

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАН И РОССИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Ключевые слова: Центральные банки, Банк России, денежная система, правовой статус, полномочия и функции Банка России.

L.L. Arzumanova. Legal Status of the Central Banks of Foreign Countries and Russia in Regulation of Monetary System: The Comparative Research

Historically the institute of the central bank arises in connection with necessity monetary powers of the government. At the same time the central bank is also the basic subject of the legal relationship arising apropos and in connection with regulation of monetary circulation and bank system. Performance of functions on the organization and management of monetary system of the state, development of the lines a monetary and credit policy, banking regulation, leaves the mark on its legal status.

Regulation of activity of the central bank became one of aspects of mutual relations of the central bank with public authorities. The central banks in the countries of Europe, for example, were created exclusively for the purpose of an establishment of control over a credit policy and maintenance of stability of the prices. Later in many countries control of the central bank over national economy that has led to discontent from the government began to be established. In the middle of XX century the majority of banks has been nationalized, however already in 80—90th there was a refusal of total control of the government over the central banks, and the principle of independence of the central banks became one of the basic principles defining their legal status.

Исторически институт центрального банка возникает в связи с необходимостью ограничения эмиссионных полномочий правительства. Поэтому мы склонны согласиться с мнением А.Г. Братко, который указывает на то, что «эмиссионная деятельность — главный признак и основная функция Центрального банка»¹. В то же время центральный банк — это еще и основ-

* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [arlana@andex.ru]

Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 годы.

¹ Братко А.Г. Центральный Банк в Банковской системе России. М., 2001. С. 212.

ной субъект правоотношений, возникающих по поводу и в связи с регулированием денежного обращения и банковской системы. Выполнение функций по организации и управлению денежной системой государства, выработке основных направлений денежно-кредитной политики, пруденциальному регулированию, накладывает свой отпечаток на его правовой статус. Вопрос о правовом положении центрального банка является столь неоднозначным, что, на наш взгляд, требует более пристального рассмотрения.

Отметим, что в разных государствах такие банки называются по-разному. Так, например: государственные, народные, эмиссионные, резервные, Федеральная резервная система (США), Банк Англии, Банк Японии, Банк Италии, Дойче Бундесбанк (Германия), Банк де Франс (Франция) и др.

Первоначально функции по обмену, сохранению, учету товарных денег выполняли храмы. Постепенно с развитием товарно-денежных отношений, появлением чеканной монеты отдельные денежные операции стали выполняться специальными финансовыми посредниками, деятельность которых строго регламентировалась и контролировалась государством. Так появились банки. В конце XIX — начале XX вв. в большинстве стран наиболее крупные банки, пользовавшиеся всеобщим доверием, стали обслуживать правительство, в результате чего они получили исключительное право на эмиссию и стали выполнять функции контроля и надзора за другими кредитными учреждениями. Первым центральным банком был Центральный банк Швеции — Риксбанк, основанный еще в 1668 г.¹

Центральные банки возникли как коммерческие банки, наделенные правом эмиссии банкнот. Несмотря на то, что первым банком, осуществившим эмиссию, был Банк Стокгольма (в 1650 г. он выпустил депозитные сертификаты на золотые монеты, которые выписывались на предъявителя и обращались наравне с другими видами денег на всей территории королевства Швеции), первым эмиссионным банком считается созданный в 1694 г. Банк Англии, поскольку он начал выпускать банкноты и учитывать коммерческие векселя. Впоследствии, кроме эмиссии банкнот, за центральными банками закрепились роль казначея государства, посредника между государством и коммерческими банками, проводника денежно-кредитной политики государства. Будучи коммерческими, центральные банки были национализированы, и в настоящее время капитал центральных банков полностью или частично принадлежит государству².

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачёва, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 480—481.

² См.: Деньги, кредит, банки: учеб. пос. М., 2009. С. 271

В 1718 г. Банк Англии начал контролировать эмиссию правительственных ценных бумаг и в 1844 г. в соответствии с законом Пиля (Bank Charter Act of 1844) получил монопольное право банковской эмиссии. Кроме того, исключительный статус Банка Англии определялся также тем, что в отличие от других банков он мог объявить подписку на акции для любого числа инвесторов. Он являлся кредитором в последней инстанции для всех иных банков и кредитных учреждений, которые взяли за правило хранить свои резервы в Банке Англии. В 1946 г. Банк Англии был национализирован¹.

Практически во всех государствах на законодательном уровне установлена двухуровневая структура банковской системы, где на верхнем уровне находится центральный банк и надзорно-контрольные органы, а на нижнем — другие банки и кредитные учреждения, их ассоциации и союзы.

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность национального банка, является закон о центральном банке страны, который устанавливает организационно-правовой статус банка, процедуру избрания руководящего состава банка, статус во взаимоотношениях с государственными органами и банковской системой страны в целом, основные полномочия банка. Одновременно с таким законом действует закон о банковской деятельности, в котором определены права и обязанности кредитных институтов по отношению к центральному банку. В ряде стран главная задача центрального банка закреплена в конституции.

Центральные банки развитых стран можно классифицировать по степени их независимости в принятии решений по вопросам денежно-кредитной политики при помощи как субъективных, так и объективных факторов.

Субъективным следует назвать складывающиеся взаимоотношения между центральным банком страны и правительством.

Объективными факторами признаются:

— участие государства в капитале центрального банка и в распределении прибыли. Данный фактор не оказывает особого влияния на независимость банка;

— процедура назначения руководства банка — это фактор, который способен оказать влияние на степень политической независимости банка от органов государственной власти;

— степень отражения в законодательстве целей и задач центрального банка. В таких странах, как Австрия, Германия, Дания, Россия, Франция, Швейцария, Япония и Нидерланды основные цели, задачи и сфера деятельности центрального банка отражены в конституции или изложены в законах о центральном банке или банковской деятельности. В ряде стран (на-

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачёва, Г.П. Толстопятенко. С. 481.

пример, США, Швеция, Италия) задачи центрального банка сформулированы лишь в общих чертах;

— права государства на вмешательство в денежно-кредитную политику. Так, например, в законодательстве Великобритании, Нидерландов и Швеции четко закреплена возможность государственного влияния в политику центрального банка, включая права государственных органов отменять решения банка. В то время как законодательство Австрии и Дании не содержит формального права государства на вмешательство в денежно-кредитную политику центрального банка, но обязывает банки координировать свою стратегию согласно с намеченной политикой правительством страны. Одними из самых независимых являются центральные банки Германии и Швейцарии, поскольку в законодательстве этих стран отсутствует право государства на вмешательство в денежную политику центрального банка;

— правила, регулирующие возможность прямого и косвенного финансирования государственных расходов центральным банком страны. Данный фактор может оказывать влияние на экономическую и политическую независимость центрального банка. Влияние этого фактора имеет значение при наличии системы непосредственного финансирования правительства центральным банком. Такая система получила распространение в большинстве стран мира. Исключения составляют США и Великобритания, где государственные займы распределяются на открытом рынке.

Итак, регулирование деятельности центрального банка стало одним из аспектов взаимоотношений центрального банка с органами государственной власти. Центральные банки в странах Европы, например, создавались исключительно с целью установления контроля за кредитно-денежной политикой и обеспечения стабильности цен. Позже во многих странах стал устанавливаться контроль центрального банка над экономикой страны, что привело к недовольству со стороны правительства. В середине XX в. большинство банков было национализировано, однако уже в 1980—1990-х гг. произошел отказ от тотального контроля правительства над центральными банками, и принцип независимости центральных банков стал одним из основополагающих принципов, определяющих их правовой статус.

Понятие «независимость центрального банка» включает в себя независимость политическую и экономическую¹. Политическая независимость ха-

¹ Следует отметить, что по данным исследования уровня политической и экономической независимости 35 центральных банков развитых стран, проведенного С.Р. Моисеевым, Банк России занял 27-е место, набрав число баллов, сопоставимое с ФРС США и Банком Мексики. Ведущие же места заняли европейские центральные банки, включая центральный банк еврозоны и Финляндии, а также банки Швеции, Венгрии и Швейцарии (см.: *Моисеев С.Р. Независимость центрального банка // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2009. № 2. С. 16—17).*

характеризуется процедурой назначения руководства, степенью отражения в законодательстве целей, задач, функций и полномочий центрального банка.

Как правило, банки, подотчетные по закону парламенту страны (Германия, Голландия, США, Швейцария, Швеция), обладают большей самостоятельностью в отличие от тех банков, которые отчитываются правительству и которых в мировой практике большинство.

Экономическая независимость предполагает самостоятельность центрального банка при определении денежно-кредитной политики страны, участие государства в капитале центрального банка, распределении прибыли банка и возможности финансирования государственных расходов центральным банком.

Таким образом, центральный банк страны является главным звеном банковской системы государства, посредником между государством и экономикой. В большинстве случаев центральный банк принадлежит государству. В случае если государство формально владеет капиталом банка (например, США, Италия, Швейцария), владеет им частично (как в Бельгии — 50 %, Японии — 55 %), то следует констатировать, что центральный банк выполняет функции государственного органа, поскольку осуществляет свои полномочия представляя интересы общенациональные, проводит политику в интересах всего государства.

Ряд авторов выделяют следующие задачи, стоящие перед центральным банком любой страны: 1) осуществляет эмиссию, т.е. пользуется монопольным правом на выпуск банкнот; 2) является банком банков, т.е. совершает операции не с торгово-промышленной клиентурой, а преимущественно с банками данной страны: хранит их кассовые резервы, размер которых устанавливается законом, предоставляет им кредиты (является кредитором последней инстанции), осуществляет надзор, поддерживает необходимый уровень стандартизации и профессионализма в национальной кредитной системе; 3) является банкиром правительства, для чего банк должен поддерживать государственные экономические программы и размещать государственные ценные бумаги, предоставлять кредиты и выполнять расчетные операции для правительства, хранить золотовалютные резервы; 4) признается главным расчетным центром страны, выступая посредником между другими банками страны при выполнении безналичных расчетов, основанных на зачете взаимных требований и обязательств; 5) является органом регулирования экономики денежно-кредитными методами¹.

В некоторых странах перечисленные выше задачи центральных банков закреплены законодательно.

¹ См.: Деньги, кредит, банки: учеб. пос. С. 274—275.

Следует также выделить функции центральных банков, которые они выполняют при реализации стоящих перед ними задач:

1) регулирующая функция, т.е. функция, которая предполагает регулирование денежной массы в обращении. Эта функция применяется при сокращении или расширении наличной и безналичной эмиссии, проведении политики минимальных резервов, открытого рынка, валютной политики. Содержание методов регулирования и сочетание их применения банками разных государств зависят от некоторых предпосылок (политик):

а) учетная (дисконтная) и залоговая политика центрального банка. Суть данной функции заключается в том, чтобы методом изменения условий рефинансирования коммерческих банков оказывать влияние на ситуацию на денежном рынке и рынке капиталов. Так, рост учетной ставки центрального банка относительно уменьшает рыночную стоимость ценных бумаг. Снижение учетной ставки напротив удешевляет кредиты и депозиты, что приводит к росту спроса на ценные бумаги, уменьшает их предложение и поднимает их рыночную стоимость. Следовательно, учетная и залоговая политика центрального банка является способом непосредственного воздействия на ликвидность кредитных институтов путем изменения условий переучета и залога ценных бумаг и, как следствие, оказывает косвенное влияние на экономику страны в целом.

Так, Банк России предоставляет банковскому сектору кредиты, выдаваемые на рыночных условиях в рамках денежно-кредитной совместной программы Правительства РФ и Центрального банка РФ. А курс Банка России выражается в организации кредитных аукционов, с введением которых ограничивается административное установление процентных ставок и объемов кредитов Центрального банка РФ;

б) политика обязательных резервов заключается в требованиях, предъявляемых к коммерческим банкам, размещения ими в центральном банке страны минимальных резервов. Исключение составляют центральные банки Великобритании, Канады и Люксембурга. Однако порядок применения данной политики в разных странах обустроен по своему и зависит от национальных особенностей развития финансового рынка. Появление требования о минимальных резервах стало своего рода страховкой ликвидности кредитных институтов, гарантией покладам клиентов;

в) депозитная политика направлена на регулирование движения потоков денежных средств между коммерческими банками и центральным банком и таким образом оказывает влияние на состояние резервов кредитных институтов;

г) политика открытого рынка представляет собой выполнение операций по покупке или продаже ценных бумаг центральным банком за свой

счет на открытом рынке. В данном случае к числу ценных бумаг следует отнести: казначейские векселя, беспроцентные казначейские обязательства, облигации государственных займов, промышленные облигации и др. Общим направлением развития данной политики можно назвать то, что центральные банки разных стран уделяют огромное внимание развитию данного инструмента, что обусловлено желанием к регулированию экономики страны рыночными, а не административными методами;

д) валютная политика, ее формы и направление зависят от внутриэкономического положения страны и ее места на мировом олимпе. Центральный банк использует в основном две формы валютной политики:

— дисконтную (учетную) политику, которая проводится в целях изменения условий рефинансирования отечественных коммерческих банков и регулирование валютного курса и платежного баланса;

— девизную политику, заключающуюся в следующем: центральный банк, покупая или продавая иностранные валюты (деvizы), оказывает воздействие на изменение курса национальной денежной единицы. Такие операции называются «валютными интервенциями». Приобретая за счет золотовалютных резервов национальную валюту, банк увеличивает спрос и курс валюты. Продажа же банком крупных партий национальной валюты приводит к снижению курса национальной валюты, так как увеличивается предложение. Таким образом, влияние валютной политики центрального банка в форме проведения операций на срочном валютном рынке проявляется в стимулировании экспорта и импорта капитала;

2) контролирующая функция заключается в определении соответствия требованиям к качественному составу банковской системы, разработке необходимых для коммерческих институтов коэффициентов, контроле за коммерческими институтами;

3) информационно-исследовательская функция во многих странах закреплена на законодательном уровне. Так, например Немецкий федеральный банк обязан давать рекомендации правительству и обеспечивать его информацией о развитии кредитной системы страны. Реализация данной функции предполагает, что центральный банк должен заниматься консультационной деятельностью, в том числе в форме проведения встреч и конференций, анализа и опубликования информации о ситуации в денежно-кредитной сфере, опубликования решений, принимаемых центральным банком, в одной из центральных газет или иных специализированных источниках.

Представив сравнительно-правовой анализ статуса и компетенции центральных банков, перейдем к рассмотрению полномочий Центрального банка Российской Федерации как регулятора денежной системы России.

Итак, стабильная и надежная, успешно функционирующая банковская система является необходимым институтом, способствующим реализации экономических, социальных и иных функций государства, обеспечения стабильности в обществе. Банковская система должна быть способна обслуживать экономику страны, быть мощной и развитой ¹.

Так, банковская система играет важнейшую роль в современных экономических отношениях.

Во-первых, банки позволяют эффективно сберегать и, следовательно, аккумулировать денежные средства, накопление которых является ключевым условием расширенного воспроизводства и развития потребления.

Во-вторых, банки предоставляют субъектам экономических отношений недостающую ликвидность (например, в виде кредитов) — главный стимулятор устойчивого развития современной экономики. Предоставление кредитов означает и принципиальную возможность «создать деньги», что неизбежно влияет на денежную систему государства.

Наконец, в-третьих, через кредитные организации проходит основная масса платежей физическим и юридическим лицам, что позволяет контрагентам поддерживать экономические связи, даже находясь на большом расстоянии друг от друга. Банк — это организация, которая осуществляет профессиональное управление денежными средствами ².

Специфика банковской деятельности, роль кредитных институтов в современной экономике, особенности их отношений с кредиторами и прежде всего с вкладчиками породили необходимость значительного публичного вмешательства в деятельность кредитных институтов ³.

Функционирование банковских систем тесным образом переплетается с функционированием денежных систем, с осуществлением задач денежно-кредитной политики. Главная из этих задач состоит в защите и обеспечении устойчивости национальной валюты ⁴.

Сложившаяся в России, как и в большинстве стран мира, банковская система является двухуровневой.

Верхний уровень в банковской системе России занимает Центральный банк Российской Федерации, который является основным банком страны так называемым банком банков. Российский государственный банк был образо-

¹ См.: Банковское право Российской Федерации: учеб. пос. / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2008. С. 36—37.

² См.: Роуз П.С. Банковский менеджмент / пер. с англ. 2-го изд. М., 1997. С. 5.

³ См.: Рождественская Т.Э. Банковское право: учеб. пос. М., 2010. С. 9.

⁴ См.: Поллард А.М., Пассейк Ж.Г., Эллис К.Х., Дейли Ж.П. Банковское право США / пер. с англ. Г.А. Командина; под ред. Я.А. Куник. М., 1992; Вишневецкий А.А. Банковское право Англи. М., 2000; Вишневецкий А.А. Банковское право Европейского Союза. М., 2000; и т.д.

ван в 1860 г. как государственный банк. Банк России был создан на базе Госбанка СССР первоначально в виде Госбанка РСФСР, который в декабре 1990 г. был переименован в Центральный банк РСФСР (Банк России), а затем в апреле 1995 г. — в Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»¹ закрепил основные принципы организации и деятельности Банка России — принцип независимости Банка России в проведении им денежно-кредитной политики и его подотчетность Государственной Думе. Правовая основа независимости Банка России была существенно укреплена с принятием Конституции РФ. Так, в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 75 Конституции РФ денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция ЦБ РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

В силу ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки. Не допускается установление каких-либо препятствий к осуществлению перемещения финансовых средств для занятия соответствующей предпринимательской деятельностью, кроме как в пределах, установленных федеральным законом.

10 июля 2002 г. был принят новый Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России), более детально установивший механизм взаимодействия Банка России со всеми ветвями государственной власти в процессе разработки и реализации государственной денежно-кредитной политики, а также уточнивший порядок формирования органов управления Банком России и Национального банковского совета. Также статус, задачи и функции Центрального банка Российской Федерации определены и другими нормативными актами, в частности, НК РФ, Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»², Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»³ и др.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3232.

В соответствии со ст. 1 Закона о Банке России его статус, цели деятельности, функции и полномочия определяются Конституцией РФ, указанным законом и другими федеральными законами. Закон о Банке России (ст. 1) устанавливает, что Банк России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. Ни в названном выше законе, ни в ГК РФ как нормативном акте, регулирующем также организационные формы, в которых могут выступать в гражданских правоотношениях юридические лица, не содержится указания на организационно-правовую форму, соответствующую правовой природе Центрального банка РФ.

Представляется интересным вопрос об определении места центральных банков в системе органов, наделенных публично-властными полномочиями. В разных странах этот вопрос, безусловно, решается по-разному, но следует отметить, что центральный банк любой страны совмещает в себе черты банка и государственного органа. Так, ст. 75 Конституции РФ устанавливает в качестве основной функции Банка России — защиту и обеспечение устойчивости рубля, которую ЦБ РФ осуществляет независимо от других органов государственной власти. Статья 11 Конституции РФ среди органов государственной власти не упоминает Банк России. Это противоречие и породило дискуссию о правовом статусе, а главное об организационно-правовой форме Центрального банка Российской Федерации.

Начиная с 1995 г. велась дискуссия, в ходе которой были высказаны мнения, что Банк России, выполняя функции органа государственной власти, является типичным учреждением¹. Однако статус учреждения, если учесть нормы гражданского права о взаимоотношениях между собственником и созданным им учреждением, не соответствует конституционному принципу независимости Банка России. Также для реализации целей, закрепленных за Банком России в Конституции РФ и иных нормативных актах, ЦБ РФ широко использует коммерческие сделки. Так, в соответствии со ст. 46 Закона о Банке России он вправе осуществлять все виды банковских операций. Однако это не дает нам оснований признавать Банк России коммерческой организацией, поскольку в круг его полномочий входят полномочия, которые присущи органу государственной власти.

Некоторые авторы считают, что Банк России — федеральный орган государственной власти с особым статусом². В пользу данной точки зрения

¹ См.: *Гейвандов Я.А.* Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997. С. 24; *Гейвандов Я.А.* Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? // Государство и право. 1999. № 8. С. 13—24; *Гейвандов Я.А.* Правовое положение Центрального банка Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 11. С. 75—81.

² См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 354.

говорит тот факт, что Банк России наделен полномочиями по изданию нормативных актов и по применению юридических санкций. Такие полномочия характерны для органа государственной власти.

Попытку в разрешении противоречий, порожденных ст. 11 и 75 Конституции РФ предприняли Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, которые, анализируя п. «г» ст. 71 Конституции РФ, пришли к выводу, что «в единую систему государственной власти могут входить федеральные органы государственной власти, не относящиеся к органам законодательной, исполнительной или судебной власти»¹. К таким органам, по мнению авторов, относится Банк России.

В научной литературе высказывалась точка зрения, что Банк России может быть признан государственной корпорацией², но Конституционный Суд РФ выработал правовую позицию, согласно которой государственная корпорация, будучи некоммерческой организацией (ст. 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³), не может обладать властными полномочиями (постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 3 п. 2 ст. 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и п. 1 и 2 ст. 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан)⁴. Не нашла своего подтверждения в практике законодательства точка зрения о том, что Банк России представляет собой юридическое лицо публичного права⁵, к которому неприменимы гражданско-правовые институты.

В связи с отсутствием единого мнения относительно организационно-правовой формы Банка России как в науке, так и в законодательстве, следует констатировать, что уникальность правового статуса Банка России заключается в том, что его организационно-правовая форма определена в самом Законе о Банке России. Представляется, что такое решение законодателя, а именно отсутствие определенности в вопросе об организационно-правовой форме Банка России является не случайным, так как на Банк России возложены особые по своей правовой природе функции и задачи государственной власти, они ограничены по сфере применения.

¹ Тосунян Г.А., Викулин Ю.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. М., 2000. С. 28.

² См.: Мишин В.С. К вопросу о правовом статусе Центрального Банка Российской Федерации // Деньги и кредит. 1999. № 11.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

⁵ См.: Голубев С.А., Гузнов А.Г., Козлачков А.А. О роли Банка России в построении современной экономики: некоторые экономические и юридические аспекты // Деньги и кредит. 1999. № 2. С. 3—7.

Аналогичный правовой статус закреплен за центральными банками разных стран.

Так, например, Органический закон «О Центральном банке Чили» 1976 г. устанавливает, что «Центральный банк является независимым органом, который имеет самостоятельный конституционный статус, обладает правами юридического лица и имеет неограниченный срок полномочий. Банк при осуществлении своих функций и полномочий руководствуется исключительно нормами настоящего Органического закона и не должен следовать каким-либо иным общим или специальным установлениям публичного права». Конституция ЮАР определяет, чтобы Банк Южной Африки «действовал при осуществлении своей основной цели независимо от предпочтений или преубеждений»¹.

В США же центральным банком является Федеральная резервная система (ФРС), которая была создана согласно Закону о Федеральной резервной системе от 23 декабря 1913 г. На момент ее основания основной целью службы была стабилизация системы денежного обращения США, жестоко страдавшей от регулярных экономических кризисов. Тогдашнее руководство страны приняло решение создать единый государственный орган, чьей задачей стало поддержание финансовой стабильности путем регулирования денежного обращения и влияния на рынок ценных бумаг, а также банковского надзора.

С тех пор функции ФРС претерпели ряд изменений, что соответствовало веяниям времени и взглядам правящей элиты США на роль центрального банка. Сегодня перед ФРС ставятся четыре основные задачи:

— реализация государственной монетарной политики путем влияния на условия денежного обращения и кредита, конечной целью которой является обеспечение полной занятости и стабильных цен;

— контроль и регулирование деятельности банковских институтов для обеспечения безопасности и «прозрачности» национальной финансовой системы и защиты прав клиентов банков;

— поддержание стабильности финансовой системы и сдерживание системных рисков, которые могут возникнуть на финансовом рынке;

— оказание отдельных финансовых услуг правительству США, частным лицам и финансовым организациям, а также иностранным официальным учреждениям на основе управления государственной системой переводов платежей.

¹ Банк России в XXI в.: сб. статей / отв. ред. П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский. М., 2003. С. 40—42.

О правовом статусе центральных банков в зарубежных странах см., напр.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. С. 478—496.

Целью деятельности ФРС является вклад в достижение нацией экономических и финансовых целей, воздействуя на финансы и кредит в экономике. В качестве центрального банка страны она на долгосрочной основе обеспечивает рост экономики в пределах ее возможностей, гарантируя при этом разумную стабильность цен. По сути ФРС стремится проводить свою политику так, чтобы бороться с дефляционными и инфляционными процессами по мере их появления. И как кредитор последней инстанции в критической ситуации она несет ответственность за использование инструментов своей политики в целях предотвращения национального кризиса ликвидности и финансовой паники.

Подводя итог в вопросе о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации необходимо отметить, что Банк России:

- не входит в систему ни одной из ветвей государственной власти;
- имеет конституционно-правовой статус;
- обладает особыми функциями государственной власти;
- является постоянно действующим органом, поскольку его деятельность не подлежит прекращению до внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

Отдельно следует остановиться на исследовании взаимоотношений, складывающихся между Банком России и органами государственной власти и местного самоуправления. Необходимо отметить, что порядок взаимодействия Банка России, прежде всего, с Президентом РФ, Государственной Думой РФ, Правительством РФ установлен нормами Конституции РФ и Законом о Банке России.

Президент РФ согласно действующему законодательству наделен полномочиями взаимодействовать с другими органами государственной власти, в том числе и с Банком России. Так, согласно п. «г» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Банка России и ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении Председателя от должности. На основании ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны и не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ)¹.

Таким образом, именно Президент РФ согласно Конституции РФ и федеральным законам определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и в сфере финансовых отношений. Однако

¹ Росс. газ. 1993. № 237.

предоставленные ему функции не дают права подменять своими действиями деятельность Банка России или вмешиваться в его сферу деятельности.

В связи с этим остается насущным вопрос о возможностях Президента РФ регулировать банковскую деятельность посредством издания указов. Ярким примером тому является указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 622 «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения», в соответствии с которым предприятия, организации и учреждения (включая организации торговли) независимо от их организационно-правовой формы обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков, должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения банков, могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию с руководителями предприятий, обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе в порядке и сроки, согласованные с учреждением банка¹. Указанный правовой акт носит временный характер и действует «впредь до нормализации денежного обращения и ликвидации напряженности с денежной наличностью». Однако из содержания данного акта следует, что в нем заложены принципы и направления регулирования банковской деятельности.

Взаимоотношения Банка России с Государственной Думой РФ проявляются в том, что Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ;
- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ;
- направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете в рамках своей квоты;
- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;
- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;
- по предложению Национального банковского совета принимает решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений;
- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;

¹ Росс. газ. 1992. № 135.

— заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России;

— рассматривает иную информацию, представляемую Банком России.

Государственная Дума РФ не вправе выступать самостоятельно от Совета Федерации РФ в вопросах денежно-кредитной политики, поскольку согласно п. «в» ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

Правительство РФ как орган государственной власти, обеспечивая проведение единой финансовой и денежной политики в стране, также взаимодействует с Банком России. В частности, Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, Банк России и Правительство РФ информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, с этой целью проводя регулярные консультации.

Статья 7 Закона о Банке России устанавливает согласование с Банком России проектов правовых нормативных актов Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Банком России своих функций. Банк России хранит средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, осуществляет обслуживание государственного долга и управление золотовалютными резервами.

Приведенный выше анализ норм законодательства позволяет говорить о том, что правовое закрепление разграничения полномочий Центрального Банка РФ с другими органами государственной власти и местного самоуправления в вопросах разработки единой денежно-кредитной политики основано на сочетании двух основных принципов: независимости в принятии Банком России решений в рамках осуществления своих функций и его подотчетности Государственной Думе РФ.

И, наконец, перейдем к рассмотрению целей и функций Банка России.

В соответствии со ст. 3 Закона о Банке России целями деятельности Банка России являются:

— защита и обеспечение устойчивости рубля;

— развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

— обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Закон о Банке России особо подчеркивает, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Поставленные законодателем цели деятельности Банка России реализуются в выполняемых им функциях, которые сводятся к следующему:

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;
- является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- устанавливает правила проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;
- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;
- 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 (далее — банковский надзор);
- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;
- осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;
- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;
- устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;
- устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;
- принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

— 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;

— проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

— 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;

— является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом;

— осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами (ст. 4 Закона о Банке России).

*Т.Э. Рождественская**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ: РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РФ

***Ключевые слова:** Базельский комитет банковского надзора, основополагающие принципы банковского надзора, внутренний контроль, система внутреннего контроля, Банк России, кредитные организации.*

T.E. Rozhdestvenskaya. Legal Regulation of Internal Control in the Credit Organizations: Realization of International Legal Standards on Banking Supervision in the Russian Federation

In the article the author considers realization in the legislation of the Russian Federation of one of the principles on banking supervision — a principle of the effectiveness of internal control in the credit organization. In the article is given the review of regulatory acts of Bank of Russia, regulating internal control in the credit organizations. The author offers some measures on current legislation perfection.

* Канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [Tatiana_Rojd@mail.ru]