

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ

© 2008 г. И. Н. Добрынин<sup>1</sup>

Правовая основа регулирования банковской системы России опирается на ряд нормативно-правовых документов – источников банковского права, представляющих собой иерархизированную систему его внешних форм, в которых содержатся нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе построения, функционирования и развития банковской системы Российской Федерации, в частности в процессе регулирования банковской системы со стороны Банка России и других органов государственной власти. Можно говорить о включенности в систему источников банковского права России и актов союзов и ассоциаций кредитных организаций<sup>2</sup>, а также актов самих кредитных организаций, но это – если понимать совокупность источников правовой отрасли максимально широко (см. рис. 1).

Многослойный характер массива источников банковского права<sup>3</sup>, относящихся к различным базовым отраслям отечественного права и законодательства, позволяет говорить о банковском праве как о комплексной отрасли. Важное исходное место в системе его принципов и норм занимают положения, являющиеся конституционно-правовыми по своей сути.

К ним относятся не только нормы Конституции, но базовые начала, закрепленные в отраслевых банковских законах: федеральных законах *“О банках и банковской деятельности”*<sup>4</sup>, *“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”*<sup>5</sup>. Кроме того, нормы некоторых международных правовых актов также могут быть включены в состав конституционно-правовых основ банковской системы России как формирующие общее принципиальное основание регулирования рынка финансовых услуг<sup>6</sup>.

Первостепенной значимостью в массиве конституционно-правовых основ регулирования банковской системы в нашей стране обладают нормы Конституции. Несмотря на провозглашаемый ею же приоритет общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров Российской Федерации над отечественным правом (ч. 4 ст. 15 Конституции), она



Рис. 1. Система источников банковского права России.

является исходным пунктом любого международного договорного процесса, в котором участвует Российская Федерация. Именно с Основным Законом следует сверять любые международные договоры и соглашения на предмет их соответствия конституционным устоям и национальным интересам страны.

Принципиальной базой регулирования финансово-кредитной системы страны является совокупность конституционных положений, которые некоторыми авторами называются *основами экономического строя*<sup>7</sup>. В Конституции РФ содержатся как общие положения о единообразии и уровне правового регулирования, свободе экономической деятельности, защите собственности, конкуренции и т.п. (относящиеся в

<sup>1</sup> Аспирант Института государства и права Тюменского государственного университета.

<sup>2</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмелян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Учебник / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2004. С. 127–128.

<sup>3</sup> Что позволяет выделять общее (относящееся к вопросу регулирования рынка финансовых услуг в целом) и специальное (касающееся собственно деятельности кредитных организаций) банковское законодательство в России.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3233.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3233.

<sup>6</sup> В частности, речь идет об уставе МВФ, Уставе и актах ООН (например, резолюция “О международной экономической безопасности”); также это Соглашение об учреждении ВТО, процесс присоединения России к которой близится к завершению, и пакет соглашений, приложенных к нему, в том числе и Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС).

<sup>7</sup> См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 8.

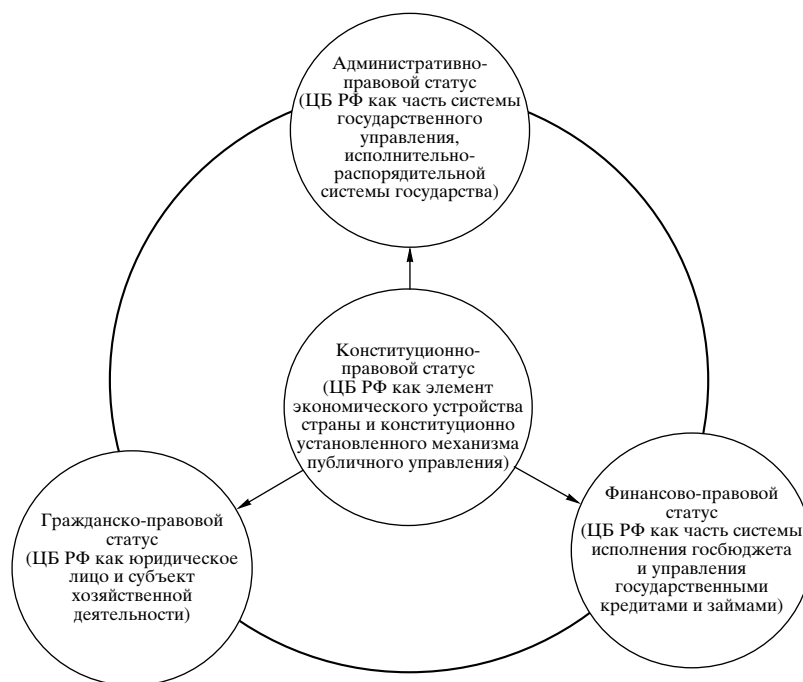


Рис. 2. Статус Центрального банка России.

том числе и к банковской деятельности), так и положения, напрямую связанные с функционированием банковской сферы: п. “ж”, “з” ст. 71; ст. 74, 75; п. “г” ст. 83; п. “в” ч. 1 ст. 103; ч. 3 ст. 104; п. “в” ст. 106; п. “б” ч. 1 ст. 114 и др.

Согласно отечественному законодательству, Центральный банк России есть часть конституционно установленного механизма публичной власти, имеет признаки государственного органа с особым правовым статусом. *Конституционно-правовой статус* Центрального банка является базовым элементом его правосубъектности. Он признается изначально, благодаря чему закрепляется место Центрального банка в государственном механизме и обозначается его роль в реализации экономической политики.

*Административно-правовой статус* Центробанка содержит его права и обязанности в сфере управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности.

*Гражданско-правовой статус* связан со сферой имущественных отношений и хозяйственной деятельности Центробанка как юридического лица.

*Финансово-правовой статус* реализуется в формировании и исполнении этим органом государственного бюджета, взимании налогов, управлении государственными кредитами и займами<sup>8</sup> (см. рис. 2).

Нормы, составляющие конституционно-правовую основу организации и деятельности Центрального банка РФ по регулированию финансово-кредитной системы содержат положения, которые могут быть реализованы обычно посредством их развития нормами

иных отраслей права. Более того, в формировании массива правил и предписаний, регламентирующих деятельность Банка, он сам принимает активное участие путем издания собственных инструкций, положений, указаний.

Положения Конституции РФ закрепляют основные задачи и функции Центрального банка России, основные принципы, которым подчинено действие всех остальных норм этого института финансовой системы страны.

Конституционно-правовые нормы формируют статус Центрального банка путем закрепления и установления принципов его организации и деятельности (речь идет, в частности, о нормах самой Конституции: ч. 2 ст. 75, п. “г” ст. 83, п. “в” ст. 103). Среди принципов деятельности Центрального Банка следует назвать:

- *принцип верховенства Конституции РФ и закона* (ч. 2 ст. 4 Конституции России); подобным образом формируется система нормативных актов, которая определяет место и роль Центрального банка, регулирует его деятельность, а также задает место нормативных актов самого Центрального банка в законодательстве Российской Федерации;

- *принцип приоритета прав и свобод личности* (ст. 2 Конституции); Центральный банк РФ при осуществлении своих полномочий обязан исходить из приоритета экономических и социальных прав человека и гражданина, что подразумевает его ориентацию при выдаче лицензий или их отзыве прежде всего на защиту законных прав физических лиц, с которыми взаимодействует кредитная организация, ее клиентов и собственников (учредителей, акционеров);

- *принцип государственного суверенитета* (ч. 1 ст. 4 Конституции), который проявляется в особом статусе Банка и в соответствии с его задачами: Цен-

<sup>8</sup> См.: Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 5, 15–16.

тральный банк должен проводить в жизнь суверенное верховенство Российской Федерации в сфере кредитно-денежной политики, где обеспечиваются единство экономического пространства (ч. 1 ст. 8 Конституции) и признание единой государственной денежной единицы (ч. 1 ст. 75 Конституции);

● *принцип независимости* (ч. 2 ст. 75); данная особенность статуса Центрального банка России диктуется необходимостью осуществления им специфических функций и полномочий, связанных с регулированием денежно-кредитной системы: эмиссия наличных денег, обеспечение стабильности денежной системы и кредитного рынка.

В этой сфере установки и текущие задачи Министерства финансов, других исполнительных ведомств могут кардинально расходиться с приоритетами поддержания стабильности развития кредитно-денежных отношений в стране и основными задачами Центрального банка. Независимость в такой ситуации – средство избежать административного давления на Центробанк, которое могло бы снизить эффективность его работы как публичного института, осуществляющего воздействие на денежно-кредитную систему<sup>9</sup>. И в тех странах, где центральный банк формально подотчетен министерству финансов, он также обладает фактической самостоятельностью и независимостью. В Великобритании, Франции, Италии, Японии и некоторых других развитых странах министерства финансов уполномочены давать инструкции центральным банкам, однако на практике такие случаи довольно редки. Как правило, консенсус достигается на заседаниях правительства, союзов предпринимателей и банкиров и находит отражение в подписании представителями министерства финансов и центрального банка совместных заявлений. Более того, в странах, в которых центральные банки непосредственно подчинены парламентам (США, Германия, Швейцария, Швеция, Голландия), с помощью проведения законодательных процедур возможно принятие решений, обязывающих исполнительные органы оказывать содействие центральным банкам в достижении той или иной цели денежно-кредитной политики.

*Выделяют две составляющие независимости национальных центральных банков – политическую и экономическую.*

*Политическая независимость* понимается обычно как независимость от других органов власти в проведении политики обеспечения защиты и устойчивости национальной валюты (обеспечивается порядком назначения председателя Центрального банка и невключенностью этого органа в существующие в государстве ветви власти).

*Экономическая независимость* – имущественная самостоятельность: наличие уставного капитала Центрального банка, иного имущества и золотовалютных резервов, переданных государством на праве владения, пользования и распоряжения, не включаемых в состав федерального бюджета и иных государственных фондов, управляемых им самостоятельно на основе решений руководства Банка.

Кроме вышеперечисленных важное значение имеют также следующие принципы:

● *принцип разделения и обособления государственных органов* (ст. 10 Конституции); Центральный банк не подчинен ни одному другому государственному органу, действует самостоятельно, контроль за его деятельностью осуществляется совместно всеми тремя ветвями власти, но приоритет принадлежит законодательной власти Федерации; обладая явно выраженными элементами статуса органа государственной власти и государственной корпорации, Центральный банк подотчетен Государственной Думе РФ:

*во-первых*, председатель Центрального банка РФ назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ (п. “г” ст. 83, п. “в” ст. 103 Конституции);

*во-вторых*, члены Совета директоров Центрального банка РФ назначаются на должность и могут освобождаться от должности Государственной Думой РФ (ст. 15 ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации – Банке России”) – по представлению председателя Банка России, согласованному с Президентом;

*в-третьих*, могут проводиться парламентские слушания о деятельности Центрального банка РФ с участием его представителей;

*в-четвертых*, Государственной Думой заслушиваются доклады председателя Центрального банка по вопросам его деятельности;

● *принцип взаимодействия и согласованного сотрудничества*, вытекающий из необходимости проведения единой и согласованной денежно-кредитной и финансовой политики на территории страны (ч. 1 ст. 8, п. “ж” ст. 71, п. “б” ст. 114); он проявляется, в частности, во взаимном участии должностных лиц Банка и исполнительных органов власти в работе; председатель и заместители председателя Центрального банка участвуют в заседаниях Правительства (по вопросам экономической, финансовой, кредитной и банковской политики), министр финансов Российской Федерации и министр экономического развития и торговли Российской Федерации (или их заместители) участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса (ст. 21 Закона о Центральном банке России);

● *принцип государственной целостности* (ч. 3 ст. 4 Конституции); Центральный банк наделен правом осуществления деятельности на всей территории России, для чего создается сеть его территориальных учреждений; в этой связи вызывает интерес вопрос о возможности и допустимости функционирования на территории страны центральных банков субъектов Федерации. В начале 90-х годов конституции некоторых республик Российской Федерации содержали нормы относительно республиканских государственных банков, схожих с Банком России по набору функций, на территории субъекта Федерации (например, Национальный банк Республики Башкортостан). В настоящее время они занимают подчиненное положение относительно Центрального банка России (в частности, Национальный банк Республики Башкортостан является подразделением Центрального банка России<sup>10</sup>), а полномочия в отношении регулирования финансово-

<sup>9</sup> Существуют исследования, подтверждающие прямую зависимость низкого уровня инфляции в стране от политической и экономической независимости Центрального банка.

<sup>10</sup> Статья 1 Закона Республики Башкортостан “О банках и банковской деятельности в Республике Башкортостан” // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 8. Ст. 211; 1994. № 9. Ст. 411 (в ред. от 8 мая 1998 г.).

кредитной системы – это в основном полномочия экспертизы (предварительное заключение при выдаче лицензии Банком России кредитной организации, регистрируемой на территории субъекта Федерации), некоторые надзорные полномочия в отношении кредитных организаций, действующих на территории субъекта;

● *принцип разделения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации* (ч. 3 ст. 5 Конституции): вопросы финансового, валютного регулирования, эмиссии денежных знаков и федеральных банков, а потому и деятельность Центрального банка отнесены к сфере исключительной компетенции Российской Федерации (п. “ж” ст. 71 Конституции); на территории Федерации на уровне ее субъектов не должно существовать иных учреждений, аналогичных по статусу Центральному банку России, который в целях осуществления своей деятельности на всей территории страны обладает вертикальной иерархической системой территориальных подразделений;

● *принцип невмешательства органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в деятельность Центрального банка РФ* (вытекает из установленного Конституцией разделения предметов ведения и полномочий между уровнями власти и управления).

Конституционно-правовые нормы, регулирующие порядок организации и деятельности Центрального банка РФ, реализуются в первую очередь через конкретные правоотношения.

В частности, это правоотношения, связанные с:

- эмиссией денег;
- определением требований к дизайну денежных знаков, признаков платежеспособности денежных знаков, порядка замены поврежденных банкнот и монет, их уничтожения, порядка перевозки и хранения банкнот;
- регламентацией порядка ведения кассовых операций в России;
- регулированием порядка и условий расчетов в иностранной валюте;
- определением порядка создания резервных фондов;
- выполнением роли “кредитора последней инстанции”.

Действие конституционно-правовых норм обеспечено возможностью применения ответственности путем отмены неправомерных актов Центрального банка РФ и досрочного прекращения полномочий председателя Центрального банка (ст. 14 Федерального закона о Центральном Банке России). Не вполне ясен вопрос о том, можно ли считать эту ответственность разновидностью конституционно-правовой ответственности. Представляется, что это возможно, особенно если говорить об ответственности, связанной с выполнением основной задачи Банка России по обеспечению функционирования национальной денежной системы.

Ядром конституционно-правового статуса Центробанка являются его полномочия, которые представляют собой предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами права и обязанности, направленные на реализацию целей его деятельности.

*Во-первых*, он уполномочен осуществлять задачи и функции государства по регулированию финансово-кредитной подсистемы экономики, для чего наделен государственно-властными полномочиями, которые позволяют ему решать поставленные перед ним задачи.

*Во-вторых*, он наделен правом издания нормативных актов, содержащих обязательные общие и индивидуальные правовые предписания; эти предписания обеспечиваются прежде всего мерами убеждения, воспитания, поощрения. Одновременно они охраняются от нарушений возможностью применения Банком принудительной силы государства.

*В-третьих*, Центральный банк создается и действует в установленном Конституцией и федеральными законами порядке.

*В-четвертых*, он является составной частью единой системы органов государственной власти РФ, образуя особую, специфическую ветвь власти – денежную.

*В-пятых*, Центробанк опирается на материальное обеспечение своей деятельности из государственного бюджета благодаря возможности распоряжаться определенной частью его средств.

В целом *правовая природа статуса Центрального банка является двойственной*. С одной стороны, он обладает признаками государственного органа (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ), с другой – некоммерческой организации, юридического лица (ст. 1 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации – Банке России”). При этом в качестве государственного органа Центральный банк не может быть отнесен ни к одной из установленных Конституцией РФ ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной), стоит особняком, хотя по своим признакам близок именно к федеральным органам исполнительной власти.

Особое значение имеют конституционные полномочия Центробанка, связанные с реализацией экономических основ конституционного строя РФ, предусмотренных ст. 8 Конституции РФ. Суть данных полномочий обозначена в ч. 1 и 2 ст. 75, закрепляющих монопольное положение Центрального банка в сфере эмиссии рубля и его функцию по защите и обеспечению устойчивости национальной денежной единицы России. Таким образом, можно констатировать, что основные полномочия Центрального банка направлены на регулирование национальной денежной системы.

Организация и деятельность Центрального банка ориентированы на реализацию отдельных принципов конституционного строя, в первую очередь его экономических основ. Единство экономического пространства, провозглашаемое нормой ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, являющейся фундаментом функционирования и развития правового регулирования банковской системы страны, задается в немалой степени единством финансовой системы государства, которая и обеспечивается функциями Центрального банка по защите устойчивости рубля, монополией на денежную эмиссию. Кроме того, Центральный банк выполняет защитные и антимонопольные функции в отношении рынка кредитных и банковских услуг.

В то же время построение единого экономического пространства с единой финансовой системой необхо-

димо для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ст. 2 Конституции РФ, что выступает важнейшим конституционно закреплённым императивом регулирования банковского сектора в стране. Можно также говорить о социальной политике государства, центральный аспект которой заключается в прямом и косвенном перераспределении доходов между гражданами с целью поддержки наиболее незащищённых слоёв населения.

Важное место среди полномочий Центробанка занимают нормотворческие полномочия. Издание регулирующих правовых актов – главный способ реализации конституционных и прочих полномочий Центрального банка. Правом издавать нормативные акты (указания, положения, инструкции) Центральный банк обладает в соответствии со ст. 84 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации – Банке России». Нормативные акты Центрального банка РФ обязательны для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. Вместе с тем это не означает приоритета нормативных актов Центрального банка РФ над нормативными актами высших органов государственной власти (что противоречило бы Конституции России), так как нормативные акты Центробанка принимаются во исполнение актов этих органов.

Регулирующее воздействие на банковский сектор в Российской Федерации, таким образом, осуществляется, в первую очередь правовыми методами и средствами. Реформирование механизма регулирования функционирования и развития банковской системы страны объективно требует реформирования правовых основ его работы.

Обобщая имеющийся опыт, следует сделать вывод, что наличный конституционно-правовой статус Центрального банка РФ не может быть признан оптимальным для эффективной экономики. Предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами ограничения деятельности Центрального банка не являются эффективными. По мнению ряда экспертов, именно ошибочная политика Центрального банка стала одной из главных причин финансово-экономического кризиса 1998 г. Всевластие Центрального банка в денежно-кредитной сфере является существенной проблемой современной банковской системы России.

Сосредоточение избыточных полномочий в руках, например, Банка Англии привело к разрушительному международному банковскому кризису, что заставило правительство Великобритании пересмотреть положение дел и отнять у центрального банка своей страны надзорные полномочия. Существующая мировая практика не знает такой концентрации полномочий в руках центрального банка ни одной развитой страны, действующей в условиях глобального перемещения капиталов и банковских услуг. Можно с полным правом утверждать, что всевластие Центробанка несовместимо с задачами либерализации сектора банковских услуг и финансовых рынков, что способно привести к самым негативным последствиям в случае вступления России в ВТО.

Анализ мирового опыта показывает, что во всех странах мира с эффективно действующей банковской системой верхний уровень является полисубъектным.

В Великобритании контрольно-надзорные функции Банка Англии в 1997 г. были изъяты и переданы Совету по ценным бумагам и инвестициям (позднее он получил название Администрации финансовых услуг). В Германии кроме Немецкого федерального банка существует Федеральное ведомство надзора за кредитным делом; во Франции кроме Банка Франции – Комитет по банковской регламентации, Комитет по кредитным учреждениям и Банковская комиссия; в США управление банковской системой осуществляют Совет управляющих Федеральной резервной системой, окружные федеральные резервные банки, Служба контроля денежного обращения и Федеральная корпорация страхования депозитов.

Все это свидетельствует о необходимости кардинальной реформы первого уровня банковской системы России, в ходе которой должны быть созданы другие самостоятельные органы, независимые по отношению к Банку России, с четким распределением полномочий между ними. Целью их создания должна стать организация системного контроля над банковской системой страны, «системы сдержек и противовесов», подобной той, которая существует в масштабе всей государственной власти.

Самостоятельность и независимость Центрального банка фактически означают наличие в государстве *четвертой* независимой власти, имеющей собственную сферу деятельности – *денежную*<sup>11</sup>. Но осуществление государственной кредитно-денежной политики не может быть функцией только Центрального банка. Кредитно-денежную политику Центробанк должен осуществлять совместно с правительством страны, а потому необходим устойчивый, эффективный механизм влияния правительства на банковскую систему.

Понятно, что этот механизм не может быть создан за счет подчинения Центрального банка исполнительной власти, так как в этом случае последний будет не в состоянии выполнять свою главную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля. Поэтому выход заключается в создании других управляющих органов банковской системы, независимых от Центрального банка, которые могут быть проводниками политики правительства в этом секторе.

В результате мы приходим к выводу о необходимости реформирования банковской системы РФ через пересмотр конституционно-правового статуса Центрального банка РФ. Целью реформы должно стать разделение функций Центрального банка в сфере регулирования финансово-кредитной и банковской деятельности между несколькими государственными органами, независимыми друг от друга и находящимися под парламентским и общественным контролем.

Новые государственные органы, как представляется, должны решать задачи относительно обособленные от целей защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты:

- 1) обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы;
- 2) развитие и укрепление банковской системы РФ.

Помимо Центрального банка на верхнем уровне банковской системы должны быть государственные органы, которые будут выполнять следующие функ-

<sup>11</sup> Лунгу Е.В. Указ. соч. С. 377.

ции, в настоящее время принадлежащие Центральному Банку России:

- регулирование деятельности кредитных организаций путем издания нормативных актов, в которых устанавливаются основные правила осуществления деятельности в банковской сфере;

- лицензирование, надзор за банковской деятельностью, применение санкций к нарушителям банковского законодательства;

- гарантирование вкладов граждан в банках.

Организационно-правовой механизм разделения функций возможен по двум сценариям: а) с внесением изменений в Конституцию и без них; б) путем принятия новых федеральных законов *“О Центральном банке Российской Федерации – Банке России”* и *“О банках и банковской деятельности”*<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Реформирование банковской системы без внесения поправок в Конституцию может осуществляться путем принятия соответствующих федеральных законов, которыми полномочия Центрального банка, выходящие за рамки защиты и обеспечения устойчивости рубля, будут переданы системе государственных органов, независимых от Центрального банка и реализующих свои функции в рамках общей политики правительства, находясь под парламентским контролем.

Итак, существующая в РФ конституционно-правовая модель банковской системы нуждается в определенной модернизации. Ее составными элементами должны стать как изменение конституционно-правового статуса Центрального банка, так и создание государственных органов, которым должны быть переданы функции ЦБ по регулированию банковской системы.