

ФИНАНСОВОЕ, НАЛОГОВОЕ И БАНКОВСКОЕ ПРАВО

Е. Н. Пастушенко

*доктор юридических наук, профессор
Саратовская государственная академия права*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопросы правового регулирования и правоприменительной практики в государственном управлении и деятельности финансово-кредитных органов неразрывно связаны с защитой прав и свобод, законных интересов физических и юридических лиц. Это подтверждает актуальность в современном российском финансовом и административном праве темы совершенствования правового обеспечения деятельности Центрального банка Российской Федерации, проведения эффективной работы по правовому регулированию в области банковского дела на основе международно-правовых принципов Базельского комитета по банковскому надзору, оптимизации правоприменительной практики территориальных учреждений банка России и кредитных организаций с учетом зарубежного опыта, обобщения судебной практики по делам о нарушениях законодательства о банках и банковской деятельности и выработки соответствующих рекомендаций по укреплению правопорядка в сфере денежно-кредитных отношений, что позволяет в должной мере справедливо говорить о потребности общества и государства в повышении качества реализации публично-правового (финансово-правового и административно-правового) статуса Центрального банка Российской Федерации.

Правовая составляющая в деятельности Центрального банка Российской Федерации и его территориальных учреждений требует глубоко, всесторонне и достоверно оценить современную систему сложившихся в указанной области публично-правовых отношений, научно-теоретическую и практическую значимость правовых категорий и современных доктрин, сложившихся в науке финансового, банковского и административного права.

В Указе Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»¹ особо отражены вопросы:

¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

недопустимости разбалансирования банковской системы, необходимости проведения сбалансированной кредитно-финансовой политики;

усиления роли государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний;

государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности, принятия мер по созданию устойчивой банковской системы, отвечающей интересам реальной экономики;

облегчения доступа предприятий к долгосрочным кредитам на финансирование капитальных вложений;

оказания реальной государственной поддержки целевых программ структурной перестройки промышленности;

создания действенной системы финансового контроля в целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем.

Необходимость совершенствования финансового контроля закреплена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»² и подтверждена в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 5 апреля 2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»³. Обращает внимание на актуальность данных вопросов Стратегия развития финансового рынка на 2006—2008 годы, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2006 г. № 793-р⁴, разрабатываемая Стратегия развития страхового рынка. Обеспечение должного правопорядка в финансовой и банковской сферах является приоритетным направлением правовой политики, что закреплено в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на очередной год, которые разрабатываются Центральным банком Российской Федерации во взаимодействии с Правительством Российской Федерации, направляются на рассмотрение Президенту Российской Федерации и в отношении которых в итоге принимается решение Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (например, Постановлением ГД ФС РФ от 4 июля 2007 г. № 4863-4 ГД приняты к сведению Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2008 год⁵).

Современная двухуровневая банковская система, отвечающая требованиям рыночной экономики, была законодательно оформлена 2 декабря 1990 г. принятием двух законов РСФСР: «О Центральном банке

² См.: Вестник Банка России. 2002. № 5.

³ См.: Там же. 2005. № 19.

⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 24. Ст. 2620.

⁵ См.: Там же. 2007. № 29. Ст. 3536.

РСФСР (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности в РСФСР»⁶. Усиление государственности в деятельности Центрального банка было закреплено в декабре 1993 г. Конституцией Российской Федерации, в ст. 75 которой предусматривается осуществление Центральным банком функции обеспечения устойчивости и защиты национальной валюты независимо от иных органов государственной власти. Таким образом, деятельность Банка России занимает важное место в конституционной экономике страны⁷.

В зарубежной экономической литературе центральный банк обычно характеризуется как государственный или квазигосударственный кредитно-финансовый институт с четкими юридическими обязательствами. С юридической точки зрения центральные банки первого типа являются публично-правовыми кредитно-финансовыми учреждениями. Квазигосударственный характер центральных банков второго типа проявляется, в частности, в том, что их правовой статус сочетает черты коммерческой акционерной компании и публично-правового кредитно-финансового института⁸. В российской экономической науке также подчеркивается, что правовой статус Центрального банка Российской Федерации связан с его сущностью как общественного денежно-кредитно-

⁶ Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356) был изложен в новой редакции как Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Федеральным законом от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ (СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593). Действовал с изм. по сост. на 21 марта 2002 г. (СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1093), утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», который действует с изм. и доп. по сост. на 26 апреля 2007 г. (СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117).

Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357) был изложен в новой редакции как Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» Федеральным законом от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ (СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492). Действует с изм. по сост. на 24 июля 2007 г. (СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4011).

⁷ См.: *Игнатовская И. И.* Конституционно-правовое регулирование денежно-кредитных отношений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2000; *Чегринцев Е. А.* Конституционно-правовой статус Центральных банков Европейского союза: (На примере европейской системы Центральных банков): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Баренбойм П.* Конституционная экономика и центральный банк // Рос. юстиция. 1997. № 11; *Кобзарь Д. А.* Компетенция Банка России как элемент его конституционно-правового статуса: Скрытый конфликт // Банковское право. 2005. № 5. С. 11—13.

⁸ См.: *Крупнов Ю. С.* Центральные банки: Условия формирования капиталов // Бизнес и банки. 2001. № 4—5.

го института⁹. В настоящее время на органы государственной власти возлагается особая задача защиты прав и свобод граждан как высшей ценности¹⁰. В условиях российского государства закрепление за Банком России статуса органа государственной власти отвечает интересам гражданского общества¹¹.

Исследуя финансово-правовые основы денежной системы Российской Федерации, Е. Р. Денисов утверждает, что независимый статус Банка России как системообразующего звена денежной системы необходимо конкретизировать и дополнить законодательными гарантиями¹². В частности, им поддерживается идея О. Н. Горбуновой об издании федерального закона «О финансах», в котором конкретизировались бы полномочия государственных органов по регулированию денежной и финансовой систем¹³, что вполне обоснованно и востребовано как с научно-теорети-

⁹ См.: *Лаверушин О. И., Мамонова И. Д., Валецьева Н. И.* Банковское дело: Учебник. М., 2005. С. 36—38; *Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской.* М., 2005. С. 357—365; *Деньги, кредит, банки / Под ред. Г. Н. Белоглазовой: Учебник.* М., 2006. С. 350—390; *Фетисов В. Д., Фетисова Т. В.* Финансы и кредит: Учебное пособие. М., 2006. С. 309—314; *Банковское дело: Управление и технологии: Учебник / Под ред. проф. А. М. Тавасиева.* М., 2005. С. 36—35; *Банковское дело: Учебник / Под ред. Е. Ф. Жукова, Н. Д. Эриашвили.* М., 2006. С. 66—81; *Жарковская Е. П.* Банковское дело: Учебник. М., 2005. С. 93—99; *Глушкова Н. Б.* Банковское дело: Учебное пособие. М., 2005. С. 20—36; *Банковское дело: Учебник / Под ред. Г. Г. Коробовой.* М., 2002. С. 33—51.

¹⁰ См., например: *Нерсесянц В. С.* Философия права: Учебник для вузов. М., 2000. С. 111; *Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца.* М., 2004. С. 217—224; *Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие / Под ред. М. Н. Марченко.* М., 2005. С. 61—67; *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 140—142.

¹¹ См.: *Ляхтина Т. А.* О сущности финансовой системы как элемента современного государства // *Финансовое право.* 2005. № 4; *Меликьян Г. Г.* Развитие банковской системы России и инвестиции: Достижения и проблемы // *Деньги и кредит.* 2006. № 1. С. 3—7; *Бубенищikov А. Д.* Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности // *Финансовое право.* 2005. № 3; *Кудряшова Е. В.* Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // *Банковское право.* 2005. № 5. С. 45—47; *Рукавишников И. В.* Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг // *Финансовое право.* 2005. № 7; *Мусаткина А. А.* Понятие позитивной финансово-правовой ответственности // *Финансовое право.* 2005. № 7; Информационно-аналитическое издание Банка России — Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора (подготавливается ежегодно, начиная с отчета за 2002 год, публикуется на сайте Банка России в сети Интернет www.cbr.ru): Информация Банка России от 17 декабря 2003 г. // *Вестник Банка России.* 2003. № 70.

¹² См.: *Денисов Е. Р.* Финансово-правовые основы денежной системы Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

¹³ См.: *Горбунова О. Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1996. С. 43.

ческих, так и практических позиций. Заслуживает внимания и позиция Г. В. Петровой, что развитие финансового права как единой системы взаимосвязанных правовых норм требует закрепления основ финансовой деятельности государства в Федеральном законе «О публичных финансах в Российской Федерации», в котором нашли бы свое отражение общие принципы регулирования различных видов финансовых отношений, в том числе бюджетных, налоговых, валютных, банковских, страховых, фондовых, учетных, финансово-контрольных; единый финансовый рынок, единая финансовая политика, взаимосвязь государственного и муниципального уровней финансового регулирования, единый финансовый контроль, единая финансовая отчетность, финансовая дисциплина, финансово-правовая ответственность, финансовые функции государственных органов¹⁴. Предлагаемая законодательная регламентация позволила бы развить конституционные основы о финансово-правовом статусе Банка России.

При анализе финансово-правового статуса Центрального банка Российской Федерации следует учесть позиции административного¹⁵ и финансового¹⁶ права о публично-правовом статусе. Отсутствие в законодательстве определения статуса Банка России приводит к необходимости разрешить данную проблему путем обращения к теории права и судебной практике¹⁷. Представляется целесообразным анализировать правовое положение Банка России с позиций финансового права как органа, осуществляющего банковское регулирование, с позиций административного права как органа, осуществляющего управление в денежно-кредитной сфере¹⁸. В ходе своей деятельности Банк России

¹⁴ См.: *Петрова Г. В.* Финансовое право: Учебник. М., 2006. С. 16.

¹⁵ См., например: *Ковалева Н. Н.* Административно-правовой статус предприятий: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

¹⁶ См., например: *Петрова Г. В.* Налоговые отношения: Теория и практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 36; *Бакаева О. Ю.* Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов Российской Федерации / Под ред. Н. И. Химичевой; Саратов, 2002; *Она же.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005; *Она же.* Содержание категории «финансово-правовой статус» (На примере таможенных органов) // Государство и право. 2006. № 1. С. 95—99; *Бит-Шабо И. В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

¹⁷ См. подробнее: *Пастушенко Е. Н.* Судебное обжалование нормативных актов Банка России в области валютного регулирования и валютного контроля // Проблемы теории и практики банковского дела: Сб. науч. ст. Саратов, 2000. С. 142; *Она же.* О соотношении банковского и административного законодательства по вопросам ответственности кредитных организаций // Вестник СГАП. 2003. № 2.

¹⁸ См., например: *Голубев С. А.* Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: Сравнительно-правовой анализ. М.: ЗАО Юстицинформ, 2004; *Он же.* Правовые аспекты банковской деятельности: Сб. статей. М., 2004; *Он же.* Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М., 2000.

осуществляет финансовую деятельность¹⁹. Развитие форм деятельности Банка России как объекта финансово-правовой политики заключается в совершенствовании правоустановительной (нормотворческой), правоприменительной, контрольно-надзорной деятельности, деятельности по управлению имуществом (в том числе золотовалютными резервами) и оказанию услуг (в том числе обслуживания счетов бюджетов).

В условиях формирования и функционирования в Российской Федерации двухуровневой банковской системы, отвечающей потребностям рыночной экономики, все большее значение приобретает вопрос о государственном регулировании экономики, его формах и методах, роли права в этом процессе. Приведение в действие механизма финансов и обеспечение его целенаправленного функционирования в соответствии с задачами общества и государства осуществляется с помощью норм финансового права²⁰. Вопросы денежной системы, организации расчетов, иные аспекты банковской системы и банковской деятельности обоснованно признаются актуальными вопросами финансового права²¹. Денежно-кредитная сфера и банковская деятельность являются одной из сфер экономики, требующей управления и регулирования со

¹⁹ См., например: *Ашмарина Е. М.* Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: Проблемы и перспективы. М., 2004. С. 54—55; *Бельский К. С.* Эмиссионное право как институт финансового права // Государство и право. 2006. № 5. С. 48—55; *Он же.* К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8; *Запольский С. В.* Оздоровление денежного обращения как условие совершенствования финансового механизма // Финансовое право. 2005. № 8; *Тосуньян Г. А.* Правовое обеспечение национальных интересов России в банковской сфере // Журнал рос. права. 2005. № 12.

²⁰ См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. перераб. и доп. М., 1999. С. 12; *Пацуркивский П. С.* Предмет и границы финансового права постсоциалистического государства // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Черновцы, 2003. Вып. 1. С. 5—26.

²¹ См.: *Химичева Н. И.* Финансовое законодательство как предмет ведения Российской Федерации и ее субъектов // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: Научно-практический семинар. 9 февраля 2001 г. / Под ред. Р. Ш. Халикова, В. М. Манохина. Саратов, 2001. С. 68; *Она же.* Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере финансов // Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: Тез. докл. науч.-практ. семинара. 30 марта 2001 г. Саратов, 2002. С. 120—121; *Она же.* Финансовое право: Федеральные и региональные аспекты развития // Правоведение. 2002. № 5. С. 16—25; *Запольский С. В.* О предмете финансового права // Там же. С. 25—30; *Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П.* Финансовое право: Учеб. пособие. Харьков, 2003. С. 11, 20, 287—315; *Казанцев Н. М.* Институты финансового права // Журнал рос. права. 2005. № 9.

стороны государства²². Центральный банк Российской Федерации характеризуется как государственный орган, осуществляющий финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных обязанностей, функций и задач²³.

Анализируя понятие финансовой деятельности, которое является одним из ключевых понятий финансового права, ученые рассматривают различные формы ее осуществления. Так, например, Е. Ю. Грачева, отмечая, что любое мероприятие в государстве невозможно провести без финансовой деятельности государства, подчеркивает: она принимает правовые формы²⁴. В. М. Мандрица также соглашается, что осуществление финансовой деятельности государства требует правового урегулирования прав, обязанностей, ответственности участвующих в ней субъектов²⁵. М. В. Карасева отмечает, что финансовая деятельность государства является частью компетенции Банка России, поскольку он участвует в собирании, распределении и использовании финансовых ресурсов государства, когда осуществляет операции с различными видами бюджетов, операции по обслуживанию государственного долга, эмиссию денежных знаков и управление денежной системой²⁶. Активно используется в настоящее время как в научной, так и в учебной литературе определение финансовой деятельности, предложенное Н. И. Химичевой²⁷, в соответствии с которым финансовая деятельность государства — это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов²⁸.

Представляется, что в образовании (формировании) денежных фондов Центральный банк Российской Федерации участвует путем обязательных платежей: уплатой налогов и перечислением в федеральный

²² См.: Шохин С. О. Денежно-кредитная политика России: Вопросы совершенствования правового регулирования // Научные труды Рос. академии юрид. наук: В 3 т. М., 2004. Т. 3. С. 679—682; Ильясов С. М. О сущности и основных факторах устойчивости банковской системы // Деньги и кредит. 2006. № 2. С. 45—48; Гевандов Я. А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М., 2003.

²³ См.: Мандрица В. М., Рукавишников И. В., Дружнин Д. Н. Финансовое право / Под ред. В. М. Мандрицы. Ростов н/Д, 1999. С. 26.

²⁴ См.: Финансовое право / Под ред. Е. Ю. Грачевой и Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 9.

²⁵ См.: Мандрица В. М. Финансовое право. Ростов н/Д, 2003. С. 7.

²⁶ См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 18.

²⁷ См.: Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность государства, муниципальных образований и роль государственного финансового контроля // Актуальные проблемы финансового права. Сб. науч. ст., посвящен. 75-летию доктора юрид. наук, профессора, академика РАН ВШ Н. И. Химичевой. Саратов, 2003. С. 9.

²⁸ См.: Химичева Н. И. Глава 4 учебника: Финансовое право. М., 2002. С. 83.

бюджет части прибыли. В развитии налогово-правового статуса как части финансово-правового статуса Банка России можно выделить несколько этапов²⁹. Выполнение Банком России стоящих перед ним общегосударственных задач, наличие особого публично-правового статуса, определенного Конституцией Российской Федерации, неизбежно приводят к выводу об особенностях налогового статуса Банка России и невозможности применения к нему общих требований налогового законодательства по его налогообложению в общем порядке³⁰.

Первоначально по Закону РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» Банк России и его учреждения освобождались от уплаты всех видов государственных и местных налогов, сборов и пошлин (ст. 9). Данная льгота не воспринималась налоговыми органами по причине того, что не была закреплена в налоговом законодательстве. Это приводило к налоговым спорам между Банком России, не платившим налоги в тот период времени, и налоговыми органами, предъявлявшими требования об уплате налогов. Судебная практика по данному вопросу не отличалась единообразием. В редакции Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 26 апреля 1996 г. № 65-ФЗ, с одной стороны, были усилены позиции Банка России: закреплено положение о том, что Банк России не регистрируется в налоговых органах (ст. 2); с другой стороны, получил закрепление тезис налоговых органов о том, что Банк России и его учреждения освобождаются от уплаты всех налогов, сборов, пошлин и других платежей на территории Российской Федерации в соответствии с законодательными актами о налогах (ст. 26). Однако обновленная редакция по-прежнему приводила к судебным спорам между Банком России и налоговыми органами по вопросу уплаты налогов, результаты рассмотрения которых не отличались единообразием.

В последующем, при введении в действие главы 25 Налогового кодекса РФ о налоге на прибыль организаций, положение о том, что Банк России не регистрируется в налоговых органах, было исключено из ст. 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Банк России признавался налогоплательщиком³¹. Окончательно обязанности Банка России в качестве налого-

²⁹ См.: Голубев С. А. Налогообложение Центрального банка Российской Федерации: Общие принципы, правовые аспекты современного этапа развития // Деньги и кредит. 2001. № 3; Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Г. А. Тосунян. М., 2004. Т. 2 (автор главы — Голубев С. А.). С. 591—599.

³⁰ Банковское право Российской Федерации. Особенная часть: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Г. А. Тосунян. С. 592.

³¹ См.: Федеральный закон от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3413.

плательщика закреплены в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в ст. 26 которого предусмотрено, что налоги и сборы уплачиваются Банком России в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Помимо уплаты налогов Банк России выполняет специальную финансово-правовую обязанность по формированию фондов государства: согласно ст. 26 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», после утверждения Советом директоров годовой финансовой отчетности Банка России, последний перечисляет в федеральный бюджет 50 % фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения. В 2004 и 2005 гг. было установлено перечисление 80 % фактически полученной по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов³². Ранее в редакции Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ была закреплена иная позиция, свидетельствующая о большей самостоятельности Банка России в этом вопросе; было предусмотрено, что прибыль Банка России после направления ее в установленном Советом директоров порядке в резервы и фонды перечисляется в доход федерального бюджета (ст. 26).

Таким образом, развитие законодательства об участии Банка России в формировании фондов государства свидетельствует об усилении подконтрольности Банка России уполномоченным субъектам финансового права.

Представляется, что указанная финансово-правовая обязанность Банка России по перечислению после утверждения годовой финансовой отчетности в федеральный бюджет законодательно определенной фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ, носит исключительный характер, не известный финансовой деятельности иных юридических лиц, в частности казенных предприятий, в отношении которых закреплены положения о распределении прибыли согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³³.

В процессе использования денежных фондов Центральным банком Российской Федерации обслуживаются счета бюджетов и внебюджетных

³² См.: Статья 21 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5038; ст. 23 Федерального закона от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5277.

³³ См.: СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746; 2003. № 50. Ст. 4855.

фондов, корреспондентские счета кредитных организаций, осуществляются наличные и безналичные расчеты, организуется денежное обращение, валютное регулирование и валютный контроль, проводится единая государственная денежно-кредитная политика с использованием инструментов и методов денежно-кредитной политики, в том числе путем выпуска облигаций Банка России, размещаемых и обращаемых среди кредитных организаций³⁴. Банк России осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации. Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора, осуществляет государственный финансовый контроль³⁵.

В распределении денежных фондов Центральный банк Российской Федерации участвует путем кредитования, выдавая кредиты банкам, служащим Банка России. Следовательно, Центральный банк Российской Федерации играет большую роль в финансовой деятельности государства. Им принимаются правовые акты в области банковского кредита, денежного обращения и расчетов, устанавливаются основы валютного регулирования и валютного контроля; осуществления обслуживания счетов бюджетов и внебюджетных фондов и по другим вопросам законодательно оформленной компетенции в области финансовой деятельности как финансово-кредитного органа. Правовые акты Банка России являются финансово-правовыми актами. В процессе финансовой деятельности государства принимаются финансово-правовые акты. По широко распространенному мнению, юридической формой реализации финансовой деятельности государства являются финансово-правовые акты, которые подразделяются в зависимости от того, какие органы их издадут (акты представительных и акты исполнительных органов государственной власти), а также в зависимости от их юридической силы (законы и подзаконные акты)³⁶. В связи с указанным отметим, что в

³⁴ См.: Положение Банка России от 29 марта 2006 г. № 284-П «О порядке эмиссии облигаций Банка России» // Вестник Банка России. 2006. № 21.

³⁵ См., например: Правовые основы финансового контроля в Российской Федерации: Учеб.-метод. пособие / Под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2000. С. 5; Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 5. С. 75; Она же. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. 2002. № 2; Финансовое право: Учебник / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2002. С. 111—115; Саттарова Н. А. К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2006. № 1; Она же. Банковский надзор в системе государственного финансового контроля // Банковское право. 2005. № 5. С. 42—44; Варфоломеева Ю. А. Правовые основы финансового контроля // Финансовое право. 2005. № 12; Шохин С. О. Особенности и проблемы правового регулирования аудита Центрального банка Российской Федерации // Финансовое право. 2002. № 2; Махмутова Э. Х. Система формализации финансового контроля в кредитной сфере: Банк России — правовой аспект // Банковское право. 2005. № 3. С. 44—46.

³⁶ См.: Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: Учеб. пособие. М., 2001. С. 11.

процессе правотворчества Центрального банка Российской Федерации принимаются правовые акты, обеспечивающие, как правило, финансовую деятельность государства.

Среди финансово-плановых актов следует выделить смету расходов Банка России, исполнение которой рассматривается Национальным банковским советом по информации Совета директоров. Национальный банковский совет утверждает на основе предложений Совета директоров общий объем расходов на содержание служащих Банка России, общий объем расходов на пенсионное обеспечение, страхование жизни и медицинское страхование служащих Банка России, общий объем капитальных вложений, общий объем прочих административно-хозяйственных расходов. Банк России имеет уставный капитал в размере 3 млрд руб. и осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Изложенное позволяет говорить о финансах Банка России как финансах организаций, входящих в состав финансовой системы России.

Особый финансово-правовой режим имеют золотовалютные резервы Банка России как централизованные денежные фонды. Согласно ст. 2 Закона о Банке России, уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Но при этом Банк России осуществляет триаду собственника — полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России. Изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без согласия Банка России не допускается, если иное не предусмотрено федеральным законом. 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.

Анализ позволяет выделить следующие правовые формы деятельности Центрального банка Российской Федерации: а) правоустановительная, б) правоприменительная, в) регулятивная, г) правоохранительная.

Все перечисленные правовые формы деятельности должны осуществляться по установленным правилам. Проанализируем, насколько банковское законодательство детально регламентирует осуществление деятельности по изданию правовых актов.

Банк России по правовому статусу не является федеральным органом исполнительной власти, поскольку подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, но по характеру деятельности Банку России свойственны элементы организации управления в подведомственной сфере. В указанном аспекте актуальным является использование теории административного права по проблеме обеспечения законности и государственной дисциплины³⁷. Установление четких процедурных правил, охватывающих своим регулятивным воздействием юридические виды управленческой деятельности, имеет

³⁷ См. подробнее: Пастушенко Е. Н. К вопросу о праве банка на суждение // Банковское право. 2003. № 1. С. 12.

первостепенное практическое значение, поскольку этим обеспечивается надлежащий ход и результат правоприменительного процесса, а также соблюдение прав и законных интересов других участников правоприменительного процесса³⁸. Под процессуальной деятельностью Центрального банка Российской Федерации представляется обоснованным понимать осуществляемую в процессуальной форме, регулируемую процессуальными нормами деятельность Банка России по созданию (изменению, приостановлению, отмене) нормативных правовых актов Банка России; правоприменительную деятельность.

Правотворческая деятельность Банка России осуществляется в рамках производства по принятию нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации, включающего в себя подготовку, принятие (издание), опубликование и введение в действие нормативных правовых актов³⁹. Правоприменительная деятельность Банка России осуществляется в рамках юрисдикционного и правонаделительного процессов. Правонаделительный процесс — вид процессуальной деятельности, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность Банка России по реализации принадлежащей компетенции в банковской сфере, включающий в себя:

регистрационное производство;

лицензионно-разрешительное производство;

административно-договорное производство и процедуру допуска банков в систему страхования вкладов.

Под юрисдикционным процессом в Центральном банке Российской Федерации предлагается понимать осуществляемую в процессуальной форме, регулируемую процессуальными нормами правоприменительную деятельность юрисдикционного, принудительного характера Центрального банка Российской Федерации по разрешению споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения. Юрисдикционный процесс Центрального банка включает следующие производства и процедуры: производство по делам об административных правонарушениях; процедуры реализации мер предупредительного характера, процедуры реализации мер

³⁸ См.: Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М., 1976. С. 142; Глазунова И. В. О понятии налогового процесса // Финансовое право. 2005. № 7; Кузнеценкова В. Е. Налоговый процесс в системе финансово-правовых категорий // Финансовое право. 2005. № 6.

³⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Административная реформа — разработки ученых института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. № 10; Манохин В. М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 109; Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: Анализ закона на коррупциогенность // Журнал рос. права. 2005. № 2; Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М., 1968. С. 45.

пресекающего характера, процедуры реализации мер восстановительного характера, мер финансово-правовой ответственности.

Одним из принципов правового регулирования выступает обеспечение единства прав и обязанностей, одним из признаков правовой нормы — обеспечение ее соблюдения принудительной силой государства, в силу чего имеют научно-теоретическое и практическое значение вопросы ответственности за несоблюдение или нарушение установленных правил⁴⁰. В науке финансового и административного права активно разрабатываются проблемы финансово-правовой⁴¹ и административной ответственности в сфере банковской деятельности⁴². Продолжающаяся дискуссия о природе мер принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям согласно ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», о том, являются ли эти меры мерами административно-правового принуждения или финансово-правового принуждения, обострившаяся в судебной

⁴⁰ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 622—633; Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 166—170.

⁴¹ См.: Карасева М. В. Финансовое право России: Новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 5—13; Крохина Ю. А. Финансовое правонарушение: Понятие, состав и санкции // Финансовое право. 2004. № 3; Самтарова Н. А. Некоторые теоретические проблемы обоснования финансовой ответственности как вида юридической ответственности // Финансовое право. 2005. № 11; Она же. Теоретические вопросы финансово-правового принуждения // Финансовое право. 2005. № 4; Мусаткина А. А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журнал рос. права. 2005. № 10; Она же. Законность санкций финансового права // Законность. 2005. № 7; Она же. Проблемы совершенствования поощрительных финансово-правовых санкций // Право и политика. 2004. № 11; Журавлева О. О. К вопросу о правовой природе финансовой ответственности // Юрист. 2003. № 12; Она же. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности // Финансовое право. 2004. № 4; Разгильдиева М. Б. Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Правоведение. 2002. № 5. С. 128—133; Сердюкова Н. В. Финансово-правовая ответственность по бюджетному законодательству // Финансовое право. 2004. № 5; Емельянова Е. С. Ответственность кредитной организации за нарушение бюджетного законодательства // Финансовое право. 2005. № 2.

⁴² См.: Алексеева Д., Пыхтин С. Административная ответственность банков по новому КОАП РФ // Законность. 2002. № 8, 9; Приданникова М. А. Административная ответственность за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности // Административное право и процесс. 2005. № 4; Она же. О некоторых вопросах толкования и применения статьи 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юрист. 2005. № 12; Коробова Т. Л. Понятие и признаки административного правонарушения в финансовой сфере // Финансовое право. 2005. № 6; Оксюк Т. Банк России штрафует кредитные организации // Бизнес-адвокат. 2005. № 24; Онуфrienко Н. В. Цель наложения штрафа может быть различной // Юрист. 2003. № 7.

практике арбитражных судов коллизия в применении ст. 15.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушения законодательства о банках и банковской деятельности» и ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» о мерах воздействия Банка России, применяемых к кредитным организациям, свидетельствуют о необходимости более детальной регламентации правоохранительной функции права именно на уровне федерального закона, а не ведомственного нормативного акта (как имеет место в отношении нормативного акта Банка России о применении мер воздействия к кредитным организациям). Убедительно высказано в юридической литературе мнение, что ст. 74 Закона о Банке России нуждается в серьезной корректировке и доработке⁴³. Для деятельности Банка России по применению мер государственного принуждения к кредитным организациям следует учесть, что административно-правовые нормы, регламентирующие административную ответственность, реализуются в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которое является одним из специфических и важных административно-юрисдикционных производств, входящих в административно-юрисдикционный процесс⁴⁴. Данный вид производства является наиболее разработанным в науке и урегулированным в законодательстве⁴⁵. Выделяются следующие особенности данного производства: оно возникает только в связи с совершением административного проступка; посредством производства реализуется административная ответственность, к правонарушителю применяются меры административного наказания⁴⁶. Поэтому следует признать оптимальной направленность деятельности Банка России на качественное совершенствование текущего надзора, прежде всего — замещение формальных процедур контроля за соблюдением установленных норм оценкой реальных параметров рисков. В рассматриваемом аспекте принципиальное значение имеет принятие законодательных актов, направленных на дальнейшее укрепление правовых основ банковской деятельности и предполагающих, в частности, укрепление надзорных и контрольных

⁴³ См.: *Гогин А. А.* К вопросу об ответственности за нарушения банковского законодательства // *Банковское право.* 2005. № 3. С. 13—14.

⁴⁴ См.: *Панова И. В.* Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов, 1999. С. 6.

⁴⁵ См., например: *Масленников М. Я.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994; *Панова И. В.* Производство по делам об административных правонарушениях; *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964; *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1993; *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Д.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989; и др.

⁴⁶ См.: *Махина С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории. Перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 121.

полномочий Банка России и повышение прозрачности деятельности кредитных организаций⁴⁷.

Процессуальную деятельность Банка России возможно рассматривать и с иных позиций. Поскольку Банк России рассматривается как орган управления банковской системой России, то можно процессуальную деятельность рассматривать как осуществляемую в рамках управленческого и юрисдикционного процессов⁴⁸. При этом управленческий процесс, осуществляемый Центральным банком Российской Федерации, состоит из производства по принятию нормативных правовых актов Центрального банка Российской Федерации; регистрационного производства; лицензионно-разрешительного производства, административно-договорного производства и процедуры допуска банков в систему страхования. Управленческий процесс в Центральном банке довольно подробно регламентирован и имеет следующие задачи: создание (приостановление, изменение, отмена) подзаконных норм, призванных обеспечить организацию практического исполнения (соблюдения) норм закона; реализация административных полномочий Банка России в области лицензирования, регистрации кредитных организаций, предоставления разрешений.

Особенностью процессуальной деятельности Банка России является его право на суждение⁴⁹. Так, органам исполнительной власти свойственно управление с позиций усмотрения в рамках законности. Данный тезис вполне может быть использован в финансовом праве по отношению к применению Центральным банком Российской Федерации мер надзорного реагирования к кредитным организациям⁵⁰. Обращение к современным проблемам внедрения системы управления рисками

⁴⁷ См.: Голубев С. А., Гузнов А. Г. Изменения банковского законодательства России: Важный этап совершенствования системы банковского надзора // Деньги и кредит. 2001. № 9; Голубев С. А. Актуальные вопросы правового регулирования банковской деятельности // Деньги и кредит. 2005. № 3; Ерпылева Н., Гузнов А. Создание, реорганизация и ликвидация российских кредитных организаций (новое в правовом регулировании) // Хозяйство и право. 2005. № 7, 8; Материалы Совещания руководителей юридических служб территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации // Деньги и кредит. 2005. № 10. С. 72—73; Гузнов А. Г. Применение Банком России мер принуждения к кредитным организациям: Правовые аспекты // Деньги и кредит. 2005. № 12. С. 30—40.

⁴⁸ См.: подробнее: Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: Процессуальные аспекты финансово-правовой теории / Под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2006. С. 36—134.

⁴⁹ См.: Бужеря В. Практика относительности: Правовые коллизии субъективных решений // Аналитический банковский журнал. 2004. № 11; Пастушенко Е. Н. К вопросу о праве банка на суждение. С. 9—14.

⁵⁰ По данной проблеме см., например: Бондаренко Г. А., Макарова А. А. Мотивированные суждения и их обоснования // Деньги и кредит. 2006. № 3. С. 33—35; Сергин А. М. «Мотивированное суждение» в практике инспекционной деятельности // Актуальные проблемы правового обеспечения банковской деятельности: Материалы науч.-практ. конф. 26 октября 2004 г. Омск, 2004. С. 141—145.

актуально для Банка России, развивающего риск-ориентированный банковский надзор в соответствии с рекомендациями Базельского комитета по банковскому надзору (см., например: Письмо Банка России от 30 июня 2005 г. № 92-Т «Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах»⁵¹. Развитие надзора Банка России требует дальнейшего совершенствования системы обнаружения проблем в деятельности кредитных организаций на ранних стадиях их возникновения и организации системы раннего предупреждения правонарушений. Данная деятельность с позиций мирового опыта требует от Банка России оперативного применения к кредитным организациям адекватных мер воздействия за попытки скрыть реальное положение дел. Правоприменительная деятельность Банка России предполагает набор полномочий надзорного органа по надлежащему и оперативному реагированию на правонарушения в банковском секторе. Применение норм права, регулирующих привлечение к юридической ответственности, в том числе финансово-правовой и административной, — важная составляющая правоохранительной формы применения права. Без правоохранительной правоприменительной деятельности не могут быть реализованы нормы, предусматривающие привлечение правонарушителей к юридической ответственности и совершение необходимых для этого вспомогательных действий. Посредством правоохранительной деятельности разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления, осуществляется защита субъективных прав, правового статуса граждан, государственных органов, различного рода организаций, государственных служащих в сфере управления, применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовых и иных юридических обязанностей⁵².

Таким образом, в условиях проведения административной реформы и преобразований в банковской системе Российской Федерации, снятия многих административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности (в том числе банковской), внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов, развития саморегулирования в бизнесе, поиска адекватных вариантов взаимодействия власти и бизнеса, либерализации валютного законодательства, досрочного снятия с 1 июля 2006 г. законодательных ограничений в валютных правоотношениях и развития указанной тенденции правовой политики в нормативных актах Центрального банка Российской Федерации применительно к таможенно-банковскому контролю, должно быть продолжено совершенствование форм и методов деятельности Банка России с учетом современных социально-экономических и политико-правовых реалий, что, в свою очередь, немыслимо без должной правовой основы и свидетельствует о значительной роли юридической службы в системе Банка России.

⁵¹ См.: Вестник Банка России. 2005. № 34.

⁵² См.: *Корнев А. П.* Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 58.