

ГАРФ, фонд 10026, от. 1, дело 1080

73

№ 6338(1)



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ
ПРОКУРАТУРА**
Российской Федерации
103793 ГСП, Москва, К-9
Пушкинская, 15-а

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации
Хасбулатову Р.И.

29.06.93 №

О нарушениях законодательства
в кредитно-банковской сфере

Прокуратура проверила исполнение Закона "О банках и банковской деятельности в РСФСР". Закон был направлен на создание необходимых условий для развития коммерческих структур. Однако материалы проверок, анализ имеющейся информации в органах прокуратуры и МВД России показывают, что многие правовые вопросы в законе не урегулированы, нормы закона не действуют.

Отсутствие чётких правовых норм, а также организационные упущения привели к тому, что нарушения банковского законодательства приобрели в последние годы массовый характер. Банковская сфера оказалась поражена различного рода злоупотреблениями, хищениями, взяточничеством; повсеместно не соблюдаются элементарные требования банковского законодательства.

Анализ правонарушений в банковской сфере позволяет выделить ряд причин, способствовавших совершению столь масштабных афер.

Одна из них - внедрение в 1991 году Центральным банком новой системы межбанковских расчётов. На практике она оказалась столь уязвимой, что даже непрофессионалы воспользовались её несовершенством в своих преступных целях. Например, оператор узла связи с Новолакское (Дагестан) Юнусова изготовила и по сговору с сообщниками отправила в несколько городов России полтора десятка фиктивных телеграфных авизо на сумму 4 млрд. рублей. Юнусова и её соучастники арестованы.

Крупные ошибки были допущены и при введении в хозяйственный оборот чеков "Россия". Центральный банк, утвердивший Правила расчётов чеками, не только не обеспечил их надлежащей защитой, но и их выдачу региональным банкам произвёл по количеству, без указания

серийных номеров. Это упущение, наряду с другими недостаточно предусмотренными мерами, привело к тому, что сотни бланков чеков "Россия" оказались в руках преступников.

По данным МВД РФ, только по расследуемым уголовным делам, возбужденным по фактам хищений с применением подложных платёжных документов (кредитовых авизо, чеков "Россия", мемориальных ордеров), преступные группы пытались похитить более 300 млрд. рублей.

Преступникам удалось втянуть в свою деятельность более 160 банковских учреждений и сотни предпринимательских структур, многие из которых учреждены на вымышленных лиц и по подложным документам. Органами внутренних дел раскрыта преступная группировка, состоявшая из 25 человек, открывшая в коммерческих банках г.Москвы более 30 расчётных счетов. Войдя в сговор с работниками ГУ Центрального банка России по г.Москве, они изъяли 44 сводных авизо, учинили подложные записи, зачислив на счета контролируемых ими структур около 3 млрд. рублей.

Многие коммерческие банки вопреки требованию ст. II Закона "О банках и банковской деятельности в РСФСР" осуществляют свою деятельность без предварительного получения лицензий, выдаваемых Банком России. Так, без получения лицензии длительное время осуществляли банковские операции "Диалог-Банк", "Аспект", "Деловое сотрудничество", "Бытбанк" и многие другие.

Ряд коммерческих банков при открытии расчётных счетов своим клиентам грубо нарушает Закон "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", согласно которому расчётные счета банк может открыть лишь после того, как клиент встал на учёт в налоговой инспекции. Несоблюдение этого правила приводит к тому, что коммерческие структуры не платят налогов со своей прибыли. В г.Санкт-Петербурге занижение доходов выявлено в 21 банке из 35 действующих.

Выявлены факты, когда организации и предприятия имеют несколько расчётных счетов в разных коммерческих банках. Это позволяет им уклоняться от выполнения договорных обязательств по расчётам со своими контрагентами и утаивать прибыль от налоговых органов.

Статья 10 Закона о банках запрещает использование для формирования уставного капитала банка средств Советов народных депутатов

15

8

... всех уровней и их исполнительных органов, а также политических организаций, специализированных общественных фондов, в том числе благотворительных. Правительство г. Москвы в 1991-1992 годах через свои структурные подразделения вложило более миллиарда рублей из различного рода внебюджетных фондов в уставные капиталы восьми коммерческих банков. Аналогичные нарушения выявлены в Свердловской, Нижегородской и других областях.

В настоящее время сложилась практика кредитования государственных и частных предприятий через коммерческие банки, для чего им Центральным банком и его учреждениями выдаются целевые кредиты. В 1992 году на перевооружение и реконструкцию промышленности и сельского хозяйства через коммерческие банки было выделено кредитов на сумму более 2,4 триллиона рублей. Однако, как показали проверки, во многих случаях эти кредиты фактически используются не на развитие производства и увеличение выпуска продукции, а в основном на торговую-посредническую деятельность и другие не предусмотренные кредитными соглашениями цели. Так, через "Тверьзембанк" Тверскому мясокомбинату было выдано 20 млн. рублей на закупку скота, однако этот кредит был фактически использован на уплату налога. Аналогичные факты нецелевого использования централизованных кредитов выявлены в Карелии, в Липецкой, Московской, Кемеровской, Иркутской и других областях.

Крайне плохо обстоят дела с возвратностью государственных централизованных кредитных ресурсов. Из выданных Центральным Банком России в 1992 году 2 489,6 млрд. рублей возвращено лишь 111,8 млрд. рублей, или 4,4% от общей суммы выделенных кредитов. В первом квартале 1993 года выдано 1 524,2 млрд. рублей, а возвращено 76,3 млрд. рублей, или 5%.

Тяжелое финансовое положение многих предприятий и организаций вынуждает Банк России регулярно давать отсрочку платежей, в результате чего централизованные кредитные ресурсы Банка России превращаются в безвозвратную, почти беспроцентную ссуду. По существу идет перекачка государственных денежных средств в коммерческие структуры.

В ряде случаев при выдаче кредита коммерческими банками и их клиентами нарушаются требования Закона "О залоге", когда договоры залога, залоговые обязательства оформляются без определения состава

и стоимости заложенного имущества, не удостоверяются нотариально. В отдельных случаях в залог принимается имущество от лица, которое не является его собственником.

При заключении договора залога с банком "СКИШ" г.Твери залогодатель Волкова С.Н. сдала в залог магазин № 9 "Продукты", являющийся муниципальной собственностью.

Массовый характер приобрели противоправное обналичивание денег через коммерческие структуры, легализация преступно нажитых доходов. Такие факты выявлены в ходе расследования уголовных дел по коммерческим банкам "Столичный", "Стройинвест", "Социальное развитие" и другим.

Значительный ущерб хозяйствующим субъектам наносит умышленная задержка их средств коммерческими банками в целях использования в своих интересах. Как установлено проверкой, по существу не выполняет свои контрольные функции специально созданный в ЦБР департамент по регулированию банковской деятельности, который ограничивается рассмотрением конкретных жалоб и заявлений коммерческих банков и их клиентов.

В Центральном банке России не налажена чёткая система организации надзора и контроля за деятельностью коммерческих банков, до сих пор не разработаны положения об управлениях и отделах центрального аппарата, обязанных осуществлять такой контроль. Несмотря на крайне неудовлетворительное положение, сложившееся в системе коммерческих банков, в 1992-1993 годах специальные проверки территориальных управлений о состоянии контроля за коммерческими банками не проводились.

Банк России не в полной мере использует предоставленные ст.33 Закона "О Центральном Банке РСФСР" полномочия в целях предупреждения и пресечения нарушений банковского законодательства коммерческими банками. В 1992-1993 годах Банк России неоднократно отзывал лицензии у коммерческих банков-нарушителей, однако реально ни один коммерческий банк, у которого была отозвана лицензия, фактически своей деятельности не прекратил.

Крайне неудовлетворительно организована работа расчётно-кассовых центров Банка России, особенно в г.Москве, где в течение многих месяцев задерживаются межбанковские расчёты, что вызывает мас-

совые протесты коммерческих банков и их клиентов. Так, 15.06.92 через расчётно-кассовый центр г.Москвы было перечислено Морскому коммерческому банку 100 млн. рублей, которые длительное время не перечислялись клиенту. По решению арбитражного суда за эту задержку с Центрального банка России взыскан штраф в сумме 51,5 млн. рублей. Однако никто из виновных к дисциплинарной и материальной ответственности не привлечён.

Как установлено проверкой, в Московском РКЦ нет элементарного порядка и контроля за расчётами. Жалобы клиентов на задержку расчётов по существу не рассматриваются, зачастую утрачиваются. Почти 8 месяцев ждала ответа гр-ка Косарева на своё письмо в РКЦ г.Москвы о судьбе своих денег, но ответа так и не получила.

Росту числа нарушений, различных злоупотреблений способствует замкнутость самой банковской системы, несовершенство действующего законодательства, которое создаёт сложности, а подчас невозможность проведения ревизий и проверок с привлечением независимых специалистов. Руководители коммерческих и банковских структур, ссылаясь на Закон "О предприятиях и предпринимательской деятельности", пытаются не допустить сотрудников правоохранительных органов к проверке банковских и других документов. Назрела необходимость пересмотра с учётом практики применения ряда положений банковского законодательства. По итогам данной проверки прокуратурой и органами внутренних дел возбуждены уголовные дела, внесены руководителям банковских учреждений представления с требованием устранить выявленные нарушения. Кроме того, Генеральной прокуратурой внесено представление "Об устранении нарушений законодательства о банковской деятельности" председателю Центрального банка России Геращенко В.В.

Сложившаяся обстановка настоятельно требует срочного принятия мер по совершенствованию банковского законодательства.

Кроме предложений, изложенных в порядке законодательной инициативы Генеральным прокурором в письме № 22-5/II5-93 от 09.03.93, полагаю необходимым внести в Закон РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР" дополнения и изменения, предусматривающие:

- кратное изъятие в доход государства незаконно израсходованных не по целевому назначению централизованных кредитов Банка России

- с уплатой повышенного штрафа коммерческими банками и их клиентами;
- внедрение системы декларирования доходов юридическими и физическими лицами, участвующими в создании уставного капитала банка;
- ответственность за нарушение норм и правил денежных расчетов, задержку платежей.

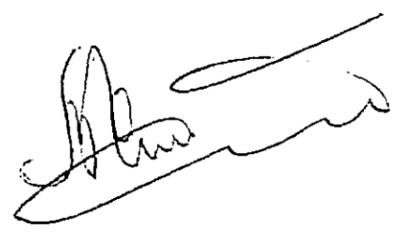
Для предотвращения незаконного использования целевых централизованных кредитов государства усовершенствовать порядок их предоставления. С этой целью реорганизовать низовые банковские структуры, предоставив им право, минуя коммерческие банки, выдавать указанные кредиты непосредственно предприятиям, объединениям и организациям под конкретные производственные программы с реальными гарантиями возврата полученных ссуд.

Внести в Уголовный кодекс дополнения, предусмотрев уголовную ответственность за:

- производство банковских операций без лицензии, выдаваемой Банком России;
- незаконное, в корыстных целях использование банками не принадлежащих им денежных средств.

В разделе "Должностные преступления" в толковании понятия "должностное лицо" предусмотреть, что работники коммерческих банков, наделенные организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, рассматриваются как должностные лица.

Генеральный прокурор
Российской Федерации



В.Г.Степанков