

Подмаркова Анна Сергеевна

**АГЕНТСТВО ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ - ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СЛУЖБА?**

В статье исследуется возможность отнесения Государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов" к федеральным экономическим службам, упоминающимся в п. "ж" ст. 71 Конституции Российской Федерации, а также раскрывается законодательное и доктринальное восприятие данного понятия.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/26.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/26.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. I. С. 101-104. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 347.195

*В статье исследуется возможность отнесения Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» к федеральным экономическим службам, упоминающимся в п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации, а также раскрывается законодательное и доктринальное восприятие данного понятия.*

*Ключевые слова и фразы:* Агентство по страхованию вкладов; федеральная экономическая служба.

**Анна Сергеевна Подмаркова**

*Кафедра предпринимательского права*

*Высшая школа экономики, г. Москва*

*anulia@rambler.ru*

## **АГЕНТСТВО ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ – ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СЛУЖБА?®**

Актуальность данной тематики обусловлена продолжающимися спорами о судьбе в российском законодательстве такой организационно-правовой формы, как государственная корпорация. Концепцией развития законодательства о юридических лицах (далее – Концепция) [5] предлагается упразднить данную организационно-правовую форму, а существующие государственные корпорации преобразовать в иные организационно-правовые формы. Так, в частности, в п. 2.4 § 4 подраздела 8 раздела II Концепции деятельность Агентства по страхованию вкладов расценена как коммерческая, и, следовательно, в п. 3.3 предложено трансформировать Агентство по страхованию вкладов в хозяйственное общество со стопроцентным государственным участием.

Все это вызвало новый виток попыток «примерить» Агентству разные организационно-правовые формы, например, юридического лица публичного права или учреждения [15, с. 73, 80]. Именно при обсуждении недопустимости последнего в книге «Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран» была высказана заслуживающая внимания позиция, что «такая недопустимость в том числе обусловлена соответствующими конституционными положениями», а именно тем, что «Агентство, а также ряд других структур, включая Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), подпадают под установленную Конституцией Российской Федерации особую категорию «экономических служб, включая федеральные банки» (п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации)» [1, с. 73]. Аналогичная позиция высказана В. И. Лафитским в статье «К вопросу о юридических лицах публичного права» [6, с. 105].

Признание Агентства по страхованию вкладов федеральной экономической службой фактически выделяет его из ряда остальных существующих госкорпораций и позволяет сохранить осуществление столь важной для обеспечения стабильности банковского сектора деятельности Агентства. При этом следует отметить, что необходимость сохранения деятельности Агентства по страхованию вкладов подтверждается совместным Заявлением Правительства Российской Федерации и Банка России «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» и более конкретно п. 27 плана мероприятий по реализации стратегии, который предусматривает до конца 2011 года внесение изменений в федеральные законы в части закрепления за Агентством по страхованию вкладов на постоянной основе функций по финансовому оздоровлению банков и уточнения механизмов их осуществления, совершенствования процедур предупреждения банкротства и ликвидации кредитных организаций [11].

Итак, остановившись на положениях самой Конституции Российской Федерации. В ней в п. «ж» ст. 71 закреплено, что в ведении Российской Федерации находится в том числе «установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки». Сама Конституция, к сожалению, не раскрывает, какие органы или организации относятся к федеральным экономическим службам. Отсутствует данное понятие и в законодательстве. На сегодняшний день понятие «федеральная служба» раскрывается в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 [9], согласно которому федеральные службы – это только органы исполнительной власти, которые наделены функциями по контролю и надзору, а также изданию индивидуальных правовых, но не нормативных актов. Однако, учитывая намного более раннее закрепление термина «федеральная экономическая служба» в Конституции Российской Федерации, можно говорить о необходимости разграничения данного понятия и понятия «федеральная служба, входящая в систему органов исполнительной власти», в значении которого и используется понятие федеральной службы в вышеупомянутом указе Президента. При этом стоит отметить, что с толкованием первого термина неоднократно сталкивался в своих решениях Конституционный суд Российской Федерации.

Из Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» следует, что «налоговые органы, как относящиеся к федеральным экономическим службам, в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «ж»)». Аналогичная позиция по поводу отнесения налоговых органов к федеральным экономическим службам позднее была выражена в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 16.07.2004 № 14-П

«По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» и *Определении Конституционного суда Российской Федерации от 12.07.2006 № 267-О* «По жалобе открытого акционерного общества “Востоксибэлектросетьстрой” на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

В *Постановлении от 15.12.2006 № 10-П* «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу, что «возложив обязанность по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов на налоговые органы (статья 31 Налогового кодекса Российской Федерации), федеральный законодатель, имея в виду вытекающие из статей 71 (пункт «з»), 72 (пункт «и» части 1) и 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципы построения налоговой системы Российской Федерации, правомерно возложил коррелирующую обязанность – проведение и учет на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации операций по кассовым поступлениям в бюджет субъекта Российской Федерации и кассовым выплатам из него – на органы Федерального казначейства, относящиеся, как и налоговые органы, к федеральным экономическим службам (статья 71 пункт «ж» Конституции Российской Федерации)».

В *Определении Конституционного суда Российской Федерации от 25.12.2003 № 455-О* «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности абзаца девятого статьи 2 и пункта 3 статьи 29 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”» выражена позиция, согласно которой «единство экономического пространства как одна из основ конституционного строя Российской Федерации (статья 8 часть 1 Конституции Российской Федерации) гарантируется, в частности, осуществлением находящейся в ведении Российской Федерации (статья 71 пункты «а», «е», «ж», «о»; статья 75 часть 3 Конституции Российской Федерации) единой финансовой политики, включающей и единую налоговую политику, установлением правовых основ единого рынка, федеральным финансовым, в том числе бюджетным, регулированием, принятием гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, формированием федеральных экономических служб, к которым относятся налоговые органы, органы федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству».

Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу, что к федеральной экономической службе Конституционный суд Российской Федерации пока относил только федеральные органы исполнительной власти. Однако особая точка зрения по вопросу отнесения к федеральным экономическим службам была высказана в доктрине, например, в отношении Банка России.

А. В. Попов считает, что «Банк России нельзя отнести ни к одной из известных организационно-правовых форм некоммерческих организаций, предлагаемых действующим законодательством», и приходит к выводу, что «*Банк России представляет некоммерческую организацию, созданную в форме федеральной экономической службы*» [14, с. 5].

С. Э. Жилинский рассматривает *Банк России в качестве федеральной экономической службы, т.е. специфического органа государственного управления*. По его мнению, Банк России осуществляет банковское регулирование и надзор, главная цель которых – поддержание стабильности банковской системы, защита интересов вкладчиков и кредиторов [3, с. 12].

Я. А. Гейвандов отмечает, что «Конституция Российской Федерации и банковское законодательство не только должным образом не определяют место Банка России в системе органов государственной власти и его статус как юридического лица, но и содержат нормы, противоположные друг другу и характеризующие Центробанк, во-первых, как орган государственной власти, во-вторых, как один из органов исполнительной власти, включенный в систему федеральных экономических служб, а в-третьих, как юридическое лицо, не являющееся звеном государственной власти, действующее независимо от каких бы то ни было государственных органов и организаций при осуществлении своих полномочий, но имущество которого является федеральной собственностью» [2, с. 17].

А. А. Гришкoveц подчеркивает, что п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации устанавливает, что федеральные экономические службы, включая федеральные банки, находятся в ведении Российской Федерации и что «одним из таких банков, очевидно, является Банк России, который отнесен указанной конституционной нормой к федеральным экономическим службам, то есть государственным органам» [4, с. 55].

Как пишет Я. А. Гейвандов, Банк России был признан единственным федеральным банком Указом Президента России «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации» от 10.06.1994 № 1184 [10]. Однако статус федерального банка, по его мнению, противоречит конституционно-правовому статусу Банка России как федерального государственного органа, независимого от других органов государственной власти.

Подводя промежуточный итог, можно отметить отсутствие в доктрине единого понимания категории «федеральная экономическая служба».

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на то вышеупомянутое Определение Конституционного суда Российской Федерации, где к федеральным экономическим службам были отнесены *органы Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству*. В соответствии с Постановлением Правительства «Об утверждении положения о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству» от 04.04.2000 № 301 [13] она являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции,

предусмотренные законодательством Российской Федерации о финансовом оздоровлении и несостоятельности (банкротстве) организаций, в том числе согласно п. 3 Положения основными задачами Федеральной службы являлись: 1) разработка и реализация мероприятий по финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных организаций; 2) проведение государственной политики по предупреждению банкротств лиц, осуществляющих в соответствии с гражданским законодательством предпринимательскую деятельность, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства; 3) исполнение полномочий государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, а также органа, уполномоченного обеспечивать защиту интересов Российской Федерации при решении вопросов о несостоятельности (банкротстве) организаций. В принципе в настоящий момент деятельность Агентства преследует аналогичные указанным в п. 1 и п. 2 задачи только в отношении банков-участников системы страхования вкладов, что подчеркивает «экономический характер» деятельности Агентства.

Вместе с тем правовой статус Агентства, закрепленный в настоящее время Федеральными законами «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [12], «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» [8], «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» [7], не так однозначен, как у вышеупомянутой службы. Он так же специфичен, как и статус Центрального банка Российской Федерации, хотя значительным образом и отличается от него.

В соответствии с вышеперечисленными законами Агентство в настоящий момент: во-первых, обеспечивает функционирование системы страхования вкладов путем ведения реестра банков-участников системы страхования вкладов, определения порядка расчета страховых взносов и контроля над их поступлением, размещения и инвестирования временно свободных денежных средств; во-вторых, осуществляет функции конкурсного управляющего (ликвидатора) банков; в-третьих, также применяет меры по предупреждению банкротств банков, в том числе посредством оказания финансовой помощи инвесторам, приобретения акций (долей) проблемного банка в размере, позволяющем определять его решения по вопросам компетенции общего собрания учредителей (участников) и т.д. Для реализации данных функций Агентство наделено некоторыми властными полномочиями, например правом по контролю над поступлением страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов, правом на принятие в прямо предусмотренных законом случаях некоторых актов, обязательных для третьих лиц. В отличие от Агентства Федеральная служба согласно пп. 2 п. 5 Положения была вправе издавать в пределах своей компетенции нормативные и иные правовые акты, в том числе обязательные разъяснения по вопросам реализации процедур банкротства, в соответствии с пп. 4 п. 5 проводить в установленном порядке проверки финансово-хозяйственной деятельности неплатежеспособных организаций, реализовывать иные, характерные для органов государственной власти полномочия. Здесь можно вспомнить про соответствующие властные полномочия Центрального банка Российской Федерации. Однако у Агентства в том виде, как это сейчас закреплено в законодательстве, властные полномочия практически отсутствуют: оно обращается в Банк России с предложением о применении мер ответственности к банкам за нарушение требований Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [12]; оно не может проводить по собственной инициативе проверки банков-участников системы страхования вкладов, инициировать по собственному желанию осуществление мероприятий по оздоровлению испытывающих трудности банков и т.д.

Таким образом, наделение лица публичными функциями не является достаточным основанием для его отнесения к федеральной экономической службе. Представляется, что для этого оно должно соответствовать нескольким критериям, а именно: 1) выполнять публичные функции в области финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, основ ценовой политики и т.д., то есть функции должны носить «экономический характер»; 2) иметь властные полномочия по нормативному регулированию в соответствующей сфере, по контролю и надзору, по привлечению к ответственности (соответствующие полномочия есть у Центрального банка Российской Федерации, у федеральных органов исполнительной власти); 3) быть государственным органом (органом государственной власти), созданным исключительно Российской Федерацией, то есть федерального уровня. В противном случае к федеральным банкам, входящим в состав федеральных экономических служб, могут быть отнесены кредитные организации, выполняющие функции агентств валютного контроля. То, что Центральный банк Российской Федерации является органом власти, вытекает из пункта 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации, где говорится об осуществлении им функции защиты и обеспечения устойчивости рубля независимо от *других* органов государственной власти.

Возможность отнесения государственной корпорации к органам государственной власти была предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации. В соответствии с его правовой позицией, выраженной в отношении государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» и изложенной в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 3 июля 2001 г. № 10-П, такая корпорация не обладает государственно-властными полномочиями и не относится к органам государственной власти.

С учетом сопоставления функций и полномочий Агентства по реструктуризации кредитных организаций и Агентства по страхованию вкладов можно прийти к выводу, что последнее также нельзя отнести к органам государственной власти и, следовательно, к федеральной экономической службе. Таким образом, в настоящий момент отсутствуют конституционные предпосылки для вывода о наличии у Агентства по страхованию вкладов конституционно-правового статуса.

## Список литературы

1. **Баренбойм П. Д., Лафитский В. К., Терешенко Л. К.** Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / под ред. В. П. Мозолина, А. В. Турбанова. М.: Юстицинформ, 2011.
2. **Гейвацков Я. А.** Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997.
3. **Гогин А. А.** К вопросу об ответственности за нарушения банковского законодательства // Банковское право. 2005. № 3.
4. **Гришконец А. А.** Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. 2000. № 12.
5. **Концепция развития законодательства о юридических лицах** [Электронный ресурс]: проект: рекомендован Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства к опубликованию в целях обсуждения: протокол № 68 от 16 марта 2009 г. // Исследовательский центр частного права. URL: [http://www.privlaw.ru/files/conser\\_16\\_2009.pdf](http://www.privlaw.ru/files/conser_16_2009.pdf) (дата обращения: 31.07.2011).
6. **Лафитский В. И.** К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3.
7. **О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года:** Федеральный закон № 175-ФЗ от 27.10.2008 // Российская газета. 2008. 28 октября.
8. **О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций:** Федеральный закон № 40-ФЗ от 25.02.1999 // Там же. 1999. 4 марта.
9. **О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти:** Указ Президента Российской Федерации № 314 от 09.03.2004 // Там же. 2004. 12 марта.
10. **О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации:** Указ Президента Российской Федерации № 1184 от 10.06.1994 // Там же. 1994. 16 июня.
11. **О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года:** заявление Правительства Российской Федерации № 1472 п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 // Вестник Банка России. 2011. № 21.
12. **О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации:** Федеральный закон № 177-ФЗ от 23.12.2003 // Российская газета. 2003. 27 декабря.
13. **Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству:** утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 301 от 04.04.2000 // Там же. Ведомственное приложение. 2000. 22 апреля.
14. **Попов А. В.** Вопросы правового статуса Банка России // Кодекс. 1998. № 2.
15. **Турбанов А. В.** Агентство по страхованию вкладов – юридическое лицо публичного права // Очерки конституционной экономики: 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010.

## DEPOSIT INSURANCE AGENCY – IS IT FEDERAL ECONOMIC SERVICE?

**Anna Sergeevna Podmarkova**  
*Department of Business Law*  
*Higher School of Economics in Moscow*  
*anulia@rambler.ru*

The author analyzes the possibility to refer the State Corporation “Deposit Insurance Agency” to the federal economic services mentioned in article 71 of the Constitution of the Russian Federation and reveals the legislative and doctrinal perception of the concept.

*Key words and phrases:* Deposit Insurance Agency; federal economic service.

УДК 94(470)

*Автор анализирует основные тенденции федеративной реформы в России. Внимание акцентируется на позиции политического центра в области модернизации федеративных отношений. Подчеркивается особая важность 2004 года, явившегося результатом постепенного формирования концепции федеративной политики в рамках согласования с интересами регионов и определившего вектор развития центр-региональных отношений в сторону усиления регулятивной и контролирующей функций политического центра.*

*Ключевые слова и фразы:* федеративная политика; центр-региональные отношения; политический центр; регионы; делегирование полномочий; российский политический процесс.

**Мария Александровна Пономарева**, к.и.н.  
*Кафедра исторической политологии*  
*Южный федеральный университет*  
*popo-mariya@yandex.ru*

**ФЕДЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В 2004 ГОДУ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ  
 ЦЕНТР-РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПОЗИЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА<sup>©</sup>**

В 2000-е годы правительство России приступило к реализации концепции реформирования федеративных отношений. К 2004 году были проведены основные мероприятия. Однако они все еще были далеки от итоговой