

Б.Я. ПЕТЕЛИН

ПРЕСТУПНОСТЬ В СФЕРЕ КООПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПЕТЕЛИН Борис Яковлевич — доцент Академии МВД СССР, кандидат юридических наук. В нашем журнале опубликовал статьи «Организованная преступность несовершеннолетних» (1990, N 9) и «Организация расследования как вид социального управления» (1991, N 4).

Перестройка в стране приводит к серьезным изменениям действующей социально-экономической системы. В частности, появился новый сектор экономики, охватывающий 245,4 тыс. кооперативов, в которых занято (включая совместителей) 6,2 млн. человек. Число кооперативов в 1990 г. увеличилось втрое. Выручка от реализации продукции и за оказание услуг возросла в течение года в 1,7 раза. Развитие кооперации и совместных предприятий расширяет рыночные и коммерческие отношения. Вместе с тем переход к ним сопровождается активизацией преступности, включая ее организованные формы.

Проведенное нами исследование, включавшее запрограммированное (12 позиций) изучение 48 уголовных дел и 32 материалов следственно-судебной профилактики (представлений, частных определений и т.п.), касается, прежде всего, кооперативной деятель-

ности. Оно позволяет обозначить основные негативные явления и тенденции в этой сфере, а также прогнозировать динамику их распространения на прочие области производственных отношений, возникающие ныне: совместные и малые предприятия, акционерные общества, биржи товаров, ценных бумаг и труда. Социологический анализ высвечивает необходимость ускорения совершенствования не только общих установлений, регламентирующих современные методы хозяйствования, но и уголовного законодательства, дабы вовремя поставить правовые заслоны на пути тех, кто, вступая в противоречие с ним, стремится извлечь нетрудовые доходы.

За минувший год выявлено 265 тыс. экономических преступлений. Реальное же их количество в силу высокой латентности в 2—3 раза больше, чем регистрируется статистикой. Рост социально отрицательных и криминогенных факторов особенно заметен в кооперативном движении, где широко распространены злоупотребления и хищения, в первую очередь связанные с кредитованием. Только по 50 расследованным в последнее время уголовным делам ущерб, причиненный государству, составил около 1 млрд. руб.

Происходит это во многом потому, что в ряде кооперативов концентрируются преступные элементы. Так, на конец 1990 г. здесь оказалось почти 2 тыс. 300 должностных лиц, в прошлом привлекавшихся к уголовной ответственности. Для личного обогащения и наживы они используют льготы и преимущества, предоставляемые кооператорам, пробелы, существующие в законодательстве, служебную бездеятельность и халатность контролирующих органов.

Серьезную опасность сегодня являют собой лжекооперативы, «делающие деньги», а не товары. Такого рода «экономические точки», как правило, создаются ловкими дельцами, ранее уволенными из советского аппарата, хозяйственных органов, имеющими немалый опыт совершения подобных махинаций в государственном и общественном секторах экономики. Они образуют кооперативные организации лишь для проведения незаконных финансовых операций или мошеннической посреднической деятельности, многие из которых, действуя всего 1—2 года, успевают нанести стране материальный урон, нередко исчисляемый миллионами рублей.

Создание производственных кооперативов под «крышей» государственных предприятий также благоприятствует реализации нечестных экономических акций. Только 1/5 часть продукции идет отсюда непосредственно населению, ибо кооперативы нацелены отнюдь не на удовлетворение потребительского рынка. Прикрываясь госпредприятием, кооператоры получают возможность переводить безналичные деньги (как особую форму расчета в экономике госсектора) в наличные с последующим их хищением. Это превращает кооперативы в один из каналов, влияющих на рост инфляции. Хищению безналичных денег сопутствует обычно «букет» других антиправных действий, скажем, подкуп должностных лиц, работающих на государственных предприятиях, в местных советах и учреждениях госбанков.

В ходе исследования обнаружена целая «цепочка» социальных условий, способствующих осуществлению экономических преступлений. Одно из этих условий — отсутствие надлежащего финансового контроля за деятельностью кооперативов. В Москве, к примеру, на одного работника финотдела исполкома райсовета приходится 34 кооператива. Даже принятие Закона «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций» не смогло существенно повлиять на криминогенную ситуацию. Основная причина в том, что он не был подкреплен соответствующим ресурсным, финансовым и материально-техническим обеспечением. Предоставленные же налоговым инспекциям права явно недостаточны для претворения в жизнь возложенных на них функций по финансовому контролю. Упущения не ликвидировал и недавний Закон «О государственной налоговой службе РСФСР». Зарубежный опыт показывает, что контроль может быть успешным только при наделении налоговых служб полномочиями органов дознания с правом привлечения виновных не только к финансовой и административной, но и к уголовной ответственности.

Реальным средством предупреждения преступных манипуляций в производственно-хозяйственной деятельности кооперативов выступает бухгалтерский учет. Однако он организован упрощенно: оформляются лишь отдельные (выборочные) финансовые операции. Это предусмотрено «Указаниями по ведению бухгалтерского учета и применению учетных

регистров в кооперативах», утвержденных Министерством финансов СССР 14 декабря 1988 г. Между тем характер изученных экономических преступлений свидетельствует, что руководители и другие должностные лица из числа недобросовестных кооператоров сознательно препятствуют составлению бухгалтерских отчетных документов, используя бесконтрольность со стороны финансовых органов местных советов.

Возможность игнорировать надлежащий бухгалтерский учет — «подарок» кооператорам от наших законодателей. Именно данное обстоятельство лежит в основе безнаказанных хищений государственной собственности и мешает установлению истины в процессе расследования.

Борьба с экономической преступностью затруднена прежде всего из-за пробелов в действующем уголовном законодательстве, его явного отставания от жизни. Так, установленное Законом «О собственности в СССР» многообразие ее форм до сих пор не отражено ни в «Основах уголовного законодательства» страны, ни в уголовных кодексах республик. А ведь речь идет о важнейшем социальном факторе, без учета которого усложняется работа правоохранительных органов. Дошло до того, что даже в случаях, когда факт умышленного причинения кооператорами ущерба государству, общественным организациям, партнерам и заказчикам не вызывает сомнения, в силу «правовых дыр» следствие и суд не могут выявить истину по делу.

Вот пример. Кооператив НПО «ИМЭС», состоящий из трех человек, встал на путь обмана государственной организации ЦНИЭИуголь относительно своего реального статуса, производственных и финансовых возможностей. Председатель кооператива мошенническим путем заключил с предприятиями, подчиненными ЦНИЭИ, соглашения на поставку автоматизированных рабочих мест с персональными ЭВМ. Получив от заказчиков 40 млн. руб., кооператоры выполнили посредническую функцию: закупили ЭВМ, поставили их предприятиям, однако без комплектующих частей и программного обеспечения, в силу чего ЭВМ не могли работать. Угольной промышленности этой «операцией» нанесен убыток на сумму свыше 2 млн. руб. Сами же махинаторы выручили 4 млн. Но противоправные действия — умышленное причинение ущерба госорганизации и необоснованное обогащение — по существующему законодательству не могут рассматриваться как преступление. Причина: согласно закону изъятия собственности из социалистических фондов не произошло, она изменила якобы «лишь свою форму», превратившись из государственной в кооперативную. Лучшей правовой лазейки для расхитителей трудно придумать!

Надо добавить, что у следствия и суда в интересующей нас категории дел, по сути, нет свидетельской базы. Среди кооператоров, естественно, укоренена «круговая порука», все связано «общим денежным интересом». В результате возникает тупиковая ситуация: криминальный факт есть, есть и причастные лица, но не хватает «доказательств вины». Возможности же преступников-кооператоров по выгораживанию себя, подкупу, шантажу и расправе со свидетелями намного превышают возможности следственных и судебных органов, предоставляемые им законом.

Ситуация правовой неразберихи возникает на практике и тогда, когда обращаются к «старым» законам: о спекуляции, коммерческом посредничестве, частнопредпринимательской деятельности, нарушении правил валютных операций. К сожалению, законодательные учреждения и Верховные Суды СССР и РСФСР не дают никаких разъяснений (хотя это относится к их компетенции) по поводу применения устаревших, но не отмененных законов, в обстоятельствах, когда новые формы хозяйствования понуждают к этому. Затянувшееся бездействие законодателей и высших судебных инстанций умело используют нечистые на руку дельцы, наживая состояния.

Несовершенство законодательства обезоруживает прежде всего правоохранительные органы, порождая конфликты не между законом и преступником, а между следствием и судом. Тем более, что нет ни одного закона, непосредственно связанного с преступной деятельностью в рамках кооперации. Зато много споров вокруг «принципов» перестройки следствия, новой организации суда, защиты обвиняемых. В соответствующие инстанции следственными и судебными органами направляются многочисленные аналитические и статистические документы, конкретные предложения. Но тормоза включает уже Ми-

нистерство юстиции СССР, которое отвечает за обновления, вносимые в уголовное законодательство. Там обсуждаются «глобальные» вопросы, там не до этих «пустяков».

Одно из условий в ряду социальных факторов, содействующих преступности по мере утверждения новых граней экономического бытия, — неудовлетворительная работа банковских учреждений. Получившие известное распространение преступления, сопряженные с использованием кооперативами выплат по кредитованию, одновременно искусственно создают недостаток денежных фондов для выполнения необходимых обществу программ. Множество преступных сделок финансируется за счет ссудных и авансовых средств, получаемых в банках и от госпредприятий. По данным НИИ Госбанка СССР, количество денег, выданных государством кооператорам, в 11 раз превышает суммы, внесенные последними в банки страны.

Выборочный анализ убеждает, что основная производственная деятельность кооперативов (покупка сырья, комплектующих изделий, обеспечение нужд текущего производства, а также зарплата и т.п.) развертывается за счет банковских кредитов. При этом кооператоры получают новые кредиты, не возвращая предыдущих. В обстановке возрастания роли финансов в переходный к свободному рынку период банковский кредит стал «любимым» объектом дельцов теневой экономики. Особо благоприятную почву для финансовых афер и злоупотреблений создают им коммерческие и кооперативные банки. При недостаточном правовом регулировании и контроле массовый характер обрели: нарушения кредитно-финансовой дисциплины, порядка и правил ведения бухгалтерского учета; отсутствие проверки законности заключения кооперативами кредитных договоров с государственными предприятиями и банками; злоупотребления и подлоги в отношениях между ними.

Многие кооперативы, принимая на себя непосильные производственные и посреднические обязательства, бесконтрольно получают в банках миллионные авансы, незаконно (нередко по подложным документам) присваивают часть полученного и преднамеренно не выполняют обязательства по заключенным договорам. У них даже не проверяют под что именно выделяются громадные кредиты, которые они зачастую, как уже отмечалось, вовсе не возвращают. А банки вместо взыскания в соответствии с действующими «Правилами кредитования» производят отсрочки погашения в ущерб народному хозяйству. Кооперативы не представляют в банки и сметы своих доходов—расходов (как основания для установления размера кредита). Банковские кредиты выдаются, так сказать, в зависимости от потребности. Все это ведет к перенасыщению потребительского рынка наличными денежными средствами со всеми вытекающими социальными последствиями. Криминогенную атмосферу сгущает предусмотренная ст. 23 Закона «О кооперации в СССР» возможность для кооперативов самим выбирать отделения банков для производства кредитно-расчетных операций. Это позволяет кооперативам скрывать от местных налоговых и финансовых служб свои противоправные сделки, совершаемые в других госбанках страны, и затрудняет проверку их экономического положения. Не случайно, что кредиты и ссуды из банков кооператоры получают в размерах, много превышающих их реальные финансовые возможности. Они продают свои «долги» и при этом извлекают прибыль, «скупают» за взятки банковских служащих в целях разворовывания народных средств, применяя не самые сложные «схемы хищения», в том числе «оналичивают» безналичные деньги, а затем присваивают.

В свете предстоящей реформы банковской системы и подготовки нового законодательства важно предусмотреть реальные гарантии от злоупотреблений кредитами со стороны кооператоров, осуществления противоправных финансовых сделок в сети кооперативных и коммерческих банков. Законодательно должен быть закреплен принцип кредитования юридических лиц и граждан на основе обеспеченности, срочности, возвратности и определены строгие меры ответственности за несоблюдение этих правил.

Следственный аппарат страны и суды «буксуют» в борьбе с экономической преступностью кооператоров не по своей вине. Они расплачиваются за ошибки и недоработки, допускаемые другими, решая вопросы о том, как восстановить бухгалтерский учет (за Министерством финансов), как определить природу имущества кооператива, включая полученные кредиты и ссуды (за законодателя), как обеспечить правильность банковских операций с кооперативами (за Госбанк). И вместо того, чтобы активно воплощать в действительность

правопорядок, нарушенный конкретным преступлением, увязают в массе споров между собой, с банками и прочими финансовыми органами.

Не лишне задуматься и о следующем. Когда коммерсантом и кооператором выступает государственный служащий, у него получаются как бы два лица: с одной стороны, он слуга государства. А с другой — председатель или член кооператива. Понятно, кому он фактически служит. У нас же нет запрета должностному лицу государственного аппарата состоять на службе в кооперативе. Нет правовых положений о законном и незаконном в кооперативной деятельности, об ответственности кооператоров за подрыв экономики общества, за хищения, злоупотребления и мошенничество. На кого же нам обижаться, если по существу сами создаем криминогенные зоны, а потом страдаем от новоявленной экономической преступности. Спыхватываемся, когда уже бессильны перед социальными процессами, которые так непродуманно породили. Одно время кооперативы организовывались во имя единственной цели — расширения производства. С принятием же закона о кооперативах (1 июля 1988 г.), они стали ориентироваться не на производство, а на распределение продукта, произведенного к тому же не ими. Опыт Венгрии, где кооперативы тоже создавались в рамках предприятий, оказался отрицательным. Однако нами не был достаточно изучен. И мы слепо повторяем его.

Наша новая экономическая идеология строится по образцу Запада. А нужны свои, отечественные понятия и подходы. Уже сейчас ясно, что собственность кооперативов — не социалистическая, а скорее частная (групповая) и даже личная. Назрела потребность создания научного социального центра по разработке всех проблем кооперативного движения, включая вопросы законодательной практики.

Негативные явления присущи и деятельности совместных предприятий (СП). На январь 1990 г. их зарегистрировано более 1 тыс. 200. Отставание общего и уголовного законодательства от процессов, связанных с переходом к рынку, и тут порождает уйму сложностей, например, из-за неопределенности имущественного статуса (формы собственности) СП. Органы следствия и суда подчас не в состоянии определить по такого рода делам даже предмет преступного посягательства. К тому же нередко иностранные соучредители отказываются предъявлять гражданские иски (составляющие десятки и сотни тысяч рублей) сотрудникам СП — советским гражданам, считая, что фирма понесет моральные потери, значительно превышающие материальные, т.к. будет утрачен престиж в глазах партнеров по бизнесу. Руководители СП уклоняются от предоставления правоохранительным органам требуемых документов, ссылаясь на специфику проводимых ими финансово-хозяйственных операций.

Заметим, что СП осуществляют владение, пользование и распоряжение своим имуществом на основании постановления Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран», допускающего для них определенные изъятия в части финансового и уголовно-правового контроля. Вот почему остается только констатировать, что они представляют собой особую экономическую зону, фактически закрытую для государственного и правоохранительного надзора. Спрашивается, насколько это соответствует интересам общества, правового государства и борьбе с преступными злоупотреблениями деятелей теневой экономики? Аудиторские организации, проводящие финансовые проверки по приглашению СП, и финорганы просто не способны выявить нарушения законодательства, тогда как противоправные действия по перемещению через государственную границу различных видов стратегического сырья, денежных средств и безлицензионных товаров продолжают.

Можно ли было предвидеть такую неприглядную картину, сложившуюся в лоне деятельности кооперативов и СП? Безусловно. Для этого к обсуждению проекта документов об их организации следовало привлечь специалистов различных отраслей знания, в том числе социологов и юристов, не сужая подход к проблеме хозяйственно-экономической точкой зрения.

«Деятельность кооперативов, высокая производительность труда и система его оплаты призваны стимулировать развитие экономического соревнования, конкуренцию на рынке товаров, работ и услуг... способствовать всемерному повышению эффективности хозяй-

ствования» — гласит пункт 5 статьи 1 Закона о кооперации в СССР. Словом, наши законодатели руководствовались тем, что в результате введения новых кооперативных форм произойдет столь необходимое стране насыщение потребительского рынка и поднимется жизненный уровень людей (совершенно упустив из виду возможности использования кооперативного механизма для злоупотреблений и неограниченного обогащения).

В реальной же действительности пока наблюдается другое. Кооператоры исходят, главным образом, из своих интересов — получать всеми средствами высокие доходы. А производство нужных населению товаров и услуг отстывает на задний план. Поэтому не приходится удивляться тому, что они извлекают дивиденды из нехитрой игры на ценах, ничего не создавая, а лишь заключая миллионные сделки по скупке и перепродаже дефицитных товаров.