилактикой преступлений данной категории, является участие МВД России в работе Межведомственной комиссии Росфинмониторинга по замораживанию активов (создана в декабре 2015 г.).

С момента создания комиссии проведено 7 заседаний, в том числе 3 в 2017 г. Заморожены активы 9 лиц, причастных к финансированию терроризма. В 2017 г. в данную комиссию направлены материалы по 8 лицам, в отношении которых имеются достаточные данные о причастности их к финансированию терроризма.

В сфере незаконного игорного бизнеса за период 2017 г.¹ выявлено 1 272 преступления, которые предусмотрены ст. 171.2 УК РФ, из них в составе организованной группы либо преступного сообщества – 126, в крупном и особо крупном размере – 82.

В суд направлены уголовные дела о 796 преступлениях. Выявлено 1 600 лиц, совершивших преступления указанного вида, к уголовной ответственности привлечено 1 351 лицо.

Так, СУ СК России по Белгородской области возбуждено уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 171.2 УК РФ, ч. 1 и 2 ст. 210 УК РФ, в отношении участников преступного сообщества, которые осуществляли в период 2012–2016 гг. незаконную организацию и проведение азартных игр на территории 52 субъектов Российской Федерации. Данная преступная группа характеризовалась иерархией, устойчивыми взаимосвязями структурных подразделений, строгой дисциплиной, общей материально-финансовой базой, образованной из доходов от преступной деятельности, а также единым умыслом всех участников на получение преступного дохода. Белгородским областным судом 6 фигурантам избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

¹ По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», форма «5-БЭП» за январь-ноябрь 2017 г.

ГУЭБиПК МВД России организовано рабочее взаимодействие с заинтересованными федеральными органами по вопросам борьбы с незаконной организацией и проведением азартных игр.

В ходе работы осуществляется взаимодействие с представителями ФНС России, Администрации Президента Российской Федерации, Банка России, Следственного комитета Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфина России и т. д. В результате совместной деятельности прорабатывались вопросы борьбы с незаконным игорным бизнесом на территории Российской Федерации в различных формах проявления.

В настоящее время на территории Российской Федерации распространены факты организации и проведения азартных игр под видом осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, внебиржевая торговля (торговля бинарными опционами).

Пользуясь несовершенством законодательства, разработаны схемы, позволяющие под прикрытием деятельности по заключению сделок с простыми векселями на вторичном внебиржевом рынке, либо сделок с бинарными опционами, проводить азартные игры с использованием оборудования, которые позиционируются как торгово-вексельные системы, биржевые и брокерские терминалы, торговые платформы и т. д. На указанном оборудовании присутствует игровой интерфейс, идентичный установленному на игровых автоматах («одноруких бандитах»), который якобы отражает торги на рынке ценных бумаг.

Для посетителей заведений, где установлено подобное оборудование, процесс совершения мнимых внебиржевых сделок выглядит исключительно как азартная игра на привычном игровом автомате.

Такая визуализация «динамики изменения стоимости ценных бумаг», несомненно, влечет за собой неверное (искаженное) восприятие клиентом процесса внебиржевой торговли, поддерживает чувство азарта путем выработки у клиента устойчивой мотивации по формированию на игровом поле комбинаций и символов, определяющих выигрыш.

Очевидно, что такая деятельность противоречит требованиям действующего законодательства об организованных торгах и рынке ценных бумаг, и не имеет ничего общего с оборотом ценных бумаг и финансовых инструментов.

Так, игра на бирже представляет собой проведение спекулятивных операций на бирже посредством удачной скупки и продажи ценных бумаг и других объектов биржевой торговли с целью получения прибыли. Простейшая игра состоит в использовании разно-

сти котировок и курсов на разных рынках (игроки скупают биржевой товар на тех рынках, где он дешевле, и тут же продают там, где он дороже). Однако при использовании указанного выше компьютерного оборудования, программного обеспечения, алгоритм формирования стоимости ценных бумаг (от которой зависит прибыль клиента) не является для клиента прозрачным и зависит главным образом от случая, совпадения факторов, не зависящих от воли клиента. У клиентов отсутствует возможность анализа работы оборудования с целью поиска наилучшей ситуации для совершения сделки. То есть, получение прибыли при использовании компьютерного оборудования, программного обеспечения не зависит от каких-либо аналитических, либо иных способностей клиента, а в большей степени является результатом стечения некоторых обстоятельств, которые не зависят от воли клиента и зачастую ему не известны. В связи с имеющимися пробелами в действующем законодательстве, регулирующем организацию и проведение азартных игр, а также совершение внебиржевых сделок, возникает сложность в документировании и доказывании фактов противоправной деятельности организаторов подобных азартных игр.

При реализации оперативных материалов отсутствует возможность проведения исследования изъятого оборудования и получения необходимого для возбуждения уголовного дела заключения специалистов о том, что представленный процесс является азартной игрой, так как данная деятельность осуществляется в сети Интернет на информационных ресурсах, установленных за пределами Российской Федерации, что не позволяет провести комплексное исследование (экспертизу). Кроме того, отсутствуют квалифицированные, аккредитованные государством экспертные учреждения, которые имеют возможность проведения исследований (экспертиз), не подлежащих сомнению.

Исходя из имеющейся единичной практики, пресечение вышеуказанной противоправной деятельности и возбуждения уголовных дел по признакам преступления, предусмотренного ст. 171.2 УК РФ, происходит без проведения соответствующего исследования либо с привлечением сторонних организаций и специалистов, которые дают заключения о наличии признаков азартных игр в отдельных сегментах проводимого процесса, однако данные заключения имеют спорные трактовки. Кроме того, не все региональные подразделения Следственного комитета Российской Федерации принимают подобные материалы и выносят решения о возбуждении уголовных дел.

ГУЭБиПК МВД России, а также представители Администрации Президента Российской Федерации, Банка России, След-

ственного комитета Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфина России приняли участие в согласительном совещании по вопросу реализации подпункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина от 12 августа 2015 г. № Пр-1626 о внесении в законодательство изменений в целях предотвращения организации и проведения незаконных азартных игр и лотерей под видом осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. В ходе проведенных дискуссий, единого мнения о возможном изменении законодательства и решения имеющейся проблемы выработано не было и участники договорились о проработке данного вопроса и проведении очередной встречи.

Важным условием повышения эффективности противодействия незаконным организации и проведения азартных игр являются вопросы, связанные с состоянием взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными и контролирующими органами, общественностью и гражданами.

В настоящее время организовано взаимодействие с представителями различных общественных организаций (Всероссийская общественная организация «Молодая гвардия Единой России», общероссийское общественное движение «Гражданское общество», «Народный фронт»). Активисты Всероссийской общественной организации «Молодая гвардия Единой России» принимают активное участие в работе по выявлению фактов нарушения действующего законодательства при осуществлении лотерейной и букмекерской деятельности, а также декриминализации объектов незаконного игорного бизнеса.

ГУЭБиПК МВД России на постоянной основе проводится комплекс мероприятий, направленных на противодействие экономическим и коррупционным преступлениям, совершаемым на территории.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Гапоненко Владимир Федосович,
Наумов Юрий Геннадьевич,
Тришкина Екатерина Алексеевна и др.

**Современные механизмы обеспечения органами внутренних дел
экономической безопасности в банковском секторе экономики**

Учебное пособие

Редактор: *А. А. Уварова*
Верстка: *Д. А. Бурцев*

Подписано в печать 19.12.2019. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 5,2. Усл. печ. л. 5,4. Тираж 49 экз. Заказ № __у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-03-0



9 785907 187030