

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассматривается роль и значение Банка России в области противодействия коррупции в контексте изменений, внесенных в Конституцию России в 2020 году. Утверждается, что роль и значение Банка России в области противодействия коррупции в настоящее время явно недооценены. Анализируется правовое положение служащих Банка России. Предлагаются некоторые меры по совершенствованию законодательства, определяющего правовое положение Банка России.

Ключевые слова: Банк России, противодействие коррупции, служащий Банка России, финансовый рынок.

Роль и значение Банка России в области противодействия коррупции определяются особенностями его правового статуса¹. Полагаем, что изменения, внесенные в Конституцию России² в 2020 году, позволяют отнести Банк России к органам, входящим в единую систему публичной власти³, которая представляет собой совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления. Органы публичной власти осуществляют свою деятельность в конституционно установленных пределах в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Принципами их деятельности являются согласованное функционирование, а также организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие (статья 2 Закона «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴).

В течение продолжительного времени в качестве ключевой составляющей правового статуса Банка России подчеркивалась его независимость в осуществлении полномочий от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статья 1 Закона о Банке России⁵). Однако сейчас Конституция России в своей новой редакции требует актуализации подходов к организации взаимодействия Банка России и иных органов публичной власти, необходимого для совместного достижения общегосударственных целей. При этом отнесение Банка России к числу государственных органов, образующих единую систему публичной власти, на наш взгляд, не означает утрату им своей независимости, поскольку независимость



И.С. Шерихов

*Ассистент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского*

любого государственного органа обеспечивается путем определения перечня его полномочий, механизма их осуществления, установления критериев оценки эффективности их реализации, условий наступления юридической ответственности за ненадлежащее выполнение этих полномочий, порядка привлечения к ней и т.д.

Одной из целей, имеющих общегосударственное значение, является противодействие коррупции, которое сразу несколько документов стратегического планирования называют в числе национальных интересов, признают элементом обеспечения государственной, общественной и экономической безопасности и ставят условием развития экономики и модернизации системы государственного управления⁶. Основные усилия по противодействию коррупции, очевидно, должны предприниматься органами публичной власти, в том числе Банком России, который с 2013 года действует в качестве уникального для нашей страны мегарегу-

лятора финансового рынка и обладает беспрецедентно широкими полномочиями в области денежно-кредитной политики государства, денежной эмиссии и организации наличного денежного обращения, регулирования деятельности банков и иных финансовых организаций, осуществления в отношении них контроля и надзора, обеспечения стабильности и развития финансового рынка, взаимодействия с иностранными органами и организациями, осуществляющими банковский надзор и надзор на финансовых рынках, и др.

Вместе с тем Закон о противодействии коррупции⁷, не ставя Банк России как мегарегулятор финансового рынка в один ряд с федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, органами прокуратуры и Счетной палатой России, то есть в новом понимании – с органами публичной власти, вместо роли активного участника антикоррупционной политики государства фактически отводит ему гораздо менее заметную роль исполнителя известного набора ограничений и запретов, а также посредника в получении у российских и иностранных финансовых организаций необходимой для антикоррупционных проверок информации. Закон о Банке России также не упоминает противодействие коррупции в числе функций Банка России⁸. Таким образом, на наш взгляд, роль и значение Банка России в области противодействия коррупции в настоящее время явно недооценены.

Современная юридическая наука, исследуя противодействие коррупции, кроме прочего, сосредотачивает свое внимание на «выявлении в действующем законодательстве нарушений системных связей, пробелов и противоречий, способствующих совершению деяний коррупционного характера»⁹. Поэтому считаем возможным указать на некоторые положения законодательства, определяющие правовое положение Банка России в области противодействия коррупции, которые, на наш взгляд, могут требовать дополнений и уточнений в связи с его отношением к числу органов публичной власти.

Полагаем, что Закон о Банке России мог бы включать норму, как минимум аналогичную сформулированной в пункте 9 статьи 5 Закона о Счетной палате России¹⁰, согласно которой одной из задач Счетной палаты является обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции. Ссылкой на эту норму Закона о Банке России следовало бы дополнить и Закон о противодействии коррупции¹¹.

Законодательного уточнения требуют полномочия Национального финансового совета, Председателя Банка России и его Совета директоров по определению подходов в области противодействия коррупции, реализуемых в системе органов и учреждений Банка России, а также ассоциированными с ним субъектами¹². Одновременно с этим необходимо конкретизировать статус нормативных и иных правовых актов, издаваемых Банком России по вопросам противодействия коррупции, определить место нормативных правовых актов Банка России среди нормативных правовых источников противодействия коррупции. Следует в целом отметить и необходимость совершенствования процедуры внутренней и внешней, в том числе независимой, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Банка России, принимаемых им в целях осуществления законных полномочий.

Статус Банка России как органа публичной власти требует разрешения ряда иных важных вопросов, а именно о соотношении службы в Банке России¹³ с существующими системами государственной и муниципальной службы, унификации правового положения служащих Банка России с положением государственных и муниципальных служащих, в том числе и в области противодействия коррупции. Значительного внимания заслуживают процедуры определения объема расходов на содержание служащих Банка России, источников их финансирования, установления предельной штатной численности сотрудников центрального аппарата Банка России и его территориальных учреждений, установления квалификационных требований к лицам, претендующим на замещение должностей в Банке России, формулирования условий продвижения по службе, ротации кадров, привлечения к дисциплинарной и иным видам юридической ответственности и др. В области противодействия коррупции необходимо оценивать не только факты нераспространения на служащих Банка России общих для государственных и муниципальных служащих обязанностей, ограничений и запретов, как, например, прямого запрета на осуществление предпринимательской деятельности, но и установления для служащих Банка России специфических ограничений и запретов, не применяемых к иным категориям служащих, таких как, например, запрет для лиц, замещающих определенные должности в Банке России, на получение кредитов на личные нужды где-либо, кроме Банка России.

Подробной регламентации требуют процедуры выявления, оценки и минимизации коррупционных рисков при лицензировании Банком России отдельных видов деятельности на финансовом рынке и реализации иных механизмов допуска на финансовый рынок, принятия решений о регистрации или об отказе в регистрации выпусков ценных бумаг эмитентами, осуществлении в отношении финансовых организаций и иных профессиональных участников финансового рынка контроля и надзора, применении к ним мер реагирования, в первую очередь связанных с ограничением или запретом на проведение тех или иных операций, привлечении к административной и иной ответственности, отзыве лицензий на осуществление профессиональной деятельности на финансовом рынке, исключении из государственных реестров, ведение которых осуществляется Банком России, инициировании процедур ликвидации финансовых организаций, применения мер, направленных на недопущение их банкротства, проведении собственно банкротства этих лиц и др. Отметим также, что с точки зрения антикоррупционного законодательства остаются в достаточной мере непрозрачными операции Банка России по кредитованию коммерческих банков, предоставления им компенсаций, выдачи кредитов ООО «Управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора», Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов». Еще сложнее с этой точки зрения оценить операции Банка России по купле-продаже ценных бумаг, иностранной валюты, драгоценных металлов и управлению золотовалютными резервами. Таким образом, полагаем, может существовать потребность в разработке и утверждении методик оценки решений о проведении Банком России перечисленных и иных операций на соответствие требованиям антикоррупционного законодательства. В целом представляется актуальным исследование вопроса об осуществлении внешнего контроля за соблюдением в Банке России этих требований.

Как следует из содержания статей 51.2 и 51.3 Закона о Банке России, при поступлении от Генеральной прокуратуры России запроса, связанного с проведением антикоррупционной проверки, Банк России вправе обратиться в иностранный центральный банк или иной орган (организацию), осуществляющий банковский надзор и/или надзор на финансовом рынке, с запросом о предоставлении необходимых документов и информации. В целях совершен-

ствования информационного обмена Банка России, в частности, с органами прокуратуры при проведении ими антикоррупционных проверок представляется возможной разработка и нормативное закрепление процедур исследования Банком России документов и информации, полученных от финансовых организаций, как российских, так и иностранных, а также от иностранных органов и организаций, осуществляющих полномочия по контролю и надзору на финансовом рынке, и представления по результатам таких исследований экспертно-консультативных заключений, помогающих проверяющему лицу верно интерпретировать такие документы.

Не урегулированным в должной мере остается вопрос участия Банка России в различных координационных и консультативных органах, создаваемых в целях противодействия коррупции. Так, согласно части 5 статьи 5 Закона о противодействии коррупции, в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Таким координационным органом на федеральном уровне в настоящее время является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, персональный состав которого утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13.02.2020 № 117¹⁴. Представитель Банка России, в отличие от представителя Счетной палаты России, в состав названного Совета не входит, что может требовать корректировки.

Кроме того, на наш взгляд, существует потребность в повышении эффективности механизма публичного раскрытия информации о реализуемых в Банке России мерах по противодействию коррупции и их результатах. Подобная информация, например, могла бы отражаться в ежегодных отчетах Банка России, направляемых в Государственную Думу.

Таким образом, как мы продемонстрировали, в настоящее время существует достаточно обширный перечень правоотношений, складывающихся в области противодействия коррупции, участником которых выступает или может выступать Банк России. При этом нормативная

регламентация этих отношений может претерпеть изменения в связи с признанием Банка России органом публичной власти, деятельность которого направлена, помимо прочего, на достижение целей, прямо не определяемых в Законе о Банке России, однако имеющих общегосударственное значение. Сказанное позволяет прийти к выводу о важности проведения дальнейших исследований роли и значения Банка России в области противодействия коррупции.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
5. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.
6. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.
7. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.
8. Указ Президента Российской Федерации от 13.02.2020 № 117 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 7. Ст. 806.
9. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.
10. Гейвандов Я.А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой

анализ [Текст]: Дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.02 / Я.А. Гейвандов. СПб., 1997. 355 с.

11. Голубев С.А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ [Текст]: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14 / С.А. Голубев. М., 2004. 50 с.
12. Гришкoveц А.А. Правовое положение служащих Банка России [Текст] / А.А. Гришкoveц // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 52–64.
13. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие [Текст] / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. Т. 18. С. 192–203.
14. Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории [Текст]: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14 / Е.Н. Пастушенко. Саратов, 2006. 54 с.
15. Противодействие коррупции: новые вызовы [Текст]: Монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. 384 с.
16. Публичная власть: система, компетенции [Текст] / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова [и др.]. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. 237 с.
17. Рождественская Т.Э. Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке: особенности правового статуса [Текст] / Т.Э. Рождественская // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 54–69.
18. Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации [Текст]: Дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14 / Т.Э. Рождественская. М., 2012. 432 с.
19. Россинский Б.В. Государственное управление и публичная власть [Текст] / Б.В. Россинский // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 12–15.

¹ Автор придерживается ранее сформулированной учеными-юристами позиции, согласно которой Банк России является государственным органом специальной компетенции, не относящимся к органам государственной власти. Обоснование этой позиции можно найти, в частности, в следующих фундаментальных исследованиях в области административного и финансового права: Гейвандов Я.А. Государственное регулиро-

вание банковской деятельности в Российской Федерации: теоретический и организационно-правовой анализ: Дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.02. СПб., 1997. С. 89–93; Голубев С.А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14. М., 2004. 50 с.; Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14. Саратов, 2006. 54 с.; Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.14. М., 2012. С. 11–12. Обзор мнений, отличных от высказанного выше, можно найти, в частности, здесь: Рождественская Т.Э. Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке: особенности правового статуса // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 54–69.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ По этому вопросу см., например: Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. Т. 18. С. 192–203; Публичная власть: система, компетенции / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова [и др.]. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. 237 с. (разделы 2.1, 2.7); Россинский Б.В. Государственное управление и публичная власть // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 12–15.

⁴ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

⁵ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.; Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902; Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁸ Отметим, что в соответствии со статьей 4.1 Закона о Банке России при осуществлении функций, предусмотренных федеральными законами, Банк России обязан разрабатывать и реализовывать политику по предотвращению, выявлению и управлению конфликтами интересов. При этом противодействие коррупции включает в себя как перечисленные мероприятия, так и множество других, никак не связанных с конфликтом интересов.

⁹ Противодействие коррупции: новые вызовы: Монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. С. 24.

¹⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

¹¹ В Закон о противодействии коррупции может быть введена и более общая норма об активном участии в противодействии коррупции не только Счетной палаты и Банка России, но и иных государственных органов, не относящихся к органам государственной власти.

¹² В числе таких субъектов можно упомянуть Общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора» (ИНН 7714997584), единственным участником которого является Банк России, Акционерное общество «Национальная система платежных карт» (ИНН 7706812159), Акционерное общество «Российская национальная перестраховочная компания» (ИНН 7706440687), недавно созданное Акционерное общество «Национальная страховая информационная система» (ИНН 7720895647), учредителем и акционером которых выступает Банк России, финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг. Неисследованным является вопрос о контроле за антикоррупционными мероприятиями, которые реализуются саморегулируемыми организациями на финансовом рынке, которым Банком России делегированы отдельные надзорные полномочия в отношении финансовых организаций.

¹³ Действующий Закон о Банке России, определяя в главе XIV статус служащего Банка России, ничего не говорит о службе в Банке России как специфической форме служебной деятельности. Примечательно, что А.А. Гришковец, более 20 лет назад исследуя положения ныне утратившего силу Федерального закона «О

Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 02.12.1990 № 394-1 и ряда иных нормативных правовых документов, приходил к выводу о принадлежности службы в Банке России к федеральной государственной гражданской службе, а служащих Банка России, соответственно, относил к федеральным государственным гражданским служащим. Отмечая конституционный статус и особую роль Банка России в экономической жизни страны, ученый предлагал закрепить статус служащего Банка России и особенности прохождения службы в Банке России в специальном федеральном законе, однако данные предложения не были реализованы ни в отдельном законе, ни в Законе о Банке России, принятом в 2002 году (см. подробнее: Гришковец А.А. Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 52–64).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.02.2020 № 117 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2020. № 7. Ст. 806.

THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE BANK OF RUSSIA IN THE FIELD OF ANTI-CORRUPTION

I.S. Sherikhov

Assistant at the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article examines the role and importance of the Bank of Russia in the field of anti-corruption in the context of the amendments made to the Constitution of Russia in 2020. It is argued that the role and importance of the Bank of Russia in the field of anti-corruption is currently clearly underestimated. The legal status of employees of the Bank of Russia is analyzed. Some measures are proposed to improve the legislation defining the legal status of the Bank of Russia.

Keywords: Bank of Russia, anti-corruption, employee of the Bank of Russia, financial market.