ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (БАНКА РОССИИ):

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА

# Санкт-Петербург

2002

Содержание

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 2 |
| 1. Исторические особенности генезиса банковской системы России. | 3 |
| 2. Гражданско-правовой статус Центрального Банка РФ. |  |
| 1). Проблема определения организационно-правовой формы Центрального банка РФ, как юридического лица. | 6 |
| 2). Определение имущественных прав Банка России в отношении закрепленного за ним имущества. | 9 |
| 3. Двойственность правовой природы Банка России. |  |
| 1). Дискуссия о соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности в России. | 10 |
| 2). Особенности правового статуса Центрального банка Российской Федерации. | 11 |
| Заключение | 17 |
| Библиография | 18 |

*Введение*

Вопрос о правовом статусе Банка России имеет практическое значение и поэтому его решение может существенно повлиять на организацию и эффективность функционирования банковской системы, а возможно, и на весь ход экономической реформы. И здесь нет преувеличения. Достаточно вспомнить о том, какую роль играет денежно-кредитная система в любой экономике. Тем более это справедливо для переходной экономики с ее спецификой. Скоротечность экономических преобразований, переход от огосударствленной экономики к экономике, построенной на различных формах собственности, отсутствие концепции реформ – все это стало причиной для воспроизводства той конструкции Центрального банка, которая закреплена в законодательстве и обнаруживает ряд недостатков. Процесс создания Центрального банка не мог не сказаться на его целях, организационно-правовой форме, структуре и функциях, вследствие чего ему уделяется внимание в настоящей работе.

Как правильно отмечает Я.А.Гейвандов, «Централизованное управление денежно-кредитной системой Российской Федерации является одним из основополагающих элементов ее государственности. Вместе с тем правовое регулирование банковской системы и системы Банка России нельзя признать совершенным, в связи с чем их организация и функционирование порождают больше вопросов, чем ответов»[[1]](#footnote-1). Отсутствием сколько-нибудь значительных достижений на пути укрепления и развития банковской системы можно объяснить неослабевающий интерес ученых и практиков к этому вопросу. Проблема правового статуса Банка России вызывает многочисленные споры.

При изучении проблемы определения правого статуса Центрального банка акцент ставится на различных ее аспектах. Особое внимание уделяется таким вопросам как соотношение «независимости» и «подотчетности» Центрального Банка в рамках рассмотрения более общего вопроса о правовом статусе и месте Центрального банка в системе органов государственной власти. Часто в литературе поднимается вопрос о гражданско-правовом статусе Центрального банка как юридического лица, делаются попытки определить его организационно-правовую форму, а также дать характеристику прав на закрепленное за ним имущество.

В рамках небольшого исследования невозможно подробно остановиться на абсолютно всех аспектах существующей проблемы определения правового статуса Банка России, в связи с чем автор остановился на наиболее, по его мнению, актуальных и интересных.

**1. Исторические особенности генезиса банковской системы России.**

Как уже указывалось, на целях, организационно-правовой форме, структуре и функциях Центрального банка РФ в современном его состоянии в значительной мере сказался процесс его создания.

Макарова Я.М., исследуя вопрос о том, какой статус - публично-правовой или частно-правовой, был присущ центральным банкам (и в частности, отечественному) изначально, рассматривает исторические особенности генезиса банковской системы России, послужившие предпосылками для формирования основных черт отечественного Центрального банка, отнеся к ним такие как, во-первых, более позднее становление банковской системы, чем в ведущих зарубежных странах; во-вторых, создание ее (системы) преимущественно за счет государства (большинство кредитных организаций были казенными). Анализ функционирования центрального банка в различные исторические периоды (в дореволюционной России, в советское время, на современном этапе) позволили выделить Макаровой Я.М. две генетические особенности отечественного Центрального Банка:

1. изначально создан государством в распорядительном порядке;

2. превалирование публично-правовых функций над частно-правовыми[[2]](#footnote-2), то есть выступление Банка в качестве одного из органов государственного управления.

Соответственно, как указывает Макарова Я.М., отечественный Центральный Банк со времени своего создания в 1860 году, до недавнего времени характеризовался более как государственная структура, непосредственно кредитующая правительство, а также прямо кредитующая промышленность и сельское хозяйство, и лишенная в своей деятельности какой-либо самостоятельности.

Государственный Банк Российской Империи был образован в 1860 году в процессе реорганизации банковской системы. По Уставу 1860 года Банк являлся органом, подведомственным Министерству финансов, и находился под наблюдением Совета государственных кредитных установлений с возложением на него функций, относившихся к аппарату Министерства финансов (проведение выкупных операций, предоставление краткосрочных коммерческих кредитов и прочее). Затем в ходе реформы 1895-1898 годов Банк приобрел право денежной эмиссии. Накануне первой мировой войны он стал одним из влиятельнейших европейских кредитных учреждений, обладая при этом огромным золотым запасом.

История советского государственного банка началась сразу после Октябрьской революции. Согласно Декрету о национализации Банков от 27.12.1917 года, банковское дело объявлялось государственной монополией, а различные банковские учреждения присоединялись к государственному банку, который спустя месяц стал называться Народным банком Российской республики, а позднее - Народным Банком РСФСР. Основной задачей Банка была эмиссия бумажных денег. С осени 1918 года Народный банк стал финансировать народное хозяйство.

В 1921 году банк получил название Государственного Банка РСФСР и с этого времени перешел в непосредственное подчинение Народному комитету финансов[[3]](#footnote-3). Госбанку РСФСР, а с 1923 года – Госбанку СССР было дано монопольное право на проведение операций с валютой и валютными ценностями, а в результате предоставления ему права выпуска в обращение червонцев (банковских билетов в 1923 году) Госбанк превратился в эмиссионный центр.

В связи с ускоренными темпами индустриализации страны была проведена кредитная реформа, после чего деятельность Госбанка окончательно утратила коммерческий характер, предпосылки которого сложились в период проведения новой экономической политики. К началу 1930-х годов сформировались основные функции государственного банка советского типа: плановое кредитование хозяйства, организация денежного обращения и расчетов, кассовое исполнение государственного бюджета и осуществление международных расчетов.

До 1954 года Госбанк не являлся самостоятельной организацией. Он входил в состав Министерства финансов СССР. Министерство финансов осуществляло руководство деятельностью Банка, утверждало правила и инструкции обязательные для последнего. В 1954 году Госбанк вышел из состава Министерства финансов и перешел в непосредственное ведение Совета министров.

Период «оттепели» стал пиковым этапом в реформировании банковской системы. В этот период Госбанк СССР приобрел неограниченное монопольное право на кредитные ресурсы и статус общегосударственного фонда.

В ноябре 1991 года Госбанк РСФСР стал единственным органом государственного денежно-кредитного валютного регулирования экономики страны. На него были возложены функции Госбанка СССР по эмиссии и определению курса рубля, передано все его имущество на территории РСФСР, активы и пассивы[[4]](#footnote-4).

Таким образом, как показывает история развития и реформирования банковской системы в России, главный Банк страны всегда был необходимым элементом в механизме регулирования денежно-кредитных отношений, выполняя отведенную ему государством функцию.

Становление Банка России как независимого кредитно-финансового института начинается с приятия Закона РФ «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 02.12.1990 года[[5]](#footnote-5).

Принцип независимости Центрального банка получает закрепление на высшем законодательном уровне: в статье 75 Конституции РФ от 12.12.1993 года[[6]](#footnote-6).

В середине 1990-х годов Банк России создал системы надзора и инспектирования коммерческих банков, а также валютного регулирования и контроля.

1990 год по праву можно назвать революционным для российской банковской системы. Именно тогда она получила самостоятельность от банковской системы СССР, тогда были образованы основные банковские институты, приняты основные нормативные акты в этой сфере и, самое главное, осуществлен радикальный переход от единой централизованной банковской системы к ее двухуровневой организации. Реформа банковской системы была логично увязана с теми задачами, которые стояли перед экономикой в целом. Такое начало естественно предполагало свое развитие, поскольку сам факт устройства новых порядков конечно же ещё не обеспечивает их жизненность. Причем общее направление такого развития, как указывает Д.В.Нефедов, должно заключаться в увеличении гражданско-правовых элементов и связей участников банковской системы, в развитии интереса и диспозитивных контактов между всеми без исключения участниками кредитного финансового рынка. Однако в настоящее время направленность банковского законодательства остается в основном прежней дореформенной. Более того, принимаемые в этой области нормы не только не укрепляют ее коммерческую сущность, а, наоборот, ориентированы на отказ от уже достигнутых гражданских способов управления банками. Пожалуй, самую неблаговидную роль здесь сыграл Закон РФ «О внесении изменений в Закон о Центральном банке (Банке России)», в котором совершенно очевидно прослеживается ориентация на увеличение количества нормативов, устанавливаемых ЦБ для коммерческих банков, укрепление его влияния и контроля за всей банковской системой через многочисленные контрольные функции и нормативное воздействие на коммерческие банки[[7]](#footnote-7).

**2. Гражданско-правовой статус Центрального Банка РФ.**

***1). Проблема определения организационно-правовой формы Центрального банка РФ, как юридического лица.***

Общим признаком, характеризующим правовое положение Банка России, независимо от того, в каком качестве он выступает, осуществляя возложенные на него функции, является предоставленный ему Федеральным законом РФ от 26.04.1995 года №65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке (Банке России)» статус юридического лица. Однако ни данный Закон, определяющий что центральный Банк является юридическим лицом (статья 2), ни другие принятые после него федеральные законы не устанавливают для него организационно-правовой формы юридического лица.

По разным мнениям, нашедшим отражение в юридической литературе, по своей организационно-правовой форме он представляет собой:

* унитарное предприятие;
* государственное учреждение;
* государственную корпорацию.

*Центральный банк – унитарное предприятие (доводы «за» и «против»).*

Существование данной точки зрения обусловлено некоторыми историческими предпосылками. Так, действовавшие до 1995 года Закон РСФСР от 02.12.1990 года № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и Устав Банка России, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24.07.1991 года закрепляли за Банком России имущество на праве хозяйственного ведения. В результате были созданы фактические и юридические предпосылки для выводов о коммерческом статусе Банка. Такие выводы получили подтверждение после принятия Федерального закона от 30.11.1994 года №52-ФЗ «О введение в действие части первой Гражданского кодекса РФ»[[8]](#footnote-8). В части 6 статьи 6 указанного закона устанавливалось, что к созданным до дня официального опубликования части первой ГК РФ государственным предприятиям, основанным на праве полного хозяйственного ведения, применяются нормы ГК РФ об унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения и являющихся коммерческими организациями. Устав Банка России также предоставлял ему практически неограниченные полномочия по распоряжению закрепленным за ним имуществом. После принятия Конституции РФ Закон «О Центральном банке (Банке России)» вступил в противоречие с конституционными положениями. Конституция закрепила за Банком статус особого властного органа, который в силу этого не может являться коммерческой организацией. Попутно изменились критерии оценки его деятельности.

Из Конституции РФ 1993 года следует, что показателем работы Банка России является вовсе не прибыль, а устойчивость и защищенность денежной единицы России – рубля (Устав Банка закреплял прибыль как показатель финансовых результатов деятельности Банка). Эти и другие обстоятельства способствовали тому, чтобы в апреле 1995 года Закон РСФСР от 02.12.1990 года №394-1 «О Центральном Банке РСФСР (Банке России)» был изложен в новой редакции, закрепившей некоммерческий статус Банка России, а Устав Банка России был признан утратившим силу. Согласно статье 3 названного закона «получение прибыли не является целью деятельности Банка России». Более того, в отличие от ранее действовавшего законодательства, Федеральным законом от 26.04.1995 года № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» Банку предоставлено право осуществлять полномочия по владению, пользованию и распоряжению переданной ему федеральной собственностью только в соответствии с целями и в порядке, установленном Законом.

Поэтому выводы некоторых авторов о коммерческом статусе Банка России носят предположительный характер. Реализация такого предположения на практике, при сохранении за Банком статуса государственного органа, не представляется возможным, поскольку, как справедливо указывает Павлодский Е.А., «властные полномочия Центрального Банка по регулированию денежно-кредитной системы и осуществление им непосредственно банковской деятельности на коммерческой основе не совместимо»[[9]](#footnote-9).

Как отмечает Муранов А.И.: «Признанию Центрального Банка унитарным предприятием препятствует еще и то, что у него отсутствует Устав как таковой (вряд ли можно считать, что Уставом для Банка является Федеральный Закон «О Центральном Банке РФ (Банке России)». Кроме того, странно было бы допустить, что осуществление публично-правовых и властных функций государство доверило коммерческой организации»[[10]](#footnote-10).

Центральный банк – государственное учреждение (один из возможных взглядов на организационно-правовую форму Банка).

Центральный банк, как утверждают некоторые авторы, является государственным учреждением, поскольку властные управленческие полномочия присущи только государственным органам, которые в настоящее время являются государственными учреждениями.

Это так, но наличие управленческих функций не является критерием для определения организационно-правовой формы юридического лица. Одним из основополагающим признаков учреждения является его обязательное финансирование собственником (пункт 2 статьи 48 ГК РФ).

Согласно статье 2 Закона о Центральном банке собственником имущества Банка является Российская Федерация. Однако собственник не финансирует Банк России, который не является бюджетной организацией и осуществляет свои расходы за счет собственных средств (пункт 2 статьи 2 Закона). Но как отмечает Гейвандов Я.А.: «Осуществление Банком России своих расходов за счет собственных средств вовсе не противоречит ст.ст.50 и 120 ГК РФ, так как согласно ст.298 ГК РФ: «если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то расходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет таких доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе». Поэтому осуществление Банком России расходов за счет собственных средств не опровергает, а, наоборот, подтверждает, что из ныне существующих организационно-правовых форм ему, как и другим государственным органам, более всего соответствует государственное учреждение»[[11]](#footnote-11).

Учреждение согласно пункту 2 статьи 120 ГК РФ отвечает по своим обязательствам, находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности собственник имущества учреждения несет субсидиарную ответственность по долгам учреждения. Однако государство не отвечает по долгам Центрального банка, а Банк не отвечает по обязательствам государства, если иное не установлено федеральным законом (часть 5 статьи 2 Закона), на что указывает А.И.Муранов[[12]](#footnote-12).

*Центральный банк – государственная корпорация.*

В связи с внесением изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в литературе высказано мнение об отнесении Банка России к государственным корпорациям[[13]](#footnote-13). Ряд положений Закона о Центральном банке корреспондирует нормам Закона «О некоммерческих организациях». Так, Банк России учрежден Российской Федерацией на основе имущественного взноса (имущество Госбанка СССР перешло к Банку России[[14]](#footnote-14)), Банк России создан на основе Закона о Центральном банке, Банк не имеет членства, Банк в настоящее время не имеет уставных документов, - все это соответствует требованиям статьи 7.1 Закона «О некоммерческих организациях».

Веским доводов против представленной точки зрения является то, что Центральный банк не является собственником, закрепленного за ним имущества, которое в соответствии со статьей 2 Закона о Центральном банке является собственностью Российской Федерации.

Макарова Я.М. предлагает свое определение организационно-правовой формы Банка: «Банк России – государственная корпорация с особым конституционно-правовым статусом, учрежденная Российской Федерацией для осуществления защиты и обеспечения устойчивости рубля, наделенная исключительным правом эмиссии на территории Российской Федерации и осуществляющая свои функции независимо от органов государственной власти. Имущество, переданное Банку России, является его собственностью»[[15]](#footnote-15). Как видно, данное определение устраняет высказанное выше замечание относительно невозможности признания за Центральным банком статуса государственной корпорации.

Подводя итог дискуссии необходимо отметить следующее. Принципиальным выводом является тот, что, Банк России, будучи наделенным властными полномочиями в сфере правления банковской системой не может являться коммерческой организацией, то есть организацией основной целью деятельности которой, в соответствии со статьей 50 ГК РФ, является извлечение прибыли.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательством за Центральным Банком не может быть однозначно (без оговорок) признана никакая из вышерассмотренных организационно-правовых форм. Но ближе всех Центральный банк, именно в силу закрепленных за ним имущественных прав, подпадает под определение государственного учреждения.

Определение же Центрального банка в качестве государственной корпорации потребует внесения соответствующих изменений в Закон о Центральном банке.

*2). Определение имущественных прав Банка России в отношении закрепленного за ним имущества.*

Как представляется, одной из важнейших целей установления организационно-правовой формы Центрального банка, является определение имущественных прав Банка в отношении закрепленного за ним имущества, а также принципов наступления гражданско-правовой ответственности Центрального банка и возможности (или невозможности) ответственности Банка России по обязательствам Российской Федерации.

Как отмечает Я.А.Гейвандов: «Все те особенности, которые установлены в Федеральном Законе «О Центральном банке РФ (Банке России)» в отношении закрепленного за ним имущества, в полной мере корреспондируют с соответствующими конституционными нормами»[[16]](#footnote-16).

В соответствии с частью 4 статьи 214 ГК РФ, имущество, находящиеся в государственной собственности, закрепляется за государственными учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ (ст.294, ст.296 ГК РФ). Наряду с этим, статья 120 ГК РФ предоставляет государству, как собственнику своего имущества, право создавать государственные учреждения, правовое положение которых, включая имущественное, может отличаться от общих правил, закрепленных ГК РФ, с условием, что особенности правового положения указанных юридических лиц будут определяться законом и иными правовыми актами.

Вышеприведенные нормы Гражданского кодекса, по мнению Я.А.Гейвандова, лежат в основе Закона о Центральном банке, наделяющего Банк России имущественными правами по владению пользованию и распоряжению закрепленной за ним федеральной собственностью.

В статье 4 Устава Центрального банка говорилось, что имущество Банка составляют его денежные средства, включая золото-валютные резервы и иные материальные ценности, стоимость которых отражается на балансе Банка, которое закреплено за им на праве полного хозяйственного ведения. Однако согласно статье 4 Федерального Закона от 26.04.1995 года № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» данный Устав утратил силу. В настоящее время ни Законом о Центральном банке ни иным нормативно-правовым актом не определен характер вещных прав, на которых за ним закреплено имущество. В теории и на практике это вызвало следующую проблему.

В соответствии со статьей 2 Закона о Центральном банке, Банк является юридическим лицом, то есть самостоятельным субъектом права. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, и Банк не отвечает по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами (об этом шла речь ранее). Данные положения Закона о Центральном банке соответствуют статье 126 ГК РФ, в соответствии с которой, юридические лица, созданные российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам.

В соответствии с пунктом 1 статьи 126 ГК РФ, Российская Федерации отвечает по своим обязательствам принадлежащим ей на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое передано в хозяйственное ведение или оперативное управление, а также имущества, которое может находиться только в государственной собственности. Таким образом, как указывает Макарова М.Я., «возникает правовая коллизия: с одной стороны имущества Банка России обособлено от имущества государства и, по общему правилу, Банк России не должен отвечать по обязательствам Российской Федерации, но, с другой стороны, так как Российская Федерация отвечает по своим обязательствам казной, а имущество Банка России включено в это понятие, то имущество последнего может быть подвергнуто взысканиям кредитора последнего»[[17]](#footnote-17).

Безусловно, указанный пробел в законодательстве требует скорейшего устранения либо путем указания в законе конкретного имущественного права, на котором имущество закрепляется за Банком России, либо признанием права собственности Банка на данное имущество, как предлагает Макарова Я.М.

**3. Двойственность правовой природы Банка России.**

***1). Дискуссия о соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности в России.***

В настоящее время на страницах юридической литературы достаточно часто встречаются публикации, в основу которых положен тезис о чрезмерной централизации банковской системы в России и концентрации (монополизации) всей полноты власти в Банке России. Однако высказывается и совершенно противоположная точка зрения. Основная дискуссия сводится к следующему: сохранить ли в России централизованную банковскую систему, управляемую федеральными государственными органами, или передать часть государственных полномочий некоммерческим объединениям кредитных организаций. Здесь в очередной раз возникают проблемы соотношения публичных и частно-правовых начал в сфере общественных отношений, включая экономические.

Необходимо заметить, что проблемы публичного и частного в экономике вызывали интерес задолго до начала экономических преобразований в со временной России. Например, известный русский ученый профессор И.А.Покровский, отнюдь не являвшийся сторонником усиления роли государства в жизни общества, в опубликованной в июне 1917 года работе подчеркивал сложность формулирования каких-либо однозначных выводов в пользу использования в экономике частного или публично правового метода государственного регулирования. Более того, по его мнению, «вопрос о перестроении экономических отношений по началам публично-правовой централизации только поставлен ХIХ веком на обсуждение; решение же его, очевидно, не есть дело сегодняшнего или завтрашнего дня». В то же время И.А.Покровский считал, что по мере развития общества в одной области - право частное сменяется публичным, в другой - публичное частным. Причем если «в области экономических отношений все более и более усиливается активное вмешательство государства, то, напротив, в старом вопросе о свободе религиозного исповедания торжествует противоположный принцип - принцип свободы и неприкосновенности…»[[18]](#footnote-18). Однако и в наше время проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых начал в механизме регулирования экономических отношений в России окончательно не решены. Как и сто лет назад, упомянутые проблемы являются лишь предметом научных дискуссий. В результате в течение длительного времени не используются все те возможности регулирования денежно-кредитной сферы, которые могли бы быть основаны на разумном сочетании государственно-правовых, административных и гражданско-правовых форм, методов и средств. Такой подход позволил бы обеспечить соблюдение приемлемого баланса между общественными и частными интересами, создал бы больше предпосылок для стабилизации отечественной экономики и общества в целом.

*2). Особенности правового статуса Центрального банка Российской Федерации.*

Правовой статус Банка России имеет свои особенности. С одной стороны, он является юридическим лицом (статья 2 Закона о Центральном банке) и может совершать определенные гражданско-правовые сделки с коммерческими банками и государством (бюджетом) (статьи 16 – 18 указанного закона). С другой – он же наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой Российской Федерации (статьи 5, 10 – 14, 19 – 33 указанного закона).

Таким образом, Банк России имеет двойственную правовую природу. Он одновременно является органом государственного управления специальной компетенции и юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность.

Осуществление Банком России хозяйственной деятельности и выполнение им одновременно административно-контрольных полномочий не происходит независимо друг от друга. Заключая гражданско-правовые сделки с коммерческими банками в целях реализации своего хозяйственного интереса и получения прибыли (продажа государственных облигаций, переучет векселей и т.д.), он, прежде всего, оказывает тем самым соответствующее целенаправленное воздействие на развитие системы кредитных учреждений и определяет кредитную политику в государстве. Условия, на которых заключаются такие сделки, вырабатываются Банком России в рамках общей государственной денежно-кредитной политики.

По сути дела, управление денежно-кредитной системой РФ БР производит двумя способами: во-первых, с помощью властных предписаний, во-вторых, экономическими методами, то есть путем совершения различных сделок с коммерческими банками, другими организациями.

Главной особенностью правового положения Банка России в настоящее время является то, что осуществление его административных прав и хозяйственной деятельности подчинено решению одной и той же задачи – управлению кредитной системой[[19]](#footnote-19).

Выполнение абсолютно всех административных полномочий по управлению кредитной системой законодательство возложило только на ЦБ РФ. Законодательство предоставило Банку России право издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательные для исполнения лицами, которым они адресованы. Эти подзаконные нормативные акты имеют различные названия: инструкции, положения, письма, телеграммы. Нельзя признать правильной практику издания Банком России телеграмм нормативного характера. Текст телеграммы, в котором пропущены знаки препинания и предлоги, затрудняет усвоение содержания норм права.

Исследуя рассматриваемую проблему Л.Г.Ефимова указывает: «Как мы знаем по горькому опыту, сосредоточение всей административно-командной власти в рамках одного ведомства рано или поздно приведет к излишней бюрократизации, зарегламентированности, а в конечном счете к потере инициативы и предприимчивости всей системы контролируемых им органов. Не исключено, что подобная учесть ждет и российские коммерческие банки. Кроме того, при таком устройстве кредитной системы возможны разного рода злоупотребления»[[20]](#footnote-20). При этом Л.Г.Ефимова приводит в качестве примера наиболее совершенной системы органов управления кредитными учреждениями французскую систему.

Органами управления кредитной системы Франции являются: министр экономики и финансов, управляющий Банк де Франс, Комитет по банковской регламентации, Комитет по кредитным учреждениям, Банковская комиссия.

В соответствии с Законом Франции от 24 января 1984 года № 84-46 «О деятельности и контроле за деятельностью кредитных учреждений» (в редакции Закона Франции от 13 июля 1993 года № 93-24 о статусу Банка Франции) Комитет по банковской регламентации принимает нормативные акты по различным вопросам правового регулирования деятельности кредитных учреждений, касающимся, в частности: размера уставного капитала кредитных учреждений; условий открытия ими сети филиалов; условий включения кредитных учреждений в число участников других предприятий; порядка осуществления ими различных операций, куда входят также вопросы их взаимоотношений с клиентурой. Комитет утверждает обязательные для кредитных учреждений экономические нормативы и порядок ведения ими бухгалтерского учета и отчетности.

В состав Комитета по кредитным учреждениям входят министр экономики и финансов Франции (или его представитель), управляющий Банк де Франс, председатель Банковской комиссии (или его представитель) и четыре члена, назначаемые приказом министра экономики и финансов сроком на три года из числа следующих лиц: представитель Французской ассоциации кредитных учреждений, представитель профсоюза служащих кредитных учреждений и двое специалистов в области экономики и финансов, известных своей компетентностью. Комитет по кредитным учреждениям вправе издавать акты применения права, носящие индивидуальный характер, а также заниматься регистрацией вновь создаваемых кредитных учреждений.

Банковская комиссия следит за соблюдением кредитными учреждениями действующего законодательства, изучает их финансовое положение и обеспечивает наблюдение за надлежащим осуществлением профессиональной деятельности, то есть является своего рода «профессиональной полицией». В состав Банковской комиссии входят: президент – управляющий Банк де Франс (или его представитель), директор Казны (или его представитель), четыре члена, назначаемые министром экономики и финансов Франции на 6 лет из числа следующих лиц: член Государственного Совета, советник Кассационного суда и двое видных специалистов в области банковской и финансовой деятельности. При ухудшении финансового положения кредитного учреждения, нарушении им законодательства Банковская комиссия вправе применить соответствующие санкции, в целом схожие с санкциями, применяемыми Банком России.

В соответствии с Законом Франции от 13 июля 1993 года № 93-24 о статусе Банк де Франс последний является государственным банком, на который возлагается обязанность определять кредитно-денежную политику государства. Банк де Франс обладает исключительным правом кредитной и налично-денежной эмиссии.

Аппарат Банк де Франс обеспечивает деятельность Комитета по банковской регламентации Комитета по кредитным учреждениям, в том числе готовит проекты решений указанных органов управления кредитной системой Франции, а после их утверждения воплощает в жизнь.

Таким образом, система органов управления кредитными учреждениями Франции построена таким образом, чтобы соблюдалось своеобразное разделение властей, в котором Банк де Франс отведена роль исполнительного органа.

Однако точку зрения Л.Г.Ефимовой разделяют не все ученые. Так Я.А.Гейвандов в своей статье указывает на то, что «практика рыночных реформ в стране показала, что многие общественно значимые задачи невозможно решать вне государственно-правового механизма. В особенности это касается денежно-кредитной сферы. Однако важно не переступить ту грань, за которой государственное регулирование переходит в свою противоположность – управление экономикой исключительно административными методами. В то же время необходимо проявлять крайнюю осторожность и не допустить полного перехода к гражданско-правовым средствам государственного воздействия на экономику»[[21]](#footnote-21). Тенденции, свидетельствующие о наличии такой «опасности», по мнению некоторых авторов, стали реальностью. Так, И.Л.Бачило отмечает: «В идеологии руководителей исполнительной власти заметно влияние установок на понимание государственного управления, государства в целом в качестве организации, реализующей определенный вид услуг. Отсюда ориентация на усвоение методов цивилистического характера структурами исполнительной власти. Такие институты, как лицензирование, регистрация, сертификация, становятся источником дохода, а не контроля, учета и регулирования. Получает жизнь модель государственной услуги, и государственный аппарат превращается в цивилистическую структуру»[[22]](#footnote-22).

К.К.Лебедев также придерживается мнения о том, что существующая ныне в России банковская система является достаточно сложной и гибкой, адаптированной к требованиям современной рыночной экономики. При этом, по его мнению, существование банковской системы в ее нынешнем виде ни в коей мере не препятствует развитию гражданско-правовых отношений в банковской сфере, что подтверждается как общей картиной кредитно-расчетных правоотношений, так и выбранными произвольно фактами совершения отдельных кредитных сделок, пассивных и иных банковских операций, расчетно-кассового обслуживания граждан и организаций[[23]](#footnote-23).

В условиях рыночного хозяйства центральные банки воздействуют на экономику с помощью инструментов учетной политики, политики минимальных резервов и политики открытого рынка. Таким способом они регулируют соотношение спроса и предложения кредитных ресурсов в целях обеспечения стабильности функционирования денежных и финансовых систем своих стран.

Экономическая реформа, направленная на создание в РФ рыночного хозяйства, предопределила необходимость применения данных инструментов и ЦБ РФ. Однако неразвитость рыночных отношений и институтов в экономике России, преобладание в ней государственного (нерыночного) сектора существенно ограничили возможности полномасштабного использования подобного инструментария для реализации денежно-кредитной политики ЦБ РФ. Учитывая это, Банк России был вынужден сохранять прямой контроль за движением и распределением денежно-кредитных ресурсов в стране посредством централизованного кредита, предоставляемого правительству и коммерческим банкам. В этом совмещении рыночных и нерыночных инструментов проявились особые условия переходного периода в реализации денежно-кредитной политики ЦБ РФ в 1992 года.

На сегодняшний день централизованный кредит стал основным инструментом воздействия БР на денежную массу и экономику в целом. Первоначально предполагалось, что удорожание централизованного кредита ограничит возможности производителей и торговых посредников в накоплении избыточных товарных запасов и тем самым увеличит предложение товаров на рынке, стабилизирует товарные цены, заставит производителей решать свои финансовые проблемы за счет повышения эффективности производства и снижения себестоимости продукции. Однако эффективному использованию такого инструмента, как централизованный кредит, препятствует деформированная структура современной российской экономики, преобладание государственной собственности и вытекающее отсюда искажение экономической роли кредита, поступающего в государственный сектор. Кредиты, предоставляемые Банком России коммерческим банкам, также не выполняют в полной мере своей роли, так как высокий уровень инфляции и неопределенность экономической конъюнктуры способствуют использованию значительной их доли в сфере торговли, что затрудняет воздействие денежно-кредитной политики Банка России на развитие сферы производства.

Интересна проблема подчиненности Банка России. В начале 90-х годов законодательство установило, что Банк России подотчетен Верховному Совету РФ и независим от распорядительных и исполнительных органов государственной власти при решении вопросов, входящих в компетенцию БР. Ранее главный банк государства и вся кредитная система подчинялись непосредственно правительству, органу исполнительной власти. Многие авторы тогда решительно высказывались за изменение подотчетности Госбанка СССР и выведение его из ведения Совета Министров СССР, объясняя это тем, что при наличии дефицита государственного бюджета подчиненность Госбанка СССР правительству неизбежно приведет к финансированию этого дефицита за счет средств эмиссионного банка, что стимулирует инфляцию[[24]](#footnote-24). Выведение Госбанка из подчиненности Совету Министров способствует повышению роли закона и договора в вопросах кредитования Госбанком государства, считали другие авторы[[25]](#footnote-25).

Прежде всего следует отметить, что указанная проблема имеет многовековую историю. Ещё во времена царствования Екатерины II правительство неоднократно прибегало к многочисленным «позаимствованиям» в государственных ассигнационных банках, отчего последние влачили жалкое существование. В итоге ещё в 1907 году пришли к выводу о необходимости создания самостоятельного банка, не подчиненного ни отдельным министерствам, ни Совету Министров: высший надзор за ним должна осуществлять Государственная дума, которая к тому же назначает и высших лиц банковской администрации.

Любой парламент является прежде всего законодательным органом и в связи с этим он не должен и не в состоянии осуществлять функции по управлению каким-либо другим органом. Если он все-таки будет проводит такую деятельность, ему придется дублировать функции правительства. В настоящее время Банк России не подчиняется правительству, но темпы инфляции от этого не уменьшаются. Финансирование дефицита государственного бюджета за счет средств эмиссионного банка становится возможным вследствие отсутствия надежного правового механизма, который был бы в состоянии препятствовать этому негативному явлению.

Следует отметить, что кредитная система в некоторых других странах находится в ведении (не подчинена!) не просто правительства, а непосредственно министра финансов, однако это не ведет к безвозвратному финансированию бюджетного дефицита.

В США ФРС (включает в себя 12 федеральных резервных банков и 600 банков – членов ФРС) является рабочим органом Конгресса США и никаких обязательств перед органами исполнительной власти не несет. Однако ряд экспертов и наблюдателей в США без восторга признают «независимость» ФРС, считая, что силой, направляющей её деятельность, должна быть власть исполнительная, а отнюдь не законодательные органы. Основной их аргумент в этом споре – обеспечение бесконфликтности денежно-кредитных мероприятий с иными (например, налогово-бюджетными) мерами федерального правительства, направленными на предотвращение инфляционных процессов и обеспечение полной занятости.

Ясно, что любое решение должно приниматься профессионалами. Поэтому совершенно не нужно подчинять банковскую систему какому-либо существующему исполнительному органу, а законодательный орган, как выясняется, не в состоянии выполнять функции управления банковской системой по самой своей природе. Следовательно, остается единственный возможный вариант решения этой давней проблемы: органы управления кредитной системой должны сами обеспечивать принятие компетентных решений и сами проводить их в жизнь. Иными словами, нужно создавать самоуправляющуюся кредитную систему. Общий контроль за её деятельностью (в форме отчетов парламенту, назначения Председателя Банка России и т.п.) можно возложить на законодательный орган. Необходимо исключить ситуацию, в которой Банк России заботится об укреплении национальной денежной единицы и принимает для этого различные меры, а правительство в то же самое время осуществляет выдачу «льготных» кредитов и тем самым способствует усилению инфляции, то есть следует обеспечить согласованность действий органов управления кредитной системой и Правительства РФ (Минфина РФ). Эта задача может быть решена путем введения в «законодательный» орган управления кредитной системой министра финансов РФ.

Заключение

Подводя итог рассматриваемой проблеме необходимо отметить следующее.

Рассмотрение вопросов реформирования банковской системы в настоящее время идет по пути дальнейшего усиления властных командно-распорядительных полномочий Центрального банка РФ, в рамках действующего принципа независимости Центрального банка. Такая точка зрения имеет достаточное количество исторических предпосылок, поскольку именно в этом направлении шло развитие банковской системы России.

Но с переходом к рыночной экономике, провозглашением принципа демократии, представляется, что развитие принципа жесткого государственного регулирования и контроля в банковской системе будет противоречить общим принципам гражданско-правового регулирования и тормозить дальнейшее развитие экономической системы Российской федерации. Банковская сфера как и любая другая отрасль экономики имеет свои особенности, но наличие этих особенностей не означает, что для регулирования правоотношений, возникающих в банковской системе и с участием банков, должны быть использованы какие-то особые, более жесткие методы правового регулирования.

Преобладание методов административно-командного управления в банковской системе не обусловлено особенностями банковской сферы, а является наследием советского периода, от которого сейчас необходимо отказаться. Банковской отрасли права, как любой частно-правовой отрасли, присущи диспозитивные методы управления, использование которых создаст дополнительные условия для развития банковской деятельности.

Построение банковской системы на принципах саморегулирования, с использования диспозитивных методов управления уже нашло свое воплощение, например, в банковской системе США. Данный вывод не требует слепого копирования и переноса уже существующей в отдельно взятом государстве банковской системы на российскую почву. Но рассмотрение и применение отдельных принципов этой системы при проведении реформы в банковской сфере возможно и необходимо.

Библиография

1. Братко А.Г. Центральный банк в банковский системе России. М. 2001.
2. Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации?//Государство и право. 1999. № 8.
3. Гейвандов Я.А. Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации //Государство и право. 1997. № 6.
4. Гейвандов Я.А. О соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности //Банковское право. 2001. № 1.
5. Гейвандов Я.А. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации //Государство и право. 1997. № 11.
6. Голубев С.А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М. 2000.
7. Ефимова Л. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации // Хозяйство и право. 1994. № 5.
8. Кашкин С. Соответствует ли Конституции Федеральный закон о Банке России// Российская юстиция. 1999. № 10.
9. Крючкова И. Независимость центральных банков (опыт развиты стран)// Вопросы экономики. 1995. № 11.
10. Кутафин О.Е. Основные принципы организации деятельности Центрального банка РФ и реформа Национального банковского совета// К проекту реформы Национального банковского совета. М. 2001.
11. Лебедев К.К. Правовое регулирование банковской деятельности// Коммерческое право: Учебник. Под ред. В.Ф.Попондопуло, В.Ф.Яковлевой. СПб., 1998.
12. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального банка Российской Федерации как юридического лица. Ав-реф. М. 2001.
13. Минин С.В. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации// Деньги и кредит. 1999. № 11.
14. Муранов А.И. Собственность Российской Федерации, закрепленная за Центральным банком России и находящаяся за границей// Московский журнал международного права. 2000. № 6.
15. Нефедов Д.В. Основные направления совершенствования банковской системы// Труды конференции. 10 лет кафедре коммерческого права. Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права. СПб. 1995.
16. Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса// Право и экономика. 2001. № 6.
17. Прохоренкова И.С. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации – Банка России// Современное право. 2001. № 12.
18. Рахмилович В.А. Гражданско-правовое положение Банка России// Право и экономика. 2001. № 6.
19. Олейник О.М. Основы банковского права. Курс лекций. – М. 1999.
20. О формах участия представителей государственных органов в деятельности центральных банков зарубежных стран (Аналитический обзор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)// К проекту реформы Национального банковского совета. М. 2001.
21. Эриашвили Н.Д. Банковское право: Учебник для вузов. – М. 1999.

1. Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997. С. 206. [↑](#footnote-ref-1)
2. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального Банка Российской Федерации как юридического лица. Ав-реф. М. 2001. С.12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Положение о Государственном Банке РСФСР// Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 75. Ст. 615. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 года «О финансово-кредитном обеспечении экономической реформы и реорганизации банковской системы РСФСР// Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1667. [↑](#footnote-ref-4)
5. Российская газета N 26-27, 11.12.1990 года. [↑](#footnote-ref-5)
6. Российская газета N 197, 25.12.1993 года. [↑](#footnote-ref-6)
7. Нефедов Д.В. Основные направления совершенствования банковской системы// Труды конференции. 10 лет кафедре коммерческого права. Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права. СПб., 1995. С. 94. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российская газета N 238-239, 08.12.1994 года. [↑](#footnote-ref-8)
9. Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса// Право и экономика. 2001. № 6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Муранов А.И. Собственность Российской Федерации, закрепленная за Центральным банком России и находящаяся за границей// Московский журнал международного права. 2000. № 6. [↑](#footnote-ref-10)
11. Гейвандов Я.А. Какой Центральный Банк нужен Российской Федерации? //Государство и право. 1999. №8. С. 20. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указанное соч. [↑](#footnote-ref-12)
13. Минин С.В. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации// Деньги и кредит. 1999. № 11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление Верховного совета РСФСР от 22.11.1991 года «О финансово-кредитном обеспечении экономической реформы» и реорганизации банковской системы РСФСР»// Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст.1667. [↑](#footnote-ref-14)
15. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального Банка Российской Федерации как юридического лица. Ав-реф. М. 2001. [↑](#footnote-ref-15)
16. Гейвандов Я.А. Какой Центральный Банк нужен Российской Федерации?//Государство и право. 1999. №8. С. 22. [↑](#footnote-ref-16)
17. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального Банка Российской Федерации как юридического лица. Ав-реф. М. 2001. [↑](#footnote-ref-17)
18. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 44-48. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ефимова Л. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации// Хозяйство и право. 1994. № 5. С. 18. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же. [↑](#footnote-ref-20)
21. Гейвандов Я.А. О соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности //Банковское право. 2001. № 1. С. 12. [↑](#footnote-ref-21)
22. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений»)/Государство и право. 1997. № 6. С. 8. [↑](#footnote-ref-22)
23. Лебедев К.К. Правовое регулирование банковской деятельности// Коммерческое право: Учебник. Под ред. В.Ф.Попондопуло, В.Ф.Яковлевой. СПб., 1998. С. 192. [↑](#footnote-ref-23)
24. Геращенко В.В. Банковская система в условиях перехода к регулируемой рыночной экономике // Деньги и кредит. 1991. № 1. С.5. [↑](#footnote-ref-24)
25. Рубанов А.А. Правовое регулирование рыночных отношений в СССР. – М., 1990. С. 34. [↑](#footnote-ref-25)