

УДК 340

**Газалова Алина Борисовна**

начальник отдела противодействия нелегальной деятельности,  
Северо-Западное главное управление  
Центрального банка Российской Федерации,  
соискатель ученой степени,  
Университет прокуратуры Российской Федерации  
[gazalovaab@mail.ru](mailto:gazalovaab@mail.ru)

**Alina B. Gazalova**

Head of Division for combatting illegal activity,  
North-Western Main Branch of the Bank of Russia,  
graduate student of University of prosecutor's office  
of the Russian Federation  
[gazalovaab@mail.ru](mailto:gazalovaab@mail.ru)

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРОСКОГО НАДЗОРА ЗА  
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА  
ВЫЯВЛЕНИЕ И ПРЕСЕЧЕНИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЗАЙМОВ**

**THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF PROKUROROSKY  
SUPERVISION OF PERFORMANCE OF THE LEGISLATION  
DIRECTED TO IDENTIFICATION AND SUPPRESSION OF ILLEGAL  
ACTIVITIES FOR GRANTING CONSUMER LOANS**

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные перспективы развития прокурорского надзора за исполнением законодательства, направленного на выявление и пресечение нелегальной деятельности по предоставлению потребительских займов. Автор описывает наиболее распространённые схемы деятельности лжекредиторов, выявляемые органами прокуратуры. Анализируя состояние законности в рассматриваемой сфере, а также складывающуюся правоприменительную и судебную практику, автор делает выводы о признании прокурорского надзора в кредитно-банковской отрасли в современных условиях самостоятельным, актуальным и одним приоритетных, о необходимости активного взаимодействия прокуратуры с ЦБ РФ, а также необходимость принятия специального приказа Генерального прокурора РФ, регулирующего деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере правовых отношений.

**Ключевые слова:** административная ответственность, правоохранительные органы, недобросовестные рыночные практики, финансовые рынки.

**Annotation.** The article examines the main prospects for the development of prosecutorial oversight over the implementation of legislation aimed at

identifying and suppressing illegal activities to provide consumer loans. The author describes the most common schemes for the activity of false mediators, identified by the prosecutor's office. Analyzing the state of legality in the sphere in question, as well as developing law enforcement and judicial practice, the author draws conclusions on the recognition of prosecutor's supervision in the credit and banking industry in modern conditions as independent, relevant and one priority, on the need for active interaction between the prosecutor's office and the Central Bank of the Russian Federation, a special order of the Prosecutor General of the Russian Federation regulating the activities of the prosecutor's office in the sphere of legal relations in question.

**Key words:** criminal prosecution, law enforcement agencies, unfair market practices, financial markets

В условиях постоянно развивающейся нестабильной экономики и невысокого уровня финансовой грамотности подавляющей части населения Российской Федерации (далее – РФ) особого внимания требуют защита прав потребителей финансовых услуг и активизация прокурорского надзора за исполнением законодательства в кредитно-банковской сфере, в частности направленного на выявление и пресечение нелегальной деятельности по предоставлению потребительских займов.

Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» глава 14 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» была дополнена статьей 14.56 КоАП РФ «Незаконное осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов».

Полномочия по возбуждению дел по указанной статье вышеназванным законом были возложены на органы прокуратуры. Вместе с тем, административная практика формируется медленно. Так, согласно данным отчета органов прокуратуры формы АДМ [1] за 2017 год за указанный период на территории РФ органами прокуратуры было возбуждено 152 дела об административных правонарушениях по ст. 14.56 КоАП РФ, из них на момент отчета 150 – рассмотрено (148 дел с участием прокурора), к административной ответственности виновные лица привлечены по 144 делам со штрафами на сумму 7 501 тыс. рублей.

При этом по 6 делам принято решение о прекращении производства либо об отказе в удовлетворении требований прокурора, в том числе по 5 делам – в связи с отсутствием события, состава административного правонарушения.

Масштабы нелегального кредитования носят распространенный характер на территории всей страны, вместе с тем, на территориях ряда субъектов, в том числе Москвы и Московской области дела по ст. 14.56 КоАП РФ не возбуждались, в Санкт-Петербурге возбуждено всего 3 дела.

Представляется, что сложившееся положение не соответствует состоянию законности в рассматриваемой сфере.

Одной из причин подобного положения дел является сложность действующего законодательства, регулирующего отношения в кредитно-банковской сфере, и отсутствие опыта надзора в данной сфере, что во многом обусловлено приоритетностью ориентированности органов прокуратуры на выявление, прежде всего, нарушений в социальной сфере.

Правонарушения выявляются прокурорами при проведении самых различных проверок, не всегда проводимых в рамках надзора за исполнением федерального законодательства.

Так, например, сотрудником районной прокуратуры Санкт-Петербурга в ходе изучения уголовного дела, находящегося в производстве СУ МВД района, было установлено, что обвиняемое лицо сбыло планшетный компьютер, заведомо добытый преступным путем, обществу с ограниченной ответственностью, основным видом деятельности которого являлась торговля аудио- и видеотехникой в специализированных магазинах (ОКВЭД 47.43). Общество не являлось кредитной или микрокредитной организацией и не осуществляло деятельность по предоставлению потребительских займов.

При изучении договора комиссии прокурорами был сделан вывод о том, что данный договор является договором займа. Общество фактически осуществляло завуалированную деятельность ломбарда, то есть выдавало займы гражданам под залог имущества: передавая денежные средства гражданам до реализации переданного имущества, осуществляло возмездное хранение такого имущества с взиманием вознаграждения в размере 1,5 % в первый день хранения, а в последующем 15 % от цены товара.

Таким образом, общество не имело намерения реализовывать передаваемый товар, а наоборот, было заинтересовано в длительном сроке нахождения его на реализации, за который получало прибыль в виде процентов, что не отвечает смыслу договора комиссии.

На основании постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенного прокурором района, общество постановлением мирового судьи судебного участка № 67 Санкт-Петербурга было привлечено к административной ответственности по ст. 14.56 КоАП РФ в виде штрафа в размере 100 тысяч рублей за предоставление займов населению под залог имущества под видом комиссионного магазина.

Названный судебный акт обжалован обществом в Кировский районный суд Санкт-Петербурга, решением которого жалоба оставлена без

удовлетворения. Также хочется отметить практику работы прокуратуры Самарской области, органами которой было возбуждено 34 дела об административном правонарушении по ст. 14.56 КоАП РФ, по результатам их рассмотрения 33 лица привлечено к ответственности.

Прокурорами была установлена организация, которая представляла единую сеть комиссионных магазинов, расположенных во всех районах г. Тольятти (Центральный, Автозаводской и Комсомольский районы) и имеющих общее название ломбард «А.».

Общество, осуществляя свою деятельность в офисах и заключая договоры купли-продажи, фактически осуществляло завуалированную деятельность ломбарда, а именно незаконную деятельность по предоставлению потребительских займов и кредитов.

Прокурорами районов г. Тольятти возбуждено 32 дела об административных правонарушениях по ст. 14.56 КоАП РФ, которые рассмотрены мировыми судьями, виновные лица привлечены к административной ответственности.

Заслуживает внимания сложившая судебная практика по привлечению к административной ответственности организаций, на профессиональной основе выдающих займы с перспективой погашения за счет средств материнского капитала.

Постановлениями мирового судьи судебного участка № 10 Советского района г. Орска Оренбургской области на основании постановлений прокуратуры Советского района г. Орска за подобные нарушения к ответственности привлечено несколько организаций. При этом, решения мирового судьи были обжалованы в Советский районный суд г. Орска и в Оренбургский областной суд, где оставлены без изменений (постановления Оренбургского областного суда от 03.11.2017 по делу № 4а-579/2017, от 07.11.2017 по делу № 4а-577/2017).

Подобная правоприменительная практика также успешно сложилась в Республике Марий Эл (постановление Верховного Суда Республики Марий Эл от 29.01.2018 по делу № 4А-305/2017), Республике Хакасия (постановление Верховного Суда Республики Хакасия от 07.03.2018 по делу № 4а-40/2018), Иркутской области (решение Усольского городского суда от 02.02.2016 по делу № 12-33/2016), Ставропольском крае (решение Пятигорского городского суда Ставропольского края от 10.02.2016 по делу № 12-7/16) и т.д.

Вместе с тем, по данным комитета по безопасности СРО «МиР», количество нелегальных микрокредиторов в России на конец января 2018 года превышало количество легальных микрофинансовых организаций в три раза. При этом совокупный объем портфеля черных кредиторов приближается к 100 млрд. рублей. Средний объем портфеля одного нелегального кредитора составляет примерно 10 млн. рублей. По состоянию на 1 марта 2018 года в реестре Банка России значилось 2,2 тысячи микрофинансовых организаций, объем легального

микрофинансового рынка на конец года оценивается экспертами в 121 млрд. рублей [2].

По информации Банка России, за 2017 год мегарегулятором выявлено 1344 организаций, предположительно осуществляющих деятельность нелегальных кредиторов, по которым Банк России направил обращения в органы прокуратуры[3].

Однако, как упоминалось ранее, органами прокуратуры в 2017 году было возбуждено всего 152 дела об административных правонарушениях по ст. 14.56 КоАП РФ.

В связи с тем, что противодействие мошенническим схемам, в том числе и «черным» кредиторам, является одним из приоритетов Банка России, в структуре главных управлений Центрального банка РФ во всех федеральных округах в рамках реализации целевого бизнес-процесса «Выявление субъектов, осуществляющих деятельность на финансовом рынке без лицензии» в 2018 году созданы отделы противодействия нелегальной деятельности.

Специалисты этого подразделения занимаются выявлением и пресечением деятельности организаций, незаконно оказывающих услуги на финансовом рынке, а также могут оказывать экспертную и методологическую помощь правоохранительным и контролирующим органам. Налаживание эффективного взаимодействия органов прокуратуры с указанными подразделениями Банка России будет способствовать росту выявленных и привлеченных к ответственности нелегальных кредиторов.

Так, например, органами прокуратур Архангельской, Вологодской, Калининградской и Новгородской областей по результатам проверок информации из обращений Северо-Западного главного управления Банка России возбуждено 24 дела об административных правонарушениях по ст. 14.56 КоАП РФ[4] (в 2017 год в Северо-Западном федеральном округе было возбуждено всего 8 дел по указанной статье).

О перспективе развития надзора за исполнением законодательства в кредитно-банковской сфере также свидетельствует заключение 17.02.2017 обновленного Соглашения о взаимодействии между Банком России и Генеральной прокуратурой РФ.

При этом, уже имеются примеры эффективного и успешного взаимодействия органов прокуратуры и Банка России – кейс ООО «АКБ Еврофинанс УА», реализованный прокуратурой Ульяновской области и Отделением по Ульяновской области Волго-Вятского главного управления Банка России.

Сотрудниками Отделения по Ульяновской области Волго-Вятского главного управления Банка России в ходе мониторинга рынка финансовых услуг было выявлено юридическое лицо ООО «АКБ Еврофинанс» и входящие в группу с ним юридические лица с аналогичным

наименованием, но с добавлением различных букв в его конце (например, «УА», «СА» и т.д.).

Данные организации фактически осуществляли кредитование физических лиц под залог движимого (автомобили) или недвижимого имущества, при этом с гражданами заключалось два договора: купли-продажи имущества и одновременно финансовой аренды только что проданного имущества.

По результатам анализа совокупности названных договоров, который показал отсутствие экономического смысла в сделках и их систематический характер, территориальным учреждением Банка России был сделан вывод о том, что данная деятельность является профессиональной деятельностью по предоставлению потребительских займов, а не лизинговой деятельностью, как заявляло само общество.

По результатам рассмотрения обращения Отделения по Ульяновской области Волго-Вятского главного управления Банка России прокуратурой Ленинского района г. Ульяновского в отношении ООО «АКБ Еврофинанс УА» было возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 14.56 КоАП РФ.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 7 Ленинского судебного участка делу от 07.04.2017 № 5-217/17, оставленным без изменения решениями судьи Ленинского районного суда г. Ульяновска от 30.06.2017 № 12-426/2017 и заместителя председателя Ульяновского областного суда от 19.09.2017, общество признано виновным с назначением административного штрафа в размере 200 000 рублей.

Также прокуратурой района в адрес руководителя ООО «АКБ Еврофинанс УА» 13.09.2016 было внесено представление об устранении нарушений закона № 07-01-2016, которое обжаловано обществом в Арбитражный суд Ульяновской области.

Представители Банка России принимали участие в обоих судебных процессах во всех инстанциях в качестве свидетелей и в полном объеме поддержали позицию органов прокуратуры.

Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 10.11.2017 по делу № А72-16083/2016 ООО «АКБ Еврофинанс УА» в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2018 названное решение оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения. Впоследствии Арбитражным судом Поволжского округа 21.06.2018 было прекращено производство по кассационной жалобе.

Интересно, что аналогичный судебный процесс происходил в Самарской области с «дочкой» ООО «АКБ Еврофинанс СА», которое также обжаловало представление прокуратуры Ленинского района г. Самары от 20.02.2017 № 07-27-2017.

Однако, в данном случае Арбитражным судом Самарской области 26.06.2017 по делу А55-6290/2017 было принято решение, оставленное без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.09.2018 без изменения, о признании представления прокуратуры недействительным.

Суд признал необоснованной позицию прокуратуры о том, что под видом договоров финансовой аренды (лизинга), организация, не являясь кредитной, осуществляла профессиональную деятельность по предоставлению потребительских кредитов (займов), посчитав, что в случае с указанными в представлении прокуратуры договорами имеется в виду возвратный лизинг.

В кассационной инстанции органам прокуратуры удалось отстоять свою правоту – постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 23.01.2018 вышеназванные судебные акты отменены, кассационная жалоба удовлетворена, в удовлетворении заявленных требований ООО «АКБ Еврофинанс СА» о признании недействительным представления прокуратуры Ленинского района г. Самары от 20.02.2017 № 07-27-2017 отказано.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 21.05.2018 ООО «АКБ Еврофинанс СА» отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Анализируя состояние законности в рассматриваемой сфере, а также складывающую правоприменительную и судебную практику, представляется возможным сделать следующие выводы, касающиеся перспектив прокурорского надзора за исполнением кредитно-банковского законодательства:

1. Надзор в указанной отрасли в целом, а также надзор за исполнением законодательства, направленного на выявление и пресечение нелегальной деятельности по предоставлению потребительских займов, в современных условиях становится самостоятельным, актуальным и одним из приоритетных. Данное явление обусловлено необходимостью защиты прав потребителей финансовых услуг, обеспечения прав и условий добросовестной конкуренции легальных участников финансового рынка и неудовлетворительным состоянием законности в кредитно-банковской сфере.

2. Необходимо налаживать активное взаимодействие с представителями территориальных учреждений Банка России, в том числе выстроить эффективное участие в межведомственных рабочих группах по противодействию преступлениям и правонарушениям в экономической сфере. Также следует развивать сотрудничество между Банком России и органами прокуратуры РФ в сфере повышения финансовой грамотности населения.

3. Учитывая, что деятельность прокуратуры по обеспечению законности в кредитно-банковской сфере регулируется в настоящее время различными правовыми актами Генеральной прокуратуры РФ, представляется возможным рассмотреть вопрос принятия специального приказа Генерального прокурора РФ, регулирующего деятельность прокуратуры в этой сфере правовых отношений.

### **Литература**

1. *Раздел 1. Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях ст. 14.56 КоАП РФ*

2. «НА ОДНУ МФО – ТРИ РОСТОВЩИКА. Рынок черных микрокредиторов в несколько раз превосходит официальный», газета *Коммерсант* № 38 (6276) от 05.03.2018/  
<https://www.kommersant.ru/doc/3566125>

3. *Центральный банк усиливает контроль над нелегальным кредитованием: Набиуллина заявила о повышении эффективности выявления нелегальных кредиторов, 19.06.2018, [regnum.ru/news/economy/243308.html](http://regnum.ru/news/economy/243308.html)*

4. *Банк России отчитался о борьбе с нелегальными финансистами, 09.08.2018, <http://spbdnevnik.ru/news/2018-08-09/bank-rossii-otchitalsya-o-borbe-s-nelegalnymi-finansistami>*

### **Literature**

1. *Section 1. Realization of powers of the prosecutor in production on cases of administrative offenses of Art. 14.56 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences*

2. "ON ONE IFI – THREE USURERS. The market of black microcreditors is surpassed several times official", by the newspaper the *Businessman* No. 38 (6276) from 05.03.2018/  
<https://www.kommersant.ru/doc/3566125>

3. *The central bank strengthens control over illegal crediting: Nabyullina has announced increase in efficiency of identification of illegal creditors, 19.06.2018, to [regnum.ru/news/economy/243308.html](http://regnum.ru/news/economy/243308.html)*

4. *The Bank of Russia has reported on fight against illegal financiers, 09.08.2018, <http://spbdnevnik.ru/news/2018-08-09/bank-rossii-otchitalsya-o-borbe-s-nelegalnymi-finansistami>*