

Происхождение центральных (эмиссионных банков) и их сущность

Появление денег и денежной власти исторически совпадает с возникновением государства и права.

По свидетельству историков, а также различных специалистов, занимающихся исследованием происхождения государства и права, первые государства появились в глубокой древности, на Востоке, примерно за V–VII тысяч лет до нашей эры. Они возникли в результате появления частной собственности и деления общества на так называемые классы, то есть на такие большие группы людей, которые отличаются по их исторически определенному месту в системе общественного производства.

Вместе с частной собственностью появилась и экономическая власть собственников.

С развитием товарного обмена появились деньги и товарно-денежный оборот. Роль денег играл преимущественно однородный и легко делимый товар, имеющий собственную стоимость, чаще всего золото.

С появлением денег стало возможным нанимать на службу какую-то часть людей и противопоставлять их остальному обществу, с тем чтобы удержать экономическую власть собственников. Возникла особая публичная власть, не совпадающая с самим обществом, – государство. Постепенно сформировался слой чиновников, опирающихся в своей деятельности на принудительную силу – армию, полицию, суды и тюрьмы.

Государство во все времена в той или иной мере регламентировало правовой режим использования денег: способы чеканки монет, сбор податей и т. п. Но сама денежная система развивалась чисто рыночным путем без вмешательства государства. Поэтому денежная власть как таковая была только экономической властью. Государством не

создавались органы, которые регулировали бы денежную систему или отвечали за Денежную эмиссию.

Первоначально государство ограничивалось созданием общих условий и поддержанием правопорядка. Правовые меры носили преимущественно карательный характер: ответственность за подделку денег, кражу и Другие преступления.

Государственная казна формировалась за счет податей. В остальном государство было обычным субъектом денежных отношений.

Вначале, как пишут историки, появились менялы и ростовщики, а затем, начиная с XVI века, и более сложные образования – банки, которые со временем стали выпускать свои деньги (банкноты). Банкноты обменивались на золото и другие драгоценные металлы.

Независимость ЦБ Российской Федерации

В настоящее время при обсуждении вопроса о независимости Банка России особую остроту приобрели такие аспекты, как величина валютных резервов страны, участие или неучастие Совета Федерации во взаимодействии с Банком России через Национальный банковский совет, укрепление или ослабление курса рубля. В связи с этим в последней главе нами рассмотрен проект законодательной реформы статуса Банка России.

Статья 75 Конституции Российской Федерации четко закрепляет принцип независимости Банка России:

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти“.

Тот факт, что Конституция РФ предоставляет Банку России особый и независимый статус, по существу никем не оспаривается. Однако многие авторы расходятся по вопросу о том, какой степени независимости должен обладать Банк России. Нет единства и в оценке способов обеспечения его независимости. Отчасти это объясняется соображениями политического свойства. Так, отдельные законодатели и специалисты полагают, что Государственная Дума может усилить свое влияние на управление экономикой с помощью таких мер, как непосредственное руководство Банком России. Вопрос о независимости Банка России вышел на авансцену российской политической жизни. Сразу следует сказать, что это не только правовой, но и, в первую очередь, экономический вопрос и поэтому его полное исследование возможно только методами нового научного направления, называемого конституционной экономикой. При этом все термины, включая „конституция“, „независимость“ и „подотчетность“, нужно проверять как с точки зрения точного смысла этих терминов, так и расхождения, например, значения понятий „конституция“, „конституционный“ в русском и английском языках, поскольку английский термин имеет более широкое значение. В соответствии с его подходом, если не учесть это терминологическое различие, многие западные концепции, в том числе конституционной экономики и независимости центральных банков, могут быть искаженно восприняты при переводе на русский язык. В частности, понятие „accountability“ нередко переводится как „подотчетность“, вместо правильного значения „ответственность“.

Теперь перейдем к анализу статуса Банка России по следующим основным параметрам:

- особый и самостоятельный статус;

- независимое осуществление функций;

- организационное единство управления;

– имущественная и финансовая самостоятельность;

– объем гражданской правоспособности. Первый параметр позволяет определить, насколько обособлен центральный банк от органов государственной власти. Этот фактор имеет решающее значение для обеспечения его независимости. Второй параметр показывает степень самостоятельности центрального банка в принятии решений и выполнении возложенных на него задач. Независимое осуществление функций во многом зависит от полноты и четкости закрепления прав и обязанностей центрального банка. Немалое значение имеет также отсутствие конкурирующей компетенции центрального банка и органов исполнительной власти. Третий параметр оценивает единство структуры управления, которое не допускает внутренние конфликты и способствует эффективному осуществлению функций. Конфликты (противостояние) между органами управления центрального банка обуславливают вмешательство в его деятельность со стороны органов государственной власти. Четвертый параметр определяет достаточность материальных средств и гарантий финансовой (бюджетной) независимости центрального банка. Пятый параметр оценивает возможности участия центрального банка в гражданско-правовых отношениях. Ограничение гражданской правоспособности препятствует осуществлению многих функций центрального банка и снижает степень его имущественной и финансовой самостоятельности.

Особый статус Банка России

Как отмечалось выше, Конституция Российской Федерации закрепляет за Банком России особый и самостоятельный конституционно-правовой статус. Только он обладает правом осуществления денежной эмиссии в Российской Федерации. Только ему передана функция защиты и обеспечения устойчивости рубля. При этом какое-либо вмешательство в его деятельность по осуществлению указанных функций не допускается (ст. 75). Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации обеспечивается целым рядом других норм Конституции.

В соответствии с требованиями пункта „ж“ статьи 71 Конституции РФ, денежная эмиссия отнесена к ведению Российской Федерации. Таким образом, Конституция устанавливает дополнительную гарантию исключительного права Центрального банка

на осуществление денежной эмиссии (часть 1 статьи 75). Субъекты Российской Федерации таким правом не обладают.

Конституция относит федеральные банки, в том числе Центральный банк, к числу федеральных экономических служб (пункт „ж“ статьи 71), тем самым указывая, что они не входят в общую структуру разделения властей, находятся в исключительном ведении федерации, наделены особыми функциями денежно-кредитной политики.

Данный вывод подтверждается и при более детальном анализе конституционных норм. Конституция не упоминает Банк России в числе органов, которые осуществляют государственную власть в Российской Федерации. В соответствии с положениями статьи 11, в их число входят Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации.

Не относятся к Центральному банку также те положения Конституции, которые закрепляют принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), поскольку Центральный банк Российской Федерации не отнесен ни к одной из выше перечисленных ветвей власти. Такое решение, как представляется, не было случайным, поскольку на Центральный банк возложены особые по своей природе функции государственной власти. Они не имеют такого универсального характера, как функции президентской, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Они ограничены по сфере применения и не влияют на функционирование других органов государственной власти.

Следует подчеркнуть также тот факт, что принцип независимости Центрального банка исключает его из системы разделения властей, поскольку разделение властей предполагает особый механизм „сдержек и противовесов“, не допускающий независимости одних органов государственной власти от других. Весьма примечательно то обстоятельство, что применительно к таким ветвям власти, как законодательная, исполнительная и судебная, Конституция использует термин „самостоятельные“. Независимости в их взаимоотношениях не может быть. На этот факт неоднократно обращал внимание и Конституционный Суд РФ».

Наконец, отметим тот факт, что авторы Конституции стремились всемерно закрепить независимость Центрального банка. Об этом свидетельствуют не только категоричность формулировок статьи 75 Конституции, но и то обстоятельство, что статус Центрального

банка закреплен в главе третьей – в той части Конституции, которая посвящена федеративному устройству Российской Федерации. Из этого следует, что Конституция фактически выводит Центральный банк из общей системы организации государственной власти и в равной мере отдаляет его как от федеральных, так и региональных органов.

Данное заключение подтверждается и при сравнительно-правовом анализе конституционной регламентации тех органов, которые наряду с Центральным банком не включены статьей 11 Конституции в число органов, осуществляющих государственную власть. Речь здесь идет о таких конституционных органах, как Прокуратура и Счетная палата. Статус этих органов непосредственно закреплен в самой Конституции. Но в отличие от Центрального банка, они не имеют независимого статуса. Прокуратура включена Конституцией в орбиту судебной власти. Об этом свидетельствует сам факт закрепления норм о прокуратуре в главе седьмой Конституции («Судебная власть»). Счетная палата введена в рамки законодательной власти, что подтверждается соответствующими конституционными нормами главы пятой Конституции, посвященной Федеральному Собранию.

Заключая вопрос о конституционных рамках статуса Банка России, можно отметить следующие его основные черты.

1. Центральный банк Российской Федерации имеет самостоятельный конституционный статус.
2. Центральный банк Российской Федерации не входит в систему ни одной из ветвей государственной власти.
3. Центральный банк Российской Федерации осуществляет особые по своей правовой природе функции государственной власти.
4. Другие органы государственной власти не могут вмешиваться в осуществление конституционных функций Центрального банка Российской Федерации.

5. Принцип независимости Центрального банка исключает какие-либо «сдержки и противовесы» со стороны других органов государственной власти.

6. Статус Центрального банка установлен непосредственно Конституцией и может быть изменен только в порядке пересмотра самой Конституции.

7. Центральный банк является постоянно действующим конституционным органом. Его деятельность не может быть прекращена либо приостановлена до изменения самой Конституции.

Следует отметить, что аналогичный статус предоставлен центральным банкам во многих государствах. Так, Органический закон «О Центральном банке Чили» 1976 г. предусматривает, 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» (ст. 1 и 2). В Югославии Конституция определяет Центральный банк как «независимый институт денежной системы» (ст. 114). Закон «О Национальном банке Болгарии» 1997 г. четко устанавливает, что «при выполнении своих функций Банк должен быть независим от какого бы то ни было вмешательства со стороны Совета министров и других государственных органов» (ст. 4). А Конституция ЮАР требует, чтобы Банк Южной Африки «действовал при осуществлении своей основной цели независимо, без страха, предпочтений или предубеждений» (ст. 224).

Закрепляя независимый статус Центрального банка, авторы Конституции Российской Федерации стремились решить следующие задачи – обеспечить самостоятельность и защиту денежно-кредитной системы Российской Федерации, исключить вторжение в конституционную компетенцию Центрального банка, оградить его от конъюнктурных требований и сиюминутных запросов других органов государственной власти. При этом авторы Конституции стремились устранить угрозы независимости Центрального банка со стороны как Федерального Собрания, так и Правительства Российской Федерации.

Дело в том, что многие законодатели, как показал опыт Верховного Совета России, видели панацею от всех экономических бед в эмиссии денег. Да и сейчас многие депутаты полагают, что для решения экономических проблем достаточно включить

«печатный станок». При этом в расчет не принимаются те последствия, к которым может привести выпуск ничем не обеспеченных денег. Именно эти факторы предопределили в свое время необходимость столь безоговорочного признания в Конституции принципа независимости Центрального банка.

Обоснованность данного вывода подтверждается и позицией Конституционного Суда, сформулированной в Определении от 14 декабря 2000 г. по запросу Верховного Суда о проверке конституционности части 3 ст. 75 Закона о Банке России. В этом документе, в частности, отмечено: «Статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией Российской Федерации, в ст. 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (ч. 1) и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2). Данные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования». При этом Конституционный Суд указывает, что законодатель должен «исходить из особого конституционно-правового статуса Банка России».

В свете изложенного можно отметить, что Конституция устанавливает достаточно жесткие гарантии независимого статуса Банка России, которые, к сожалению, в действующем законодательстве в полной мере не соблюдены. В этой связи следует обратить внимание на статьи 5 и 87 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В части второй статьи 5 Федерального закона закреплена следующая норма: «Банк России в пределах своих полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, независим в своей деятельности. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие настоящему Федеральному закону».

Таким образом, в указанной норме не только полномочия, но и независимость Центрального банка Российской Федерации ограничивается теми рамками, которые предоставлены законодателем в федеральных законах. Такое положение не

соответствует конституционным требованиям о независимости Центрального банка, поскольку часть 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации не требуют какой-либо конкретизации, а ее действие не может быть ограничено федеральным законом.

В части 1 статьи 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлено требование о подотчетности Банка России Государственной Думе. Данная норма, по нашей оценке, противоречит требованиям части 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации, поскольку принцип независимости Банка России от других органов государственной власти исключает любые формы зависимости, в том числе подотчетность кому бы то ни было.

В этой связи необходимо отметить следующее. Как отмечалось выше, Банк России имеет самостоятельный конституционно-правовой статус. Он наделен исключительными полномочиями. Вмешательство в их осуществление не допускается. С учетом данных требований Конституции взаимоотношения Банка России с другими органами государственной власти должны строиться на началах равенства сторон, а не подотчетности, так как с конституционно-правовой точки зрения подотчетность означает зависимость либо подчинение одного органа другому.

В той же части 1 статьи 5 Федерального закона конкретизированы формы подотчетности Банка России Государственной Думе. В частности, установлено, что назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка осуществляются Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, что члены Совета директоров назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, что Центральный банк представляет Государственной Думе на рассмотрение годовой отчет и аудиторское заключение, что Государственная Дума определяет аудиторскую фирму для проведения аудиторской проверки Центрального банка Российской Федерации. Такие положения не соответствуют либо в не полной мере отвечают требованиям Конституции Российской Федерации. В этой связи необходимо подчеркнуть следующее.

1. Закрепление принципа независимости Центрального банка Российской Федерации исключает какие-либо формы его подотчетности. Как отмечалось выше, речь может идти только о равенстве и взаимодействии органов государственной власти.

2. Вышеперечисленные полномочия Государственной Думы не попадают в перечень тех

вопросов, которые в соответствии со статьей 103 Конституции переданы в ее ведение. Расширение полномочий Государственной Думы должно осуществляться в порядке пересмотра самой Конституции, а не посредством принятия федеральных законов.

3. Закрепление соответствующих полномочий по взаимодействию с Банком России только за Государственной Думой ущемляет конституционные права Совета Федерации – второй палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Вопросы взаимодействия с Банком России должны быть в ведении Федерального Собрания в целом, поскольку Конституция не предоставляет ни одной из палат исключительного права на взаимодействие с Центральным банком Российской Федерации.

4. По Конституции Российской Федерации, Государственная Дума не наделена контрольными полномочиями. Следовательно, необходимо признать недопустимость таких форм контроля за Центральным банком Российской Федерации, как рассмотрение годовых отчетов о деятельности Центрального банка, определение аудиторской фирмы для проведения аудиторской проверки Центрального банка Российской Федерации и т. д. Расширение контрольных полномочий Государственной Думы, тем более в таком вопросе, как деятельность Центрального банка, требует пересмотра самой Конституции в части полномочий как самой Государственной Думы, так и статуса Центрального банка Российской Федерации.

5. Отдельные формы подотчетности Центрального банка не соответствуют требованиям Конституции Российской Федерации. Так, например, закрепление конституционного принципа независимости Центрального банка исключает такую форму его подотчетности, как назначение и смещение с должности председателя и членов Совета директоров Центрального банка. Увязывать вопросы назначения и смещения с должностями с формами подотчетности недопустимо, поскольку право Государственной Думы на участие в решении кадровых вопросов приобретает в контексте подотчетности Банка России совершенно иную смысловую нагрузку. В таком контексте указанная норма служит цели вмешательства в деятельность Центрального банка Российской Федерации посредством изменения либо угрозы смены ее руководства.

Однако самые серьезные возражения вызывает статья 87 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в соответствии с которой Банк России может быть ликвидирован на основании принятия соответствующего федерального закона. По Конституции Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации имеет самостоятельный конституционно-правовой статус. Только он наделен исключительными правами по осуществлению денежной эмиссии,

защите и обеспечению устойчивости рубля (статья 75). В случае ликвидации Банка России указанные конституционные функции не будут реализовываться. Какими последствиями это может обернуться для экономики страны, несложно представить.

Отметим в этой связи также следующее обстоятельство. Указанная норма статьи 87 фактически сводит на нет конституционные гарантии независимости Центрального банка, заставляя его быть более «сговорчивым» с учетом угрозы его ликвидации. Такие нормы законодательства не соответствуют конституционным требованиям о независимом статусе Банка России.

Функции Банка России

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является единство экономического пространства (часть 1 статьи 8 Конституции). Во многом оно обеспечивается единством денежной системы страны. Денежной единицей Российской Федерации является рубль. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются (часть 2 статьи 75 Конституции). Денежная эмиссия отнесена Конституцией к ведению Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71) и осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации (часть 1 статьи 75). При этом Конституция Российской Федерации четко закрепляет основные его задачи – защита и обеспечение устойчивости рубля (часть 2 статьи 75).

Как отмечалось выше, функции Центрального банка Российской Федерации по денежной эмиссии, защите и обеспечению рубля имеют особую правовую природу. Они бесспорно относятся к функциям государственной власти, поскольку Центральный банк при осуществлении этих функций выступает от имени государства, наделен властными полномочиями, имеет право применять меры государственного принуждения. Если не признать этот очевидный факт, можно не только запутать вопрос о функциях

Центрального банка, но и поставить под сомнение законность (легитимность) существующей ныне российской валюты как «продукта» деятельности Центрального банка РФ.

Вместе с тем, указанные функции остаются за рамками общего конституционного регулирования, поскольку Центральный банк Российской Федерации выведен за рамки трех разделенных властей – законодательной, исполнительной и судебной.

Указанная особенность конституционного закрепления функций Центрального банка, как представляется, призвана решить следующие задачи: обеспечить самостоятельность и защиту кредитно-денежной системы Российской Федерации, исключить вторжение в конституционную компетенцию Центрального банка, оградить его от конъюнктурных требований и сиюминутных запросов других органов государственной власти.

Точно такие же задачи решает законодательство многих зарубежных стран. Так, Закон «Об автономии Банка Испании» 1994 г. указывает, что «в области денежной политики Банк не должен получать указания от правительства или министра экономики и финансов, что позволит ему осуществлять свою политику в интересах главной цели – поддержания стабильности цен» (Преамбула Закона). Закон «О Банке Англии» 1998 г. устанавливает, что основной целью Банка Англии является «поддержание стабильности цен, а также, если это не противоречит указанной цели, – содействие экономической политике Правительства» (ст. 11). Закон «О Бундесбанке» определяет, что основной целью Банка ФРГ является стабильность цен (ст. 1).

Наиболее четко гарантии функциональной независимости определены в статьях 105 и 107 Маастрихтского Договора: «Основной целью Европейской системы центральных банков должно являться поддержание стабильности цен... При исполнении полномочий и при осуществлении задач и обязанностей, возложенных на них настоящим Договором и Уставом Европейской системы центральных банков, ни Европейский Центральный Банк, ни национальные центральные банки, ни какой-либо член их руководящих органов не должны испрашивать или получать указания от институтов или органов Сообщества, от любого правительства Государства-участника, а также от каких-либо иных органов. Институты и органы Сообщества, а также правительства Государств-участников принимают на себя обязательства уважать этот принцип и не пытаться влиять на членов руководящих органов Европейского Центрального Банка или национальных центральных банков при осуществлении ими своих задач».

Следует остановиться более подробно на конституционных полномочиях Банка России по осуществлению денежной эмиссии, защите и обеспечению устойчивости рубля.

Конституция закрепляет за Центральным банком исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1 статьи 75). Данное положение исключает право других органов государственной власти, каких-либо учреждений и организаций осуществлять рублевую эмиссию или выпуск иных знаков оплаты, выполняющих функцию денег.

Осуществляя возложенную на него функцию денежной эмиссии, Центральный банк Российской Федерации выпускает наличные деньги, организует их обращение, определяет и регулирует объем находящейся в обращении денежной массы. Какое-либо вмешательство в вопросы денежной эмиссии недопустимо. В этой сфере Центральный банк Российской Федерации наделен исключительными правами и не должен подвергаться какому-либо воздействию со стороны других органов государственной власти.

Более сложные вопросы возникают при анализе конституционной нормы о функциях Центрального банка Российской Федерации по защите и обеспечению устойчивости рубля. Действующим законодательством предусмотрен достаточно обширный перечень полномочий Банка России, которые обеспечивают реализацию его конституционной функции по защите и обеспечению устойчивости рубля.

В целях организации наличного денежного обращения Банк России осуществляет следующие функции: прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монеты, создание их резервных фондов; установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций; установление признаков платежеспособности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монеты, а также их уничтожения; определение порядка ведения кассовых операций (ст. 34 Закона о Банке России).

Основными инструментами и средствами денежно-кредитной политики Банка России являются:

- процентные ставки по операциям Банка России;

- нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);

- операции на открытом рынке;

- рефинансирование банков;

- валютное регулирование;

- установление ориентиров роста денежной массы;

- прямые количественные ограничения;

- выпуск от своего имени облигаций (ст. 35 Закона о Банке России).

Более подробно Закон о Банке России регламентирует порядок формирования обязательных резервов кредитных организаций (ст. 38); вопросы операций Центрального банка на открытом рынке по купле-продаже казначейских векселей, государственных облигаций и прочих государственных ценных бумаг (ст. 39); организацию рефинансирования (ст. 40); осуществление валютных интервенций (ст. 41); установление прямых количественных показателей (ст. 42); определение ориентиров роста показателей денежной массы (ст. 43).

В соответствии со статьей 44 Закона о Банке России Центральный банк ежегодно, не

позднее 1 октября представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной политики и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Предварительно указанный документ направляется Президенту и Правительству Российской Федерации. Он должен включать анализ состояния и прогноз развития экономики, а также основные ориентиры, параметры и инструменты единой государственной денежно-кредитной политики.

Помимо указанных, можно упомянуть ряд других полномочий Банка России, которые имеют прямое отношение к обеспечению его конституционной функции по защите и обеспечению устойчивости рубля. Прежде всего, речь идет о формировании золотовалютных резервов и осуществлении валютного контроля.

Немалое значение в деле защиты устойчивости рубля имеет осуществление контроля за деятельностью кредитных учреждений, а также участие Банка России капиталах системообразующих банков. На вопросе об участии Центрального банка в капиталах системообразующих банков следует остановиться отдельно.

В статьях 7, 8, пункте 2 статьи 48 Закона о Банке России установлено, что он не может участвовать в капиталах других кредитных организаций, если иное не установлено федеральными законами либо международными договорами Российской Федерации. Вопрос об участии Центрального банка в капиталах кредитных организаций может решаться только в законодательном порядке. Такие нормы ущемляют права Банка России, ограничивают применение того комплекса мер, который может быть востребован для защиты и обеспечения устойчивости рубля. Одной из общепризнанных мер по стабилизации денежно-кредитной системы является участие в капиталах других кредитных организаций. Нередко эта мера становится единственным средством, которое может быть применено для предотвращения обвала национальной валюты. Примеров тому современная история дает немало. Она же свидетельствует о том, что одной из причин системного кризиса денежно-кредитной системы является неспособность (нежелание) центральных банков поддерживать коммерческие банки через участие в их капиталах.

В целом, законодательство закрепляет достаточный объем полномочий Банка России по реализации его основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля.

Однако ряд норм вызывает обоснованные сомнения. Прежде всего, следует обратить внимание на требования ст. 22 Закона о Банке России, в соответствии с которой Центральный банк не должен предоставлять кредиты для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, кроме тех случаев, когда это предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете. Такое обязательство, установленное законом, может на практике воспрепятствовать реализации конституционной функции Банка России по защите и обеспечению устойчивости рубля.

Действующий Закон о Банке России содержит также ряд иных норм, которые обуславливают возможность вторжения в вопросы денежно-кредитной политики Центрального банка. Так, в статье 2 предусмотрено, что государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если иное не предусмотрено федеральными законами. Посредством принятия федеральных законов на Центральный банк Российской Федерации может быть возложена обязанность отвечать по любым долгам государства, что неизбежно повлечет необходимость дополнительной эмиссии, введения в оборот ничем не обеспеченной денежной массы.

Вопрос о том, в каких случаях и в каком объеме Центральный банк Российской Федерации может взять на себя обязательства государства, должен решаться самим Банком России с учетом потребностей, которые продиктованы необходимостью поддержания денежно-кредитной системы страны. В противном случае будут нарушены его исключительные права на осуществление денежной эмиссии, защиту и обеспечение устойчивости рубля.

Приведем еще один пример «законодательной интервенции» в компетенцию Центрального банка Российской Федерации. Статьей 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлено, что средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов хранятся в Банке России, если иное не установлено федеральными законами. В данной норме Федерального закона заложена потенциальная угроза подмены Центрального банка Российской Федерации другими кредитными учреждениями, что неизбежно повлияет на осуществление функции денежной эмиссии, поскольку в этом случае Банк России лишается возможности использовать одно из наиболее эффективных средств организации обращения и регулирования объема денежной массы.

Отметим в этой связи также то обстоятельство, что реализация указанной нормы может

устранить существующий весьма эффективный механизм контроля за поступлением и расходованием бюджетных средств.

Наконец, необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство. В соответствии с п. 14 ст. 4 Закона о Банке России компетенция Центрального банка ограничивается теми полномочиями, которые установлены федеральными законами. Из этого можно сделать вывод, что Банк России может предпринимать только те действия, на которые он уполномочен непосредственно по законодательству. Такое ограничение представляется не вполне обоснованным. Законодательство по определению не может установить исчерпывающий перечень тех мер, которые могут быть востребованы для защиты и обеспечения устойчивости рубля. Выбор тех или иных мер должен определяться Банком России в каждом конкретном случае с учетом реальных потребностей защиты и обеспечения устойчивости рубля. В противном случае Центральный банк будет лишен возможности обеспечивать наиболее эффективное регулирование в этой сфере государственной жизни.

Очевидно, при закреплении функций Банка России законодатель основывался на ограничительном толковании конституционных норм, искусственно суживая сферу их применения. Такой подход представляется не правомерным. Конституция Российской Федерации закрепляет основные принципы и нормы, действие которых не может быть отменено либо ограничено законом, либо иным правовым актом. Отметим также, что функция толкования Конституции принадлежит Конституционному Суду, а не Федеральному Собранию.

Заключая вопрос о функциональной независимости Банка России, необходимо рассмотреть вопрос о том, как его компетенция соотносится с полномочиями Правительства Российской Федерации. По Конституции Российской Федерации, Правительство обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики (пункт «б» части 1 статьи 114). Данное конституционное положение, как представляется, не должно вызывать каких-либо коллизий с нормами ст. 77. Перед каждым из указанных органов стоят свои задачи, они имеют различный статус, обладают разными правами, решают вопросы кредитной и денежной политики своими, только им присущими средствами.

Вместе с тем, нельзя исключить возможность возникновения конфликтов. В отсутствие прямой соподчиненности между ними решать их можно только на основе согласия (консенсуса). Если же конфликты между Правительством и Центральным банком окажутся неразрешимыми, приоритет в вопросах защиты и обеспечения устойчивости

рубля должен остаться за Центральным банком. Ведь Конституция именно ему вверяет функции по защите и обеспечению устойчивости рубля, подчеркивая, что эти функции должны осуществляться независимо от других органов государственной власти, в том числе от Правительства Российской Федерации.

Управление Банком России

Конституция Российской Федерации не определяет структуру управления Центрального банка, ограничиваясь только вопросом о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Банка России. Кандидатуру на эту должность в Государственную Думу представляет Президент Российской Федерации. Он же ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении Председателя Банка от должности (пункт «г» ст. 83 Конституции). Само же назначение на должность и освобождение от должности осуществляется Государственной Думой (пункт «в» ст. 103 Конституции). Таким образом, непосредственно в самой Конституции установлены такие «сдержки и противовесы», которые исключают возможность назначения либо освобождения от должности Председателя Банка России по решению лишь одного из органов государственной власти.

Структура органов управления Центрального банка установлена Законом о Банке России. Помимо Председателя, она включает Совет директоров как высший коллегиальный орган управления Банка России. Следует отметить, что в этом вопросе Закон о Банке России следует не только исторически сложившейся традиции, но и тем образцам, которые были восприняты большей частью зарубежных стран.

Как отмечает профессор О.Е. Кутафин, Закон о Банке России устанавливает важный принцип организационного единства органов управления Центрального банка. Этот принцип проявляется, в частности, в том, что Председатель Банка России по должности возглавляет Совет директоров. Члены Совета директоров назначаются и досрочно освобождаются от должности Государственной Думой по представлению Председателя Банка России. Решения Совета директоров могут быть приняты только при условии обязательного участия в его заседании Председателя Банка либо лица, его замещающего.

Таким образом, Закон о Банке России закрепляет за Председателем особую роль в организационной структуре управления Центрального банка. Эта роль предопределена самим фактом закрепления в Конституции только должности Председателя Банка России. По той же причине Закон устанавливает, что Председатель Банка России действует от имени Банка России, представляет его интересы в отношениях с органами государственной власти, организациями и учреждениями, несет всю полноту ответственности за его деятельность (ст. 18 Закона о Банке России).

Отметим также внутреннюю непротиворечивость законодательного закрепления полномочий органов Банка России, что также служит цели обеспечения единства его управленческой структуры.

Вместе с тем, следует отметить, что Закон о Банке России предусматривает ряд существенных гарантий коллегиального руководства Центральным банком. Как отмечалось выше, назначение и досрочное освобождение от должности членов Совета директоров производятся Государственной Думой. Заседания Совета директоров проводятся не реже одного раза в месяц. Они могут быть созваны не только по решению Председателя, но и по требованию не менее трех членов Совета. Заседания Совета директоров правомочны при кворуме в 7 членов Совета. Решения принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов.

Указанные нормы не только создают своеобразный механизм защиты коллегиальных начал в управлении Банка России. Они не допускают также вмешательства в его управление со стороны органов исполнительной власти. Особо в этой связи следует отметить ст. 19 Закона о Банке России, согласно которой участие в заседаниях Совета директоров могут принимать министр финансов и министр экономики, но только с правом совещательного голоса.

В целом, Закон о Банке России достаточно последовательно реализует основанное на Конституции требование о невмешательстве в деятельность Центрального банка со стороны органов исполнительной власти. В той же ст. 19 Закона о Банке России регламентирован ряд дополнительных форм взаимодействия Центрального банка с органами исполнительной власти. В частности, установлено, что Банк России и Правительство Российской Федерации информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные консультации. Председатель Банка России или по его поручению

один из его заместителей участвует в заседаниях Правительства Российской Федерации. Банк России консультирует Министерство финансов по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние банковской системы и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики.

Как считает Шевчук Денис, Заместитель генерального директора, Вице-президент «Кредитный брокер INTERFINANCE» (ИПОТЕКА * КРЕДИТОВАНИЕ БИЗНЕСА), такие формы взаимодействия с органами исполнительной власти в полной мере соответствуют требованиям Конституции о независимом осуществлении Банком России функции по защите и обеспечению устойчивости рубля. Таким же образом должны строиться взаимоотношения Банка России с Государственной Думой и Федеральным Собранием в целом. Однако, как было отмечено выше, это конституционное требование Закон о Банке России в полной мере не соблюдает, устанавливая принцип подотчетности Банка России перед Государственной Думой.

В целом, сточки зрения критериев независимости систему управления Банка России можно оценить положительно. В определенной корректировке нуждаются только отдельные положения Закона о Банке России.

В частности, представляется целесообразным увеличить срок пребывания в должности Председателя Банка России. По действующему законодательству срок его полномочий составляет 4 года. На такой же срок избираются Президент и Государственная Дума, что дает им возможность осуществить смену руководства Банка России после проведения президентских и парламентских выборов. Такое положение вещей, как отмечает профессор Кутафин, «не вполне согласуется с конституционным принципом независимого осуществления Банком России возложенных на него конституционных функций».

Если обратиться к опыту зарубежных стран, можно отметить тот факт, что председатели центральных банков, как правило, избираются на 6–8 лет, т. е. на больший срок, чем президент и парламент. Такая гарантия позволяет центральным банкам осуществлять свою деятельность вне зависимости от смены политического руководства страны: Так, Управляющий Банк де Франс назначается на 6-летний срок. Члены Исполнительного совета Европейского центрального банка занимают свои должности в течение 8 лет. Члены Совета управляющих Федеральной резервной системы США назначаются на должность Президентом по совету и с согласия Сената на 14 лет.

Закон о Банке России устанавливает закрытый перечень оснований для освобождения Председателя Банка от должности:

– истечение срока полномочий;

– невозможность исполнения служебных обязанностей, подтвержденная заключением государственной медицинской комиссии;

– личное заявление об отставке;

– совершение уголовно наказуемого деяния, установленное вступившим в силу приговором суда;

– нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России (ст. 12).

Обоснованность большей части указанных оснований не вызывает сомнений. Замечания вызывает только норма о нарушении федеральных законов о Банке России. Такое основание для досрочного отстранения от должности не в полной мере согласуется с требованиями ст. 75 Конституции РФ. Банк России должен осуществлять свою функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля независимо от других органов государственной власти, в том числе от Федерального Собрания. При этом не имеет значения, в какой правовой форме может осуществляться такое вмешательство – в форме федерального закона либо постановления одной из палат Федерального Собрания. Если акты парламента нарушают требования ст. 75 Конституции, Банк России должен исполнять не законодательные, а конституционные нормы. В такой ситуации недопустимо отстранять от должности Председателя Банка России только по такому основанию, как нарушение федеральных законов. Возникшая коллизия может быть устранена, если указанная норма ст. 12 Закона о Банке России будет сформулирована следующим образом: «Нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России, и не противоречат конституционным гарантиям независимого осуществления Банком России функции по защите и

обеспечению устойчивости рубля».

Представляется целесообразным установить также такой порядок, при котором члены Совета директоров будут назначаться на более продолжительный срок, чем Председатель Банка России. Это позволит, по оценке профессора Кутафина, обеспечить не только преемственность политики Банка России, но и самостоятельность суждений членов Совета директоров.

Наконец, следует отметить необходимость совершенствования организации Национального банковского совета как совещательного органа при Банке России. В частности, многими специалистами отмечается целесообразность увеличения численного состава Национального банковского совета, прежде всего за счет более широкого представительства Совета Федерации и кредитных организаций. Это позволит расширить возможности по выявлению существующих потребностей в денежно-кредитной сфере, обеспечить большее взаимодействие Банка России с банковским сообществом и с субъектами Российской Федерации. При этом, безусловно, должен быть сохранен статус Национального банковского совета как совещательного органа при Банке России. Иначе могут быть нарушены конституционные гарантии независимости Центрального банка, несовместимые с участием в его органах управления представителей государственных органов, а также коммерческих организаций и учреждений.

Имущественная и финансовая самостоятельность Банка России

Статья 2 Закона о Банке России предусматривает ряд норм, которые обеспечивают имущественную и финансовую самостоятельность Центрального банка. Банк России является юридическим лицом и самостоятельно осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом. Изъятие такого имущества либо

обременение его обязательствами без согласия Банка России не допускаются. Финансирование деятельности Банка России осуществляется за счет его собственных доходов. Кроме того, ст. 2 подчеркивает, что государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами.

Сходным образом решается вопрос об ответственности Банка России и кредитных организаций: Банк России не несет ответственности по обязательствам кредитных организаций, а кредитные организации – по обязательствам Банка России за исключением тех случаев, когда они принимают на себя такие обязательства (ст. 79 Закона о Банке России).

Указанные общие принципы имущественной и финансовой самостоятельности реализуются в ряде других норм Закона о Банке России. В частности, установлено, что Банк России имеет уставный капитал в размере 3 млрд. рублей (ст. 9). Наличие уставного капитала отражает конституционную природу Банка России как банковского учреждения.

Закон указывает, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России (ст. 3). Полученные им доходы должны направляться на решение основных поставленных перед ним задач – защиту и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов; иные направления деятельности, установленные ст. 4 Закона о Банке России.

Финансирование деятельности Банка России осуществляется за счет доходов, которые он получает от операций, предусмотренных ст. 45 Закона о Банке России, а также от участия в капиталах кредитных организаций.

Балансовая прибыль Банка России определяется как разница между его доходами и расходами (ст. 10). 50 процентов фактически полученной балансовой прибыли подлежит перечислению в федеральный бюджет. Оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного направления. При этом Закон особо подчеркивает, что перечисление прибыли отчетного года в

федеральный бюджет допускается только после утверждения годового отчета Банка России Советом директоров (ст. 26).

Закон о Банке России устанавливает ряд дополнительных гарантий имущественной и финансовой самостоятельности Центрального банка. В частности, установлено, что смета расходов и расходы, не предусмотренные в смете, утверждаются Советом директоров. Совет директоров устанавливает формы и размеры оплаты труда Председателя Банка России, членов Совета директоров, заместителей Председателя и других служащих Банка России (пункты 3 и 5 ст. 16). Тем самым исключается возможность воздействия на Банк России посредством таких мер, как отказ в финансировании, сокращение размеров оплаты труда, изъятие его средств.

Банк России не регистрируется в налоговых органах и освобождается от уплаты всех налогов, сборов, пошлин и других платежей, предусмотренных налоговым законодательством (ст. 2 и 26 Закона о Банке России). Указанные нормы не только обеспечивают пополнение фондов, необходимых для реализации конституционных функций Банка России, но и служат целям его защиты от административного произвола.

Аналогичные нормы установлены законодательством многих стран. Так, Закон «О Национальном банке Словакии» указывает, что «Банк управляет своими финансами в соответствии с бюджетом, который утверждается Советом директоров... Финансирование деятельности Банка осуществляется за счет его доходов» (ст. 38). Такая же норма установлена ст. 64 Закона «О Национальном банке Польши». Органический закон «О Банке Португалии» устанавливает, что «Банк является публично-правовым юридическим лицом, который обладает административной и финансовой автономией и имеет закрепленное за ним имущество» (ст. 1).

В целом, можно достаточно высоко оценить степень имущественной и финансовой самостоятельности Банка России, что, впрочем, не исключает необходимости в изменении отдельных законодательных норм.

В частности, нуждается в уточнении положение ст. 2 Закона о Банке России, согласно которому уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Такая формулировка не отражает целевое назначение и особый статус имущества Банка России. Данный недостаток может быть устранен, если указанная норма будет изложена в следующей редакции: «Уставный капитал и иное имущество

Банка России являются федеральной собственностью, которая предназначена для осуществления конституционной функции по защите и обеспечению устойчивости рубля, а также иных задач Банка России, установленных федеральными законами». Такое уточнение правового статуса имущества Банка России позволит более эффективно защищать активы Банка России за рубежом в тех случаях, когда они подвергаются аресту либо на них обращается взыскание по искам иностранных кредиторов к Российской Федерации.

Об этом свидетельствует скандал со швейцарской фирмой «NOGA». Неисполнение решения Стокгольмского суда 1997 г. привело к тому, что в мае 2000 г. в обеспечение иска к Российской Федерации были арестованы счета Банка России и целого ряда российских компаний в банках Франции. Как отмечают СА Голубев и Г.И. Лунтовский, «данный пример наглядно показывает, как важно сохранить независимый статус Банка России и ни в коем случае не допустить возможности отождествления его активов с собственностью Российской Федерации. Решения иностранных судов, рассмотревших и отклонивших иски фирмы „NOGA“, базировались именно на особом конституционном статусе Банка России и его имущества, о чем конкретно указано в текстах решений».

Выше мы отметили необходимость изменения нормы ст. 2 Закона о Банке России, в соответствии с которой Центральный банк должен отвечать по обязательствам государства, если это предусмотрено федеральными законами. По нашей оценке, указанная норма может нарушить конституционные гарантии независимого осуществления функции по защите и обеспечению устойчивости рубля. С тем, чтобы этого не допустить, указанную норму целесообразно изложить в следующей редакции: «Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами, которые внесены при наличии заключения Правительства Российской Федерации и согласованы с Банком России». Данная формулировка основывается на требованиях, установленных в части 3 ст. 104 и в части 2 ст. 75 Конституции РФ.

В определенной корректировке нуждается также норма об участии Банка России в капиталах кредитных организаций. Закон о Банке России ограничивается только общим указанием о возможности получения доходов от участия в капиталах кредитных организаций (ст. 10). Каких-либо конкретных норм по этому вопросу он не содержит. С учетом сказанного, представляется целесообразным дополнить статью 7 положениями об осуществлении контроля за деятельностью тех кредитных организаций, в капиталах которых участвует Центральный банк, и о порядке использования полученных от такого участия доходов.

Отметим в этой связи также необходимость сохранения участия Банка России в капиталах системообразующих банков. Участие Банка России в капиталах кредитных организаций обеспечивает устойчивость не только банковской системы, но и рубля, поскольку неизменным условием сохранения устойчивости любой национальной валюты является бесперебойное и отлаженное функционирование основных или системообразующих элементов банковской системы страны.

Следующим источником доходов Центрального банка являются операции, предусмотренные ст. 45 Закона о Банке России. Указанная статья предоставляет Банку России широкие возможности для осуществления банковских операций, но, к сожалению, в отдельных случаях вводит не вполне обоснованные ограничения. В частности, это касается норм о предоставлении кредитов на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами, о покупке и продаже чеков, векселей со сроками погашения не более шести месяцев, о покупке и продаже облигаций, депозитных сертификатов и иных ценных бумаг со сроком погашения не более одного года. Такие ограничения, оправданные для условий гиперинфляции, вряд ли уместны при устойчивом состоянии национальной валюты.

Следует уточнить норму ст. 26 Закона о Банке России, согласно которой Центральный банк перечисляет в федеральный бюджет 50 процентов фактически полученной балансовой прибыли. Такая норма представляется излишне жесткой. Она рассчитана в основном на условия устойчивого состояния валюты, а не возможного его ухудшения, когда все средства Банка России должны направляться исключительно на пополнение его резервов. С учетом сказанного, предлагается изложить первое предложение ст. 26 в следующей редакции: «Банк России перечисляет в федеральный бюджет, если это не противоречит задаче защиты и обеспечения устойчивости рубля, 50 процентов фактически полученной балансовой прибыли по итогам года после утверждения годового отчета Банка России Советом директоров».

Правоспособность Банка России

Закон о Банке России наделяет Центральный банк достаточно широким объемом

гражданской правоспособности. Статья 2 указывает, что он является юридическим лицом. При этом его организационно-правовая форма не определяется.

В данном вопросе Закон о Банке России следует тем образцам, которые существуют практически во всех странах. Законодательство всех государств, без исключений, признает за центральными банками статус юридических лиц. Предоставление такого статуса осуществляется непосредственно законами о центральных банках, а не актами гражданского законодательства.

Как правило, законодательство не определяет организационно-правовую форму центральных банков. Исключение составляют только те немногие страны, где центральные банки учреждены в форме акционерных обществ (Австрия, Венгрия, Бельгия, Греция, Нидерланды, Турция, Швейцария, ЮАР). При этом следует особо подчеркнуть, что ни в одной из стран не признается приоритет гражданского законодательства перед законами о центральных банках. Как правило, законодательство устанавливает самые широкие формы гражданской правоспособности центральных банков. Так, Закон «О Банке Бельгии» предусматривает, что «Банк может осуществлять все сделки и предоставлять любые виды услуг, которые соответствуют возложенным на него задачам» (ст. 13). Закон «О Резервном банке Новой Зеландии» указывает, что «Банк является юридическим лицом, которое не может быть ликвидировано, имеет общую печать и которому предоставлено право приобретения, владения и распоряжения движимой и недвижимой собственностью, а также быть истцом и ответчиком в суде» (часть 2 ст. 5). Закон «О Национальном банке Словакии» подчеркивает, что «право владения собственным имуществом осуществляется Банком Словакии таким же образом, как и частными юридическими лицами в сфере имущественных отношений» (часть 4 ст. 1). Аналогичным образом решается вопрос о гражданской правоспособности Европейского Центрального банка: «Европейский Центральный банк... в каждом из Государств-участников Европейского Сообщества имеет наиболее широкую правоспособность из тех, которыми может обладать юридическое лицо в таком государстве; он может, в частности, приобретать и отчуждать движимую и недвижимую собственность и быть стороной в судебном процессе».

В целом, по действующему законодательству Банк России наделен достаточно широкими правами в сфере гражданско-правового регулирования. Как отмечалось выше, Центральный банк имеет уставный капитал и иное имущество, которым он владеет, пользуется и распоряжается самостоятельно (ст. 2 Закона о Банке России).

Особо следует отметить тот факт, что Закон о Банке России исходит из принципа единства гражданской правоспособности Центрального банка. Территориальные учреждения Банка России (в том числе национальные банки республик) не имеют статуса юридического лица, не могут принимать решения, имеющие нормативный характер, не наделены правом выдавать гарантии и поручительства, вексельные и другие обязательства без разрешения Совета директоров. Они действуют на основании Положения о территориальных учреждениях, которое утверждается Советом директоров (ст. 84 Закона о Банке России). Такое решение в полной мере соответствует конституционным требованиям, согласно которым в исключительное ведение федерации переданы вопросы финансового, валютного и кредитного регулирования, а также денежной эмиссии (п. «ж» ст. 71), а Банк России определяется как единый конституционный орган, который наделен четко определенными конституционными функциями (части 1 и 2 ст. 75).

Наиболее полно Закон о Банке России регламентирует вопрос об осуществлении Центральным Банком операций. В частности, он имеет право:

- предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами;
- покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев;
- покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке;
- покупать и продавать облигации, депозитные сертификаты и иные ценные бумаги со сроками погашения не более одного года;
- покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;

- покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей;

- проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и иные ценности;

- выдавать гарантии и поручительства;

- осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;

- открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и иностранных государств;

- выставлять чеки и векселя в любой валюте;

- осуществлять другие банковские операции от своего имени, если это не запрещено законом (ст. 45 Закона о Банке России).

Анализ вышеприведенных норм позволяет сделать следующие выводы. Статья 45 оставляет открытым перечень операций, которые могут осуществляться Банком России. Вместе с тем, установлены необходимые в этом случае ограничения. Такие операции, во-первых, должны иметь банковский характер, во-вторых, соответствовать требованиям законодательства, в-третьих, они не должны запрещаться законом.

Помимо этого, федеральные законы могут вводить ограничения на осуществление Банком России операций на комиссионной основе (ст. 45). Отметим в этой связи, что без взимания комиссионного вознаграждения осуществляются операции с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также операции по обслуживанию государственного долга и операции с золотовалютными резервами Российской

Федерации (ст. 23).

В целом, регламентация гражданско-правовых форм банковских операций представляется вполне обоснованной и нуждается только в отдельных корректировках, связанных главным образом с временными ограничениями по ряду операций, осуществляемых Банком России.

Более жестко Закон о Банке России подходит к вопросу о регулировании иных форм гражданско-правовых сделок. Как отмечалось выше, участие Банка России в капиталах кредитных организаций допускается только в случаях, непосредственно установленных в законе. При этом Закон обязывает Банк России обеспечить свое участие в капиталах Сбербанка, Внешторгбанка и ряда зарубежных банков в объеме не менее 50 процентов плюс одна акция. Последнее решение представляется оправданным с учетом задач по укреплению банковской системы в целом, защиты сбережений и вкладов граждан и, в конечном счете – по обеспечению устойчивости рубля.

Ограничения предусмотрены и по вопросу участия Банка России в капиталах других (небанковских) организаций. Оно допускается только в капиталах тех организаций, которые обеспечивают деятельность Банка России, его учреждений и служащих, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом (ст. 7 Закона о Банке России).

Вместе с тем, Закон о Банке России не регламентирует порядок участия Центрального банка в капиталах и деятельности международных организаций, ограничиваясь только общим указанием о том, что сотрудничество в денежно-кредитной, валютной и банковской сферах с международными организациями и центральными банками иностранных государств регулируется международными договорами, отдельными федеральными законами и межбанковскими соглашениями (ст. 8).

Закон о Банке России содержит ряд норм, которые разграничивают компетенцию органов управления Центрального банка по осуществлению гражданских прав и обязанностей. В основном, соответствующие решения принимаются Председателем Банка России. Он обеспечивает реализацию функций Банка России, действует от его имени и представляет его интересы в отношениях с органами государственной власти, организациями и учреждениями (ст. 18).

И только в отдельных вопросах Закон ограничивает компетенцию Председателя-Банка России. В ведение Совета директоров переданы, в частности, вопросы о создании и ликвидации учреждений и организаций Банка России; об участии в международных организациях; об участии в капиталах организаций, обеспечивающих деятельность Банка России, его учреждений, организаций и служащих; об определении лимитов операций на открытом рынке; о купле-продаже недвижимости для обеспечения деятельности Банка России (ст. 16 Закона о Банке России).

Такое разграничение компетенции органов управления представляется в целом оправданным, и в уточнении нуждаются только отдельные его положения. В частности, необходимо дополнить норму о купле-продаже недвижимости, ограничив ее действие либо по объектам недвижимости, либо по суммам сделок. Сделать это необходимо, чтобы не загружать Совет директоров вопросами о приобретении или отчуждении недорогостоящих либо малозначительных объектов недвижимости.

Заключая анализ статуса Банка России с точки зрения критериев его независимости, следует отметить необходимость в изменении ряда норм действующего законодательства. Однако, к сожалению, такая задача в повестке дня не стоит. Напротив, существует реальная угроза отмены многих гарантий независимости Банка России, о чем свидетельствует проект поправок к Закону о Банке России.