

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

---

Е.Н. Пастушенко\*

## Актуальные вопросы повышения правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений

Совершенствование правового регулирования и правоприменительной практики в государственном управлении денежно-кредитной сферой и финансовой деятельности государства неразрывно связано с защитой прав и свобод, законных интересов физических и юридических лиц и направлено на достижение социально значимых, общественно полезных целей правового государства. Одним из инструментов обеспечения должного правопорядка и законности является институт правовых актов. В настоящее время необходимо доктринальное осмысление накопленного опыта и имеющихся проблем в указанной сфере общественных отношений с учетом современных социально-экономических и политико-правовых реалий.

Правовые акты Центрального банка Российской Федерации — малоизученная категория юридической науки, между тем правовые акты Банка России служат важнейшим элементом правовой формы государственного регулирования денежно-кредитных отношений и заключительной стадии правоприменительного процесса, средством финансово-правовой политики и основной формой проявления правовой жизни в банковской системе России. Обновление банковского законодательства<sup>1</sup> свидетельствует о необходимости научного анализа правотворчества Центрального банка Российской Федерации, прежде всего с позиции его финансово-правового статуса и роли в финансовой деятельности государства; повышения эффективности

---

\* Профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной академии права, доктор юридических наук.

<sup>1</sup> 2 декабря 1990 г. были приняты два Закона РСФСР, законодательно закрепившие двухуровневую банковскую систему, отвечающую требованиям рыночной экономики: Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356, который был изложен в новой редакции как Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Федеральным законом от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593. Действовал в редакции по состоянию на 21.03.2002 // СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093. В настоящее время утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ, который действует с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.04.2007 // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 117; Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357, который был изложен в новой редакции как Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» Федеральным законом от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492. В настоящее время действует с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.05.2007 // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2563.

денежно-кредитной политики; систематизации и совершенствования материально-правовых и процессуальных аспектов осуществления; повышения правовой культуры правотворчества и правоприменения в банковской практике и т.д.

Приоритетным направлением финансово-правовой политики является обеспечение должного правопорядка в финансовой и банковской сферах, усиление законодательных начал в правовом регулировании банковской деятельности, оптимизация применения Банком России мер воздействия к кредитным организациям за нарушения федеральных законов и нормативных актов Банка России, формирование должной правовой культуры ведения банковского бизнеса. Это закреплено в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год, которые разрабатываются Центральным банком Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, направляются на рассмотрение Президенту Российской Федерации и в отношении которых в итоге принимается решение Государственной Думой (например, Постановлением ГД ФС РФ от 22 ноября 2006 г. № 3779-4 ГД приняты к сведению Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год<sup>2</sup>).

Необходимость совершенствования правовых актов в области финансового контроля, в том числе и в аспекте усиления качества правовой культуры развития отечественной банковской системы, закреплена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»<sup>3</sup> и Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»<sup>4</sup>. Бесспорное значение имеет анализ Стратегии развития финансового рынка на 2006–2008 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р<sup>5</sup>.

Банковская реформа — это одно из стратегических направлений развития экономико-правовой жизни российского общества. В Послании Президента России Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» в апреле 2002 г. подчеркивается, что «важнейшим условием динамичного экономического развития является эффективная банковская система, она призвана аккумулировать финансовые ресурсы и превращать их в инвестиции; в этой связи необходимо наверстать отставание в банковской реформе, усилить банковский надзор, обеспечить прозрачность в деятельности банков, принять меры по повышению их капитализации»<sup>6</sup>. Сказанное актуально и по прошествии пяти лет<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 49 (ч. II). Ст. 5138.

<sup>3</sup> Вестник Банка России. 2002. № 5.

<sup>4</sup> Вестник Банка России. 2005. № 19.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2006. № 24. Ст. 2620.

<sup>6</sup> Российская газета. 2002. 19 апр.

<sup>7</sup> См., например: *Турбанов А.В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004. С. 10–25; *Продолятченко П.А.* Трансформация сбережений населения в инвестиции // *Деньги и кредит*. 2007. № 2. С. 65–67; *Янгиров И.И., Зотова Т.В., Саубанова Е.А.* Об оценке предпочтений

Повышению роли банковской системы в реализации национальных проектов уделяется внимание и в последующих Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004-2007 гг.<sup>8</sup>, которые реализуются в деятельности Банка России и кредитных организаций<sup>9</sup>. Так, например, на заседании президиума Государственного совета (14 ноября 2006 г.), посвященном проблемам развития банковской системы, была особо подчеркнута потребность в образовательном кредите. Президент России В.В. Путин отметил, что кредит на получение образования должен быть реально доступен для большинства молодых и пока малообеспеченных людей, для тех, у кого нет еще ни залоговой базы, ни текущих доходов для погашения платежей. В целях решения этой актуальной государственной задачи Ассоциация региональных банков России подготовила проект создания системы образовательного кредита в отдельно взятом субъекте Российской Федерации, который предложен для обсуждения и дальнейшего совершенствования<sup>10</sup>.

С учетом изложенного представляется актуальным проанализировать финансово-правовой статус Центрального банка Российской Федерации с позиций необходимости организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам<sup>11</sup>. При

---

потенциального потребителя банковских услуг на рынке сбережений // Там же. № 3. С. 31–36; Мельников А.Г. Российская система страхования вкладов: пути развития на среднесрочную перспективу // Там же. С. 10–14; Евстратенко Н.Н. Российская система страхования вкладов в контексте мирового опыта // Там же. С. 8–53.

<sup>8</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О важнейших общенациональных задачах» от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апр.

<sup>9</sup> По данному вопросу см., например: Шохина Э.Х. Национальные проекты – роль банковской системы. Задачи совершенствования правового обеспечения // Банковское право. 2007. № 1. С. 3–5; Сизимова О.Б. Некоторые вопросы развития банковских правоотношений в условиях модернизации российской банковской системы // Там же. С. 22–23; Магомедов В.Н. Банковские кредиты – источник инвестирования промышленности // Там же. № 2. С. 11–13; Васильева Н.М., Горячева М.В. Вопросы рефинансирования // Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 63–64; Акманов С.С. Особенности кредитования агропромышленного комплекса России // Вестник Ассоциации российских банков. 2005. № 5.

<sup>10</sup> Проект документа Ассоциации региональных банков России «Построение системы образовательного кредита в субъекте Российской Федерации (Региональная программа)» опубликован в журнале «Деньги и кредит». 2007. № 3. С. 3–9. По данной проблеме см. также: Петрова С.Б. Роль образовательного кредита в повышении доступности высшего профессионального образования // Деньги и кредит. 2007. № 1. С. 49–50.

<sup>11</sup> Как известно, в Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 разделены нормотворческие, правоприменительные, контрольно-надзорные функции, функции по управлению государственным имуществом и функции по оказанию государственных услуг.

этом следует учесть, что Центральный банк Российской Федерации как орган государственного управления в сфере денежно-кредитных отношений имеет характерные, только ему присущие признаки публично-правового статуса (ст. 75 Конституции Российской Федерации, Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О<sup>12</sup>, ст.ст. 1–7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. по состоянию на 26.04.2007)<sup>13</sup>).

Каким же образом выглядят функции Банка России в свете концепции административной реформы применительно к федеральным органам исполнительной власти? В самом общем виде ответ следующий: разделение функций Банка России не наблюдается.

Определенный выход из создавшейся ситуации, когда эффективность государственного воздействия на рыночные отношения связана с сочетанием правового регулирования с функциями контроля и надзора, предложен в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>14</sup>, в пункте 8 которого установлено, что иные федеральные органы исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, исполняют функции по принятию нормативных правовых актов наряду с другими функциями, предусмотренными Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Изложенный подход реализован в Положении о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 317<sup>15</sup>, в пункте 1 которого закреплено положение о том, что Федеральная служба по финансовым рынкам является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности).

Известно, что Центральный банк Российской Федерации не является по правовому статусу федеральным органом исполнительной власти, он подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Тем не менее по характеру деятельности Банк России вполне возможно рассматривать как орган государственного управления в сфере денежно-кредитных отношений, поскольку управленческие функции Центрального банка России вполне соотносимы с функциями федеральных органов исполнительной власти. Это отчетливо просматривается из анализа законодательно закрепленных функций и полномочий Центрального банка Российской Федерации. (ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

---

<sup>12</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2007. № 18. Ст. 2117.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023 (с изм. 2007 г.). В настоящее время действует Указ Президента РФ от 24.09.2007 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2007. 26 сент.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2760 (с изм. 2007 г.).

Из сказанного вытекает следующий вывод: Банк России осуществляет экономическую политику в сфере денежно-кредитных отношений, нормативное правовое регулирование по вопросам законодательно закрепленной компетенции, контроль и надзор по определенным вопросам, а также в некоторой степени управление государственным имуществом и предоставление государственных услуг.

К общеэкономическим функциям Банка России, связанным с формированием государственной политики в сфере денежно-кредитных отношений, возможно отнести следующие направления деятельности: эмиссия, рефинансирование, платежный баланс, анализ и прогноз состояния экономики государства, денежно-кредитная политика, утверждение графического изображения рубля.

Нормотворческая функция Банка России заключается в том, что Банк России устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, правила проведения банковских операций, правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты; осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты и др.

Правоприменительные функции Банка России проявляются в том, что Банк России устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

К контрольно-надзорным функциям Банка России относятся следующие направления деятельности: принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор); регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К функциям оказания государственных услуг Банка России относятся действия: обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами (ст. 155 БК РФ<sup>16</sup>), проведение расчетов по поручению уполномочен-

<sup>16</sup> Конституционность нормы статьи 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации об обслуживании счетов бюджетов Банком России подтверждена Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного собрания

ных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов; реализующие самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации всех видов банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России.

На основании статьи 48 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России также может осуществлять банковские операции по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления, их организаций, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России, иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами; Банк России вправе обслуживать клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации. Банк России имеет право осуществлять определенные банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством Российской Федерации для достижения целей, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 46).

Функции управления государственным имуществом проявляются и в эффективном управлении золотовалютными резервами Банка России. Центральному банку Российской Федерации поручено осуществлять полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России, в соответствии с целями и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Согласно статье 2 указанного Федерального закона уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, поэтому можно предположить, что Банк России осуществляет отдельные полномочия по управлению государственным имуществом. Учитывая влияние управления золотовалютными резервами как имуществом Центрального банка Российской Федерации на стабильность национальной валюты, следует сделать вывод о том, что управление государственным имуществом конституционно оправдано и обосновано в деятельности Банка России, направленной на реализацию конституционно закрепленной функции.

Банк России осуществляет и иные функции в соответствии с федеральными законами (надзор за ликвидацией кредитных организаций<sup>17</sup>, допуск банков в систему страхования вкладов и контроль за соответствием банков критериям нахождения в ней<sup>18</sup>, организация деятельности Центрального каталога кредитных историй<sup>19</sup>, участие в антимонопольном регу-

Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Российская газета. 2004. 25 июня.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (ред. по состоянию на 29.12.2006) // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 10.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (ред. по состоянию на 13.03.2007) // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2007. № 12. Ст. 1350.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» (ред. по состоянию на 21.07.2005) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 44; 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3121.



лировании в отношении кредитных организаций и рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства кредитными организациями на рынке банковских услуг в составе комиссии ФАС<sup>20</sup>, определение порядка совершения кредитными организациями кассовых операций с применением контрольно-кассовой техники<sup>21</sup> и др.).

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»<sup>22</sup> Правительство Российской Федерации на основании решения Президента Российской Федерации устанавливает перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет и иные ограничения. Так, в случае, если реализация специальных экономических мер требует решения Центрального банка Российской Федерации, то запрет совершения и (или) обязанность совершения действий и иные ограничения устанавливаются Центральным банком Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивают реализацию специальных экономических мер<sup>23</sup>.

Таким образом, в деятельности Банка России органично сочетаются функции определения правовой политики в сфере денежно-кредитных отношений, нормотворческие полномочия по правовому регулированию в сфере денежно-кредитных отношений, осуществление контрольно-надзорных полномочий в банковской системе Российской Федерации, управление государственным имуществом и определенное оказание государственных услуг. Органичное сочетание указанных функций проявляется в направленности их реализации на достижение конституционной функции и законодательно закрепленной цели деятельности Центрального банка Российской Федерации — защите и обеспечении устойчивости рубля.

Кроме того, можно вести речь о сбалансированности целей, задач, функций и полномочий Центрального банка Российской Федерации в сфере денежно-кредитных отношений, установленных Конституцией России и федеральными законами. На наш взгляд, они не нуждаются в кардинальном пересмотре в свете административной и банковской реформ, но заслуживают внимания с точки зрения дальнейшего развития банковского законодательства, усиления банковского надзора, защиты прав вкладчиков и кредиторов кредитных организаций, снижения административных барьеров в банковском бизнесе. Требуют поддержки и законопроектные предложения Банка России по совершенствованию банковской системы Российской Федерации, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы, сформулированные в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2004–2007 гг.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

<sup>23</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 27 мая 2007 г. № 665 «О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН от 14 октября 2006 г.» // Документ опубликован не был, используется по СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Вестник Банка России. 2003. № 66; 2004. № 71; 2005. № 65; 2006. № 66.

В свете административной и банковской реформ обсуждается вопрос о выделении из Центрального банка Российской Федерации банковского надзора в самостоятельный орган<sup>25</sup>. Интересно мнение по этому вопросу Председателя Центрального банка Российской Федерации С.М. Игнатьева. В своем интервью в апреле 2004 г. он подчеркнул, что «мировая практика допускает существование банковского надзора как внутри центрального банка, так и вне его. Не убежден, что в российских условиях надзор вообще должен быть вне Банка России. Но мне совершенно очевидно, что этого ни в коем случае нельзя делать в ближайшие несколько лет. Нам следует завершить работу по реализации механизма страхования вкладов. Необходимо довести до конца валютную либерализацию. Только после этого можно всерьез над этим подумать. То есть я считаю, что в ближайшие годы об этом и говорить нечего. Ведь надзорные органы — это не только Москва, но и надзорные работники, инспектора по всей России. И нужно будет заново организовывать их финансирование, управление. Боюсь, что мы получим резкое ослабление банковского надзора, связанное с такой реорганизацией»<sup>26</sup>.

Первый заместитель Председателя Банка России А.А. Козлов, курировавший вопросы банковского надзора, в интервью «Российской бизнес-газете» по результатам XIII Международного банковского конгресса в г. Санкт-Петербург в июне 2004 г. по данному поводу заметил, что мнение коллег из Международного валютного фонда, из Всемирного банка следующее: «Делайте так, как у вас получается. Не надо обязательно оглядываться на чей-то опыт. Тем более, что он в различных странах разный. Будет потребность объединить органы надзора, поскольку каждый из них в отдельности работает хуже — объединяйте. Работает неплохо нынешняя система — пусть работает. Ломать надо только тогда, когда система неэффективна»<sup>27</sup>. А.А. Козлов при этом подчеркнул, что «качество банковского надзора в России, как признается всеми специалистами, как нашими, так и иностранными, улучшается»<sup>28</sup>.

Данное направление научного поиска представляется весьма актуальным, поскольку дискуссия на эту тему не завершена. Достаточно обратиться к парламентским слушаниям в Государственной Думе в феврале 2007 г., на которых прозвучало предложение о выведении функции банковского надзора из компетенции Банка России и передаче ее специально созданному органу. На наш взгляд, обсуждение вопроса о выделении банковского надзора из ведения Центрального банка Российской Фе-

<sup>25</sup> См., например: *Москвин В.А., Цыренов Л.Л.* Унификация финансового надзора // *Банковское дело.* 2002. № 2; *Хохленкова М.А.* Банк России как орган банковского регулирования и надзора // Там же. № 8; *Фурсова В.* Финансовый надзор за банками в ФРГ // Там же. 2005. № 5; *Воронин Д.В.* Кризисы и реструктуризация банковских систем в восточно-европейских странах (на примере Чехии) // Там же. № 10; *Плисецкий Д.Е.* Об основных тенденциях и перспективах развития банковской системы России // Там же. № 6; *Тавасиев А.М., Акимов О.М.* Нужен ли независимый орган для надзора за банковским сектором? // *Вестник Ассоциации российских банков.* 2004. № 19.

<sup>26</sup> *Вестник Банка России.* 2004. № 23.

<sup>27</sup> *Звягин Ю.* Андрей Козлов: Банки зря волнуются // *Российская бизнес-газета.* 2004. 8 июня.

<sup>28</sup> Там же.



дерации не только нецелесообразно, но даже в определенной степени неконституционно. Как известно, конституционной функцией Банка России является обеспечение устойчивости национальной валюты, защита рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти (п. 2 ст. 75 Конституции РФ).

На взаимосвязь функций банковского надзора и конституционной функции по защите рубля, на влияние банковского надзора на эффективность осуществления функции по защите рубля неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ об особом публично-правовом статусе Центрального банка России, высказанные в Определении от 14 декабря 2000 г. № 268-О<sup>29</sup>, Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” в связи с жалобами ряда граждан»<sup>30</sup>, Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2003 г. № 45-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности статей 12 и 30 Федерального закона “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг”»<sup>31</sup>, представляется, что статус Банка России, закрепленный в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», по вопросам банковского надзора не должен подвергаться корректировке в рамках административной реформы.

<sup>29</sup> Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что «регистрация, лицензирование кредитных организаций, а также отзыв у них лицензии на осуществление банковских операций, предусмотренные Федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и «О реструктуризации кредитных организаций», по существу, являются законодательной реализацией конституционной функции Банка России, который осуществляет банковское регулирование, надзор и контроль посредством принятия нормативно-правовых актов и индивидуально-правовых (ненормативных) актов на основе оперативной информации как о состоянии экономики в целом, так и в области денежно-кредитной политики. Нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования».

Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что «как указал Конституционный Суд Российской Федерации в официально опубликованном определении от 5 ноября 1999 года по запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”, право на отзыв лицензии является одним из закрепленных Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” полномочий Центрального банка Российской Федерации (пункт 6 статьи 4), через которое реализуется его надзорная деятельность и достигаются цели, установленные статьей 3 названного Федерального закона в соответствии со статьей 75 (часть 2) Конституции Российской Федерации».

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

<sup>31</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.

Проблемы и недостатки банковского надзора активно обсуждаются и кредитными организациями, и научной общественностью. На XVIII съезде Ассоциации российских банков (АРБ) в апреле 2007 г. Президент АРБ Г.А. Тосунян выразил позицию, что АРБ категорически возражает сегодня против выделения надзора в какую-то другую организацию, придерживаясь концепции о том, что надзор – это не цель, а инструмент развития национальной банковской системы, поэтому необходимо на концептуальном уровне уточнить функции надзора и совершенствовать его в рамках Банка России<sup>32</sup>. Отрадно заметить, что большинство участников съезда высказалось за то, чтобы банковский надзор остался «под надзором» Банка России, но при этом действия Банка России по отзыву лицензий у кредитных организаций за ненадлежащее исполнение Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» были подвергнуты резкой критике, поскольку сам Закон о противодействии отмыванию преступных доходов несовершенен и противоречив<sup>33</sup>.

В современных условиях Банк России усиливает взаимодействие с иными государственными органами, в частности с Федеральной службой по финансовому мониторингу, в вопросах правомерности деятельности кредитных организаций по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Так, новеллой законодательства является введенное положение о том, что Правила внутреннего контроля разрабатываются с учетом рекомендаций, утверждаемых Правительством Российской Федерации, а для кредитных организаций – Центральным банком Российской Федерации по согласованию с уполномоченным органом, и утверждаются в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Квалификационные требования к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдением правил внутреннего контроля и программ его осуществления, а также требования к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, выгодоприобретателей определяются в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации, для кредитных организаций – Центральным банком Российской Федерации по согласованию с уполномоченным органом<sup>34</sup>.

Председатель Банка России С.М. Игнатьев на XVIII съезде Ассоциации российских банков высказался предельно категорически в адрес авторов и сторонников предложений о выведении банковского надзора из компетенции Банка России, что отделение банковского надзора от Банка России будет иметь очень сомнительные выгоды для страны. А вот ущерб очевиден: на несколько лет эффективность банковского надзора будет резко понижена. Кроме того, построить систему эффективного надзора только на основе формальных критериев вообще невозможно. Какими бы со-

<sup>32</sup> См.: Царева М. Задачи для реформаторов // Национальный банковский журнал. 2007. № 5. С. 8.

<sup>33</sup> Там же. С. 9.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 12 апреля 2007 г. № 51-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”» // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1831.

вершенными эти формальные критерии ни были, всегда можно «подписать» отчетность. Поэтому если отказываться от принципа «профессионального мотивированного суждения», то лучше вообще отказаться от банковского надзора, чтобы никого не обманывать<sup>35</sup>.

Вместе с тем правовое регулирование и правоприменительная практика банковского надзора нуждаются в совершенствовании и повышении качества реализации<sup>36</sup>. Банк России предпринимает меры в указанном направлении. После комплексной проверки Генеральной прокуратуры осуществления Банком России функций банковского надзора Председатель Банка России С.М. Игнатьев заявил о необходимости передачи функции банковского надзора Комитету с аналогичным наименованием. Первый заместитель Председателя Комитета по кредитным организациям Государственной Думы П. Медведев также считает это решение разумным, поскольку оно позволяет разделить нормотворческие и исполнительные функции Банка России в рамках банковского надзора<sup>37</sup>. В целях содержательного обсуждения вопросов банковского надзора в Государственной Думе создана рабочая группа с участием представителей Правительства России, Банка России, Ассоциации российских банков<sup>38</sup>.

С тем, что надзор требует взвешенного, осторожного, доктринально осмысленного подхода согласен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А. Жуков, который полагает, что совершенствовать банковский надзор в России необходимо, но при этом требуется научное осмысление, в какой форме это делать, как должно строиться взаимодействие различных органов власти в данной сфере, учитывая, что надзор — не самоцель, а средство, инструмент обеспечения устойчивого развития национальной банковской системы и ее конкурентоспособности на мировых финансовых рынках, эффективность которого можно оценивать по вполне объективным критериям, например: насколько он обеспечивает принципы равной конкуренции на рынке, способствует доступности банковских услуг для предприятий и населения, влияет на снижение

<sup>35</sup> См.: Царева М. Указ. соч. С. 9.

<sup>36</sup> См., например: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика // Правовая политика России: теория и практика / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 444–449, 454; Ефимова Л.Г. Понятие и структура банковской системы Российской Федерации // Банковское право. 2007. № 2. С. 36–41; Зражевский В.В. О стабильности банковской системы // Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 35–39; Выступление заместителя председателя Комитета Государственной думы по безопасности А.С. Куликова на IX Всероссийской банковской конференции «Банки и их роль в противодействии легализации доходов, полученных преступным путем» (13 марта 2007 г.) // Там же. № 3. С. 15–17; Братко А.Г. Правовое регулирование Банка России // Банковское дело. 2005. № 1; Братко А.Г. Национальный банковский совет // Там же. № 7.

<sup>37</sup> См., например: Голубев С.А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М., 2004. С. 240–247; Он же. Актуальные вопросы правового регулирования банковской деятельности // Деньги и кредит. 2005. № 3. С. 5–13; Симановский А.Ю. Базельские принципы эффективного банковского надзора, издание второе // Там же. 2007. № 1–3; Журлаков Д.Г. О проведении инспекционных проверок коммерческих банков в части использования информационных технологий и обеспечения безопасности // Там же. № 3. С. 43–47.

<sup>38</sup> См.: Национальный банковский журнал. 2007. № 5. С. 11.

стоимости таких услуг (к пресловутой «обналичке» это, естественно, не относится), способствует развитию кредитного рынка<sup>39</sup>.

В рамках административной и банковской реформ активно обсуждаются вопросы развития саморегулирования в банковской системе Российской Федерации. Президент Ассоциации российских банков Г.А. Тосунян в ситуации обсуждавшихся проблем банковского кризиса после отзыва лицензии у Сodbизнесбанка заявил, что одним из важнейших факторов иммунитета банков к кризису является саморегулирование, а потому он будет ставить вопрос о возврате представителей банковского сообщества в Национальный банковский совет. Руководитель Ассоциации региональных банков России А. Мурычев также считает, что неправильно, когда Национальный банковский совет обсуждает банковскую тематику без участников рынка<sup>40</sup>.

Идея возвращения представителей банковских ассоциаций в Национальный банковский совет (НБС) воспринимается неоднозначно. Так, заместитель председателя комитета Государственной Думы по кредитным организациям П. Медведев считает, что, если в Национальный банковский совет войдут представители банковских ассоциаций, то «НБС попадет под влияние коммерческих банков и будет стремиться к воздействию на надзорную политику регулятора»<sup>41</sup>. Видимо, учитывая двухуровневый характер банковской системы Российской Федерации, мнение о необходимости вхождения представителей банковских ассоциаций в Национальный банковский совет имеет право на существование и обсуждение, но это повлечет кардинальное изменение статуса Национального банковского совета, закрепленного в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Первый заместитель Председателя Банка России А.А. Козлов оспорил тезис руководителя Ассоциации российских банков Г.А. Тосуняна о том, что для «повышения иммунитета» банковской системы необходимо развивать ее саморегулирование<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> См.: Динамизм — ключ к развитию // Национальный банковский журнал. 2007. № 5. С. 11.

<sup>40</sup> См.: Веретенников Ю. Выход из психоза // Время новостей. 2004. 14 июля.

<sup>41</sup> Там же.

<sup>42</sup> А.А. Козлов считал, что саморегулирование может привести к новому кризису банков (Веретенников Ю. Не расслабляться // Время новостей. 2004. 22 июля.) На заседании рабочей группы по административной реформе в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП) при обсуждении проблемы передачи ряда государственных функций в банковском и финансовом секторе саморегулируемым организациям Банк России выступил категорически против передачи своих функций. Первый заместитель Председателя Банка России А.А. Козлов пояснил, что передача каких-либо функций государства в банковские саморегулируемые организации невозможна и не нужна, так как с точки зрения регулирования банковский сектор принципиально отличается, например, от рынка ценных бумаг. По мнению А.А. Козлова, если участники рынка ценных бумаг могут сами регулировать свою деятельность с целью не нанести ущерб друг другу и оптимизировать свою прибыль, то в банковском секторе такой возможности нет, конкуренция там жестче. А.А. Козлов считает, что банковские саморегулируемые организации могут устанавливать правила корпоративного поведения, разрабатывать рекомендации по работе на рынке межбанковского кредитования, даже следить за системой кредитных бюро и системой гарантирования вкладов, но надзирать сами за собой вместо Банка России они вряд ли могут. А.А. Козлов обратил внимание на то, что в проекте закона о саморегулируемых организациях есть норма, согласно которой

Позиция А.А. Козлова в отношении невозможности передачи функций банковского надзора саморегулируемым организациям представляется разумной и обоснованной. Мнение В. Плескачевского о том, что саморегулируемые организации могли бы создать альтернативную государственной системе страхования банковских вкладов, а также заняться пруденциальным надзором за банками<sup>43</sup>, на наш взгляд, является непроработанной с позиций необходимости учета международного опыта государственного регулирования банковской сферы. Заявление А. Шохина о том, что «государство готово передавать полномочия, только некому»<sup>44</sup> не учитывает реальную позицию Банка России по данному вопросу.

Против передачи саморегулируемым организациям функций Банка России высказалась и Ассоциация региональных банков России, считая, что это внесет разлад в банковское сообщество<sup>45</sup>. Как справедливо заметил представитель Ассоциации региональных банков «Россия» К. Лубенченко, нельзя создавать квазигосударственные структуры в банковском надзоре, так как это приведет к тому, что групповые интересы будут выражать меньшинство<sup>46</sup>.

Позиция Торгово-промышленной палаты на законопроект о саморегулируемых организациях также отрицательная. Вице-президент ТПП В. Исаков к принципиальным недостаткам законопроекта относит противоречие Конституции Российской Федерации, которая запрещает принудительное членство в каких-либо организациях (а в проекте закона это предусматривается), а также то, что в проекте закона нет равноправия членов саморегулируемых организаций, наоборот, заложен диктат сильного над слабым, в силу чего вполне легально одни участники рынка будут доминировать над другими. И самый главный недостаток, с точки зрения членов ТПП: закон создает благоприятную основу для сговоров коррупции в саморегулируемых организациях<sup>47</sup>. Разумеется, мнение Торгово-промышленной палаты, в которую входят более 200 союзов и ассоциаций производителей, нельзя не учитывать, так как идеи саморегулирования в банковском сообществе имеют право на существование. Вопрос только в

---

регулирующий орган обязан представлять в саморегулируемые организации акты проверок участников рынка; учитывая, что акты проверок Банка России фиксируют проблемы банка, если эта информация станет публичной особенно на фоне последних событий (ситуация с Сodbизнесбанком в мае-июле 2004 г. и связанные с этим вопросы банковского кризиса) вопрос о последствиях является напряженным (См.: *Граник И.* ЦБ выносит СРО из избы // *Коммерсантъ*. 2004. 22 июля).

На пояснения члена бюро правления РСПП, руководителя рабочей группы по административной реформе А. Шохина и одного из авторов законопроекта, председателя Комитета Государственной Думы по собственности В. Плескачевского А.А. Козлов жестко ответил, что госрегулирование банковской системы в России выстроено по международным правилам Базельского комитета, в котором описаны функции госнадзора за банками, и дискутировать о саморегулировании можно только за пределами этих правил (См.: *Ситнина В.* Самиотрегулируем // *Время новостей*. 2004. 22 июля.)

<sup>43</sup> См.: *Ситнина В.* Самиотрегулируем // *Время новостей*. 2004. 22 июля.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> См.: *Граник И.* ЦБ выносит СРО из избы // *Коммерсантъ*. 2004. 22 июля.

<sup>46</sup> См.: *Ситнина В.* Указ. соч.

<sup>47</sup> См.: *Смолякова Т.* Скажи, кто твой СРО? Бизнесу предписано заняться самоконтролем. Законопроект // *Российская газета*. 2004. 22 июля.



конкретной направленности форм выражения данных идей. Соглашаясь с А.А. Козловым в том, что в банковском секторе саморегулирование применяется гораздо меньше, чем в других секторах экономики, так как областей для солидарности в банковском секторе гораздо меньше, приведем его же тезис о том, что события банковского кризиса доверия в ситуации вокруг Сodbизнесбанка мая-июля 2004 г. подтолкнул банкиров «к большему пониманию зависимости жизни всех от жизни одного» и что банки будут теперь активнее участвовать в установлении регламента своего поведения и контролировать его выполнение<sup>48</sup>.

Президент Ассоциации российских банков Г.А. Тосунян сделал сообщение, что на совещании АРБ с Московским банковским союзом рассматривался вопрос о деловой этике банков с тем, чтобы принять соответствующие меры по отношению к банкам, переманивающим к себе клиентов в период нестабильности на банковском рынке<sup>49</sup>. Данное предложение АРБ о документировании подобных случаев и публичном раскрытии указанной информации, на наш взгляд, заслуживает поддержки в аспекте развития саморегулирования в банковском секторе, повышения правовой культуры. Представляется, что антикризисный ресурс содержит и предложение Комиссии по деловой этике при Ассоциации российских банков провести исследование происхождения «черных» списков банков и при установлении, что какой-то случай достаточно документирован для того, чтобы начать судебное разбирательство, инициировать судебный процесс<sup>50</sup>.

Развитие саморегулирования в банковской системе Российской Федерации проявляется в высказанной Ассоциацией российских банков идее разработки банковских стандартов качества деятельности кредитной организации. Предлагается стандартизировать тексты типовых депозитных и кредитных договоров, выработать стандарт качества для активов, под залог которых Банк России будет рефинансировать кредитные организации<sup>51</sup>. Банк России одобрил инициативы АРБ создать единые стандарты качества банковских услуг и корпоративного управления. После выработки подходов к регламентации качества деятельности банков Банк России намерен предложить банкам проходить аттестацию и рейтингование<sup>52</sup>.

Дальнейшее развитие банковского законодательства в русле административной реформы обсуждалось банковским сообществом и правительственными кругами при подготовке проекта обновленной Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации<sup>53</sup>, Стратегии повышения конкурентоспособности национальной банковской системы

<sup>48</sup> См.: Смольякова Т. Указ. соч.

<sup>49</sup> АРБ грозит «прилюдным обвинением» // Ведомости. 2004. 16 июля.

<sup>50</sup> См.: Федотова И. Сбербанк уполномочен заявить // Российская газета. 2004. 15 июля.

<sup>51</sup> См., например: Мурычев А.В. Саморегулирование в банковской сфере // Банковское дело. 2005. № 8; Авакян Е.Г. Саморегулирование: мнение практика // Там же; На повестке дня – саморегулирование // Там же.

<sup>52</sup> См.: Веретенников Ю. Больше стандартов // Время новостей. 2005. 17 янв.; Он же. Банкиры заглянули в будущее // Российская газета. 2005. 19 янв.; Он же. Банкиры хотят преференций // Независимая газета. 2005. 19 янв.

<sup>53</sup> Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. № 983п-П13 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», 01–01/1617 // Вестник Банка России. 2005. № 19.



Российской Федерации, одобренной на XVI съезде Ассоциации российских банков в апреле 2005 г.<sup>54</sup>. Заслуживают поддержки предпринимаемые Банком России и ассоциациями кредитных организаций меры по концептуальному определению актуальных вопросов правового регулирования банковской деятельности и практики его применения<sup>55</sup>, что, несомненно, способствует повышению правовой культуры в деловых кругах банковского бизнеса и государственного управления им.

В настоящее время банковское сообщество обсуждает подготовленный Ассоциацией региональных банков России проект Кодекса безупречной банковской практики, направленного на формирование цивилизованного рынка банковских услуг, его транспарентности, укрепления доверия к кредитным организациям, повышения уровня корпоративной культуры и социальной ответственности<sup>56</sup>. Представляется, что указанный документ отражает позитивные тенденции повышения правовой культуры в сфере денежно-кредитных отношений и формирования должной финансово-правовой политики в банковской системе Российской Федерации, осуществляемой Банком России во взаимодействии с кредитными организациями.

---

<sup>54</sup> Вестник Ассоциации российских банков. 2005. № 9.

<sup>55</sup> По данной проблеме см., например: *Тавасиев А.М., Горбунов Г.Б.* Две стратегии развития одного банковского сектора: сравнительный анализ // Банковское дело. 2005. № 2.

<sup>56</sup> Деньги и кредит. 2007. № 2. С. 3–10.