

0-776752

На правах рукописи

ЦЕНТР ТРАБОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
К Г У

МАКАРОВА Янина Михайловна

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА**

Специальность 12.00.03. - гражданское право,
предпринимательское право, семейное право,
международное частное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2001

Диссертация выполнена на кафедре гражданского и семейного права
Московской Государственной Юридической Академии.

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент Долинская В.В.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
Баринов Н.А.
кандидат юридических наук
Линникова Н.Ю.

Ведущая организация - Академия государственной службы при Президенте
Российской Федерации

Защита диссертации состоится

«13» декабря 2001 г. в 12⁰⁰ часов на заседании Диссертационного
совета Д 212.123.03 при Московской Государственной Юридической
Академии по адресу: 123286 Москва, Садово-Кудринская ул., д.9

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской
Государственной Юридической Академии

Автореферат разослан 31.10.2001

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555883

Ученый секретарь

Диссертационного Совета

доктор юридических наук

И.В.Ершова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В целях реализации экономической функции государства и построения сбалансированной системы рыночной экономики вслед за Конституцией Российской Федерации (ст.ст.71, 72) Гражданский кодекс Российской Федерации провозгласил государство полноценным, равноправным с другими субъектами участником гражданских правоотношений (ст.ст.1, 2, 124-125). Но в силу своей специфики Российская Федерация участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, через посредство других, в первую очередь, юридических, лиц. Организации, обладающие статусом юридического лица, являются одним из основных субъектов права, в том числе, гражданского. Это неперенный участник свободных рыночных отношений, развитие и утверждение которых предполагает реформирование российской экономики, и они постоянно входят в предмет пристального внимания российского законодателя и отечественных ученых.

Но за рамками научных исследований, да и во многом – правового регулирования оказались вопросы юридических лиц, систематически, на профессиональной основе осуществляющих как публично-, так и частно-правовые функции государства, в том числе – Центрального банка Российской Федерации (далее – Банка России). Ситуация обостряется тем, что на современном этапе действующая Конституция РФ и специальное законодательство закрепили абсолютно новую для России концепцию – концепцию независимого центрального банка.

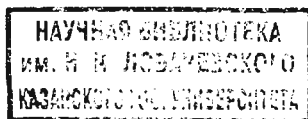
Для Банка России характерна двойственность правовой природы: с одной стороны, он представляет собой специфический институт государственного регулирования в денежно-кредитной сфере, с другой стороны - является юридическим лицом, участником гражданско-правового оборота.

Эффективность выполнения Банком России его основной конституционной функции - защиты и обеспечения устойчивости рубля - предопределяет стабильность и развитие гражданского оборота в стране. Это обуславливает необходимость точного определения статуса Банка России как в публично-правовом, так и в частно-правовом аспекте.

Однако в настоящее время относительно разработанными являются лишь отдельные вопросы публично-правового статуса Банка России. Что же касается вопросов его частно-правового статуса, то они остаются неразрешенными, что во многом обусловлено существенными пробелами действующего законодательства. Последним обстоятельством обусловлено повышенное внимание к рассмотрению частно-правового статуса Банка России как юридического лица.

Таким образом, актуальность темы исследования обусловлена следующими факторами: во-первых, усилением частно-правовых функций Российской Федерации; во-вторых, относительной правовой неурегулированностью статуса юридических лиц, систематически осуществляющих на профессиональной основе одновременно публично-правовые и частно-правовые функции государства, в том числе Банка России; в-третьих, правовой неурегулированностью статуса Банка России как юридического лица.

Перспективность исследования видится в том, что в нем делается попытка определить место Банка России в системе публичного и частного права - в частности, дать определение Банку России как особой государственной структуре и как юридическому лицу, а также определить правовой режим принадлежащего ему имущества. Исследование направлено на поиск путей совершенствования действующего законодательства, определяющего статус отечественного центрального банка, восполнение его существенных пробелов, которые могут привести к серьезным негативным ситуациям в экономике, и, следовательно, гражданском обороте страны.



Степень разработанности темы. С большей или меньшей долей условности мы можем выделить 3 блока научных исследований, которые помогли определиться с подступами к проблеме.

Это, во-первых, исследования проблем участия государства в гражданском обороте, где весомое слово сказали М.М.Богуславский, В.А.Бублик, И.В.Ершова, Е.Н.Ефименко, С.Э.Жилинский, В.В.Лаптев, В.К.Мамутов, В.С.Мартемьянов.

Во-вторых, это работы, посвященные понятию юридического лица: классического периода – Бринца, Ю.С.Гамбарова, Л.Л.Гервагена, В.М.Гессена, Н.Л.Дювернуа, Р. Иеринга, А.И.Каминки, Д.И.Мейера, Савиньи, кн.Е.Н.Трубецкого, Г.Ф.Шершеневича и др;

советского периода – И.Г.Александрова, С.С.Алексеева, С.И.Аскназия, С.Н.Братуся, А.В.Венедиктова, Д.М.Генкина, В.П.Грибанова, О.С.Июффе, Ю.Х.Калмыкова, С.Ф.Кечекьяна, С.М.Корнеева, М.И.Кулагина, С.Н.Ландкофа, П.И.Стучки, Е.А.Флейшиц, Р.О.Халфиной, В.С.Якушева и др.;

современных – М.И.Брагинского, В.В.Витрянского, У.Зайберта, Т.В.Кашаниной, В.П.Мозолина, В.А.Рахмиловича, Е.А.Суханова, Ю.К.Толстого, В.Ф.Яковлева и др.

В-третьих, это работы по административному, банковскому, конституционному и финансовому праву, касающиеся тех или иных аспектов положения и деятельности центральных банков: С.А.Авакьяна, П.Д.Баренбойма, О.Н.Горбуновой, Н.Ю.Ерпылевой, И.В.Ершовой, Л.Г.Ефимовой, В.А.Кикоть, Ю.М.Козлова, О.Е.Кутафина, Н.А.Михалевой, А.А.Мишина, О.М.Олейник, М.Ориу, Б.А.Страшуна, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Чичерина, К.Ф.Шерепета и др.

Однако в том виде, в котором нами сформулирована тема, она в отечественной цивилистической литературе практически не разрабатывалась.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является разработка теоретических и методологических подходов к определению и раскрытию статуса Банка России, совершенствованию его деятельности и взаимодействия с другими субъектами в гражданском обороте и в процессе его регулирования в современных условиях.

Для реализации цели исследования в диссертации предпринята попытка решения следующих задач:

- обобщить и проанализировать отечественный и зарубежный опыт нормативного определения и научного исследования статуса центрального банка;

- выявить основные проблемы эффективной организации и деятельности центрального банка демократического государства в условиях рыночной экономики и дать им системную характеристику;

- определить место Банка России в системе категорий «государственный орган» - «юридическое лицо»;

- актуализировать определение центрального банка и уточнить его свойства как специфического государственного института и как особого юридического лица в современных условиях;

- дать характеристику правового режима имущества, принадлежащего Банку России;

- проанализировать систему органов управления Банка России с позиций цивилистической классификации в целях оптимизации и дифференциации их деятельности.

Поставленные задачи нашли свое отражение в структуре работы.

Теоретической базой исследования являются фундаментальные разработки отечественных и зарубежных ученых-юристов, а также экономистов и социологов, в которых освещаются вопросы функций государства, государственного регулирования, юридических лиц, банковской системы, таких, как: П.Д.Баренбойм, Я.А.Гейваядов,

О.Н.Горбунова, Л.Г.Ефимова, М.Л.Коган, О.И.Лаврушин, О.М. Олейник, Г.А.Тосунян, Л.Н.Яснопольский и других.

Информационной базой исследования явились законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Союза ССР и дореволюционной России, ряда зарубежных государств, направленные на регулирование денежно-кредитной системы, определение статуса центрального банка, в частности, порядка его формирования и деятельности, а также акты самого Банка России.

В диссертации применялись обще- и частнонаучные **методы исследования**: наблюдение, анализ, синтез, аналогия, индукция, дедукция, объяснение, системный подход, логический и исторический методы, комплексный и многоотраслевой анализ, метод сравнительного правоведения, доказательство, диалектический материализм и др.

Результатами исследования явились следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. В связи с тем, что в настоящее время Банк России ни в доктрине, ни в действующем законодательстве не включен в понятие «органы государственной власти», порядок применения ст.125 ГК РФ к случаям выступления Банка России в гражданско-правовых отношениях от имени государства является двояким: п.3 ст.125 ГК РФ может подлежать прямому применению, а п.1 ст.125 ГК РФ следует применять по аналогии закона (п.1 ст.6 ГК РФ).

2. В целях разграничения имущества Российской Федерации и Банка России, а также более четкого определения имущественной базы последнего, представляется целесообразным дополнить Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее - Закон о Банке России) нормой о включении в состав имущества Банка России «собственных золотовалютных резервов» или «золотовалютных резервов Банка России». Для характеристики правового режима золотовалютных резервов предлагается внести в ст.35 Закона о Банке

России норму, указывающую в качестве одного из основных инструментов денежно-кредитной политики «операции с золотовалютными резервами».

3. В целях оптимизации государственного регулирования банковской системы предлагается внести в Закон о Банке России изменение: указать Банк России как «основной» орган банковского регулирования, ввиду его определяющего влияния на состояние банковской системы. В связи с этим предлагается закрепить право регистрации и лицензирования кредитных организаций за одним субъектом банковского регулирования - Банком России, восстановить для Банка России полномочия по лицензированию и контролю за деятельностью кредитных организаций как профессиональных участников и эмитентов на рынке ценных бумаг, а также право лицензирования деятельности организаций, занимающихся аудитом кредитных организаций, для чего следует внести соответствующие изменения и дополнения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ) и Федеральные законы «О государственной регистрации юридических лиц», «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «Об аудиторской деятельности».

4. Для совершенствования нормотворческой функции Банка России, соблюдения прав и интересов других субъектов гражданского оборота в ст.6 Закона о Банке России внести дополнение: перечислить конкретные формы принимаемых Банком России нормативных актов.

5. В целях совершенствования правовой базы функционирования Банка России предлагается внести в Закон о Банке России дополнение: норму о принятии Устава Банка России как юридического лица – собственника закрепленного за ним имущества – Советом директоров Банка России. Также для восполнения пробела в Законе о Банке России и приведения его в соответствие с ГК РФ предлагается внести дополнение в указанный Закон: норму о признании Банка России созданным с момента государственной регистрации, которая осуществляется при предоставлении

Устава в оговоренный срок со дня вступления в действие Федерального закона или соответствующих изменений и дополнений в него.

6. Для устранения противоречий между Конституцией РФ и ст.87 Закона о Банке России предлагается внести изменение в Закон: предусмотреть возможность ликвидации центрального банка только в соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ.

7. В связи с тем, что получение прибыли не является основной целью деятельности Банка России, а полученная прибыль не распределяется между участниками, предлагается причислить Банк России к некоммерческим организациям и придать ему в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» организационно-правовую форму государственной корпорации, а также включить в соответствующие правовые акты следующее определение Банка России: «Банк России - государственная корпорация с особым конституционным статусом, учрежденная Российской Федерацией для осуществления защиты и обеспечения устойчивости рубля, наделенная исключительным правом эмиссии на территории Российской Федерации и осуществляющая свои функции независимо от органов государственной власти.

Имущество, переданное Банку России, является его собственностью».

В случае легализации в ГК РФ деления юридических лиц на юридические лица частного права и юридические лица публичного права необходимо внести соответствующую норму и в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», специально указав, что «Государственная корпорация является юридическим лицом публичного права».

8. Предлагается двучленная классификация функций Совета директоров Банка России по характеру правового регулирования.

Внешние (публично-правовые) функции определяют взаимоотношения Банка России и кредитных организаций, а также Банка России и органов государственной власти; внутренние (частно-правовые) включают функции, направленные на обеспечение эффективной

деятельности Банка России как юридического лица (формирование оптимальной внутренней структуры, имущественной базы деятельности и др.).

9 Совет директоров Банка России является основным волеобразующим органом управления Банка России, волеизъявляющим же является Председатель Банка России.

В связи с тем, что помимо указанных органов в Банке России также постоянно функционируют основные структурные органы (комитеты), не относящиеся к руководящим, но принимающие волевые решения в денежно-кредитной сфере, в Законе о Банке России предлагается установить общий порядок их создания и деятельности.

10. Для уточнения оснований освобождения от должности Председателя Банка России предлагается изложить п.5 ст.12 Закона о Банке России в следующей редакции: «5) установленное в судебном порядке нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России».

Более мелкие, но обладающие признаками новизны и практической значимости и имеющие значение для правоприменительной практики выводы и предложения содержатся в самом тексте диссертации.

Научная новизна исследования определяется поставленными выше целью и задачами, а также полученными результатами работы.

Впервые в отечественной цивилистике проанализированы вопросы гражданско-правового положения Банка России как юридического лица и его признаков.

Определено место Банка России в системе категорий «государственный орган» - «юридическое лицо».

Показаны практические возможности и последствия деления юридических лиц на лица публичного и частного права. Дана характеристика имущества Банка России в сравнительном плане с

имуществом Российской Федерации и как базы имущественной обособленности и самостоятельности юридического лица.

Выработаны и предложены более оптимальные начала взаимодействия Банка России с другими субъектами в гражданском обороте в процессе его государственного регулирования.

Исследован вопрос об актах Банка России с позиций нормативных актов властных структур и с позиций локальных актов юридических лиц.

Показаны пути восполнения пробелов в законодательстве по вопросам создания и прекращения деятельности Банка России.

Предложены современные решения вопросов регистрации лицензирования самого Банка России и кредитных организаций в банковской системе.

Дана характеристика органов Банка России, отражающая двойственность его статуса, и предложена выработанная на этой базе классификация их функций.

Предложена унификация и систематизация создания и прекращения органов центрального банка.

Разработана новая правовая характеристика Банка России, которая может быть использована законодателем как его определение.

Внесены предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его выводы могут быть использованы:

- при чтении лекций и проведении семинарских занятий по гражданскому праву,

- при совершенствовании законодательства (в частности, Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»),

- в конкретной правоприменительной практике,

- при разработке пособий и методических изданий по данной проблематике,

- в научно-исследовательской работе в связи с другими проблемами юридических лиц и Банка России, в частности.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены и обсуждены на Общеакадемической научной студенческой конференции в 1997 г., Межвузовской научной конференции студентов и аспирантов в 2000 г. в г.Москве, на научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI в.» в Дипломатической Академии МИД РФ в феврале 2001 г., заседаниях кафедры гражданского и семейного права Московской Государственной Юридической Академии в сентябре 2001 г.

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в 12 печатных работах общим объемом 2,3 п.л.

Структура и содержание диссертации.

Работа состоит из Введения, двух глав, включающих шесть параграфов, Заключения и Библиографии. Текст работы сопровождается блоками информации в виде пяти таблиц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность темы исследования, подчеркнута ее перспективность, освещена степень разработанности проблемы, определена цель и поставлены задачи работы, охарактеризованы теоретическая, методологическая и информационная базы исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, обоснованы научная новизна и практическая значимость исследования, раскрыта апробация результатов исследования.

Глава 1 «Центральный банк Российской Федерации в системе категорий «государственные органы - юридические лица» состоит из трех параграфов.

В § 1.1. «Развитие статуса центрального банка в России» проанализированы различные дефиниции понятия «статус» в целях выявления оптимального содержания данной категории для характеристики Банка России. Отметив наличие в настоящее время ряда дискуссионных вопросов, в частности – об объеме содержания понятия «статус», особенностях его применения в статике и динамике, а также его достаточности для отражения всего многообразия правовых ситуаций, автор обосновывает возможность наиболее широкой его трактовки. Для случаев конкретного применения в отраслевом разрезе использовать его в соответствующих словосочетаниях (например, «гражданско-правовой статус Банка России»).

В настоящее время как отечественными, так и зарубежными исследователями уделяется повышенное внимание проблеме независимости центрального банка. В работе акцентируется внимание на сопоставимости факторов независимости центрального банка (его функциональной, финансовой, кадровой автономии) с конституирующими признаками юридического лица. При рассмотрении указанных факторов с цивилистических позиций делается вывод, что функциональная и кадровая автономия центрального банка корреспондируют признакам организационного единства и самостоятельного выступления юридического лица в гражданском обороте, а также при разрешении споров в суде от своего имени; финансовая автономия центрального банка - признаку имущественной обособленности юридического лица, а также признаку самостоятельной имущественной ответственности юридического лица по своим обязательствам.

На базе историко-сравнительного анализа исследуется вопрос о том, какой статус - публично-правовой или частно-правовой был присущ

центральным банкам (и, в частности, отечественному) изначально. Проведен краткий обзор истории развития центральных банков зарубежных стран, показаны основные отличия статуса отечественного центрального банка от зарубежных аналогов. Акцентируется внимание на особенностях банковской системы России, послуживших предпосылками для формирования основных черт отечественного центрального банка – во-первых, банковская система сложилась гораздо позднее, чем в ведущих зарубежных странах; во-вторых, она была создана преимущественно за счет государства (большинство кредитных организаций были казенными). Подробное рассмотрение исторических особенностей генезиса отечественного центрального банка, его функционирования в различные исторические периоды (в дореволюционной России, в советское время, на современном этапе) позволили выделить две генетические особенности отечественного центрального банка - 1) изначальное создание государством в распорядительном порядке; 2) превалирование публично-правовых функций над частно-правовыми, т.е. выступление в качестве одного из органов государственной экономической политики.

Соответственно, отечественный центральный банк со времени своего создания (1860 г.) и до недавнего времени характеризовался более как государственная структура, непосредственно кредитующая правительство, а также прямо кредитующая промышленность и сельское хозяйство, и лишенная в своей деятельности какой-либо самостоятельности. Становление Банка России как независимого кредитно-финансового института начинается с принятия Закона РФ «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 2 декабря 1990 г.

Принцип независимости Банка России получает закрепление на высшем законодательном уровне: в ст.75 Конституции РФ 1993 г. В настоящее время этот процесс продолжается. Поскольку в целом прослежена трансформация отечественного центрального банка от государственного органа с отдельными чертами самостоятельного лица к

юридическому лицу с отдельными государственно-властными полномочиями, акцентируется вопрос о необходимости дальнейшего развития принципа его независимости, что соответствует мировой практике функционирования центральных банков.

В итоге обосновывается вывод о необходимости не только сохранения самого института центрального банка, необходимого для нормального функционирования рыночной экономики, но и дальнейшего укрепления принципа независимости центрального банка, провозглашенного и реализуемого как на международном уровне (Договор о Европейском союзе, Маастрихт, 7 февраля 1992 г.), так и на национальном – в конституциях большинства государств (в том числе, России).

В § 1.2. «Роль Центрального банка Российской Федерации в процессе участия государства в гражданском обороте» проанализирован порядок участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях, при этом выделены непосредственный (общий) и опосредованный (специальный) (п.п.1 и 3 ст.125 ГК РФ) и отмечена недостаточно четкая грань между предметами регулирования этих норм, что требует дальнейшего совершенствования гражданского законодательства.

Для решения вопроса о порядке применения к Банку России норм ст.125 ГК РФ исследуется актуальный вопрос, к какой разновидности публичных институтов следует отнести Банк России. Действующее законодательство, в частности, ст.ст. 10, 11 Конституции РФ, не включают Банк России в понятие «органы государственной власти». Из анализа содержания понятия «орган государственной власти» следует вывод, что при наличии у Банка России значительной доли государственно-властных полномочий его статус не в полной мере соответствует традиционному статусу органа государственной власти. Доктринальные точки зрения (как советских, так и современных ученых) по данному вопросу расходятся. В связи с вышеизложенным и учитывая квазигосударственный характер Банка России, для раскрытия его публично-правовой сущности предлагается

использовать категорию «федеральной экономической службы», а именно – законодательно определить Банк России как «федеральный банк». Уже существует опыт применения подобных категорий (п. «ж» ст.71 Конституции РФ). Кроме того, показаны преимущества, которые дает предложенное определение Банка России при решении ряда теоретических коллизий.

В настоящее время в связи с отсутствием нормативного определения Банка России как государственного органа представляется возможным применять п.1 ст.125 ГК РФ в отношении деятельности Банка России по аналогии закона.

На основании п.3 ст.125 ГК РФ, позволяющего рассматривать опосредованное участие Российской Федерации в гражданско-правовых отношениях, исследованы случаи выступления Банка России от имени Российской Федерации в гражданском обороте. Особое внимание, в связи с реалиями сегодняшнего дня, уделено своеобразию Банка России при выступлении в качестве генерального агента Правительства РФ при обслуживании государственного долга, а также роль Банка России в области развития международных отношений.

Важное значение для экономики страны и для характеристики имущественной сферы Банка России имеют золотовалютные резервы. С этих позиций исследуются их правовой режим, проблема эффективного управления золотовалютными резервами, способы осуществления операций с указанными резервами в разных странах. Обоснована необходимость законодательного разграничения золотовалютных резервов Российской Федерации и золотовалютных резервов Банка России: для разграничения имущества Российской Федерации и Банка России, а также для более четкого определения имущественной базы последнего. Для характеристики правового режима золотовалютных резервов предлагается внести в ст.55 Закона о Банке России норму, указывающую в качестве одного из основных

инструментов денежно-кредитной политики «операции с золотовалютными резервами».

Актуальна проблема участия Банка России в капиталах кредитных организаций - Сбербанк России, Внешторгбанка и ряда росзагранбанков. С одной стороны, роль Банка России можно охарактеризовать как определяющую в процессе стабилизации финансового положения данных кредитных организаций в условиях кризиса и обеспечивающую их оптимальное функционирование в настоящее время. С другой стороны, нельзя игнорировать обоснованную с экономической, политико-социальной и правовой точек зрения необходимость выхода Банка России из капиталов указанных кредитных организаций. Учитывая сложившуюся финансово-экономическую ситуацию в России, предлагается руководствоваться принципом постепенности, позволяющим в наибольшей мере соблюсти интересы Российской Федерации при данном процессе, и указан ряд условий, которые необходимо соблюдать при выходе Банка России из их капиталов.

Завершает логический процесс разграничения правосубъектности государства и Банка России рассмотрение проблемы эмиссии денежных средств. Вопреки широко распространенному мнению, эмитентом денежных средств является не государство, а Банк России, банкноты и монета которого являются его безусловными обязательствами и обеспечиваются всеми его активами. Особое звучание приобретает в этом контексте гражданско-правовой принцип полного возмещения убытков, который на практике неприменим в случае инфляции, возникшей по вине государства или Банка России.

§ 1.3. «Центральный банк Российской Федерации в механизме государственного регулирования гражданского оборота» включает в себя анализ как общих проблем категориального аппарата, так и специальных проблем законодательства, доктрины и правоприменительной практики в отношении Банка России. Государственное регулирование

рассматривается как наиболее соответствующий рыночным отношениям вид государственного управления экономикой. Освещаются формы непрямого (непосредственного) и косвенного (опосредованного) государственного воздействия на гражданский оборот. При этом к прямым формам отнесены осуществление государством его нормотворческой функции (установление им правил гражданского оборота); разрешение специальными государственными органами (судебными органами) конфликтов, возникающих между участниками гражданского оборота; применение предусмотренных законодательством карательных мер в отношении правонарушителей в сфере гражданского оборота. Косвенное воздействие государства на гражданский оборот проявляется в двух формах – во-первых, при участии государства в отношениях по принадлежности имущественных благ (отношения собственности) и, во-вторых, при участии государства в отношениях по переходу имущественных благ (в частности, в договорных отношениях).

Как специфический вид государственного регулирования исследуется банковское регулирование. В настоящее время в нем наблюдается тенденция к дерегулированию институтов финансового рынка со стороны государства. Несмотря на отсутствие прямого указания о банковском регулировании в Конституции РФ, из смысла ст.71 Конституции РФ можно сделать вывод, что оно носит исключительно федеральный характер.

В рамках анализа субъектного и объектного состава банковского регулирования акцентируется внимание на определяющей роли в данном процессе квазигосударственного органа – Банка России, в связи с чем предлагается законодательно установить, что Банк России является «основным» органом банковского регулирования. Обосновано, что взаимодействие Банка России с органами государственной власти, выполняющими отдельные функции банковского регулирования (МАП России, ФКЦБ России, Минфин России и др.), в целях избежания дублирования функций и возникновения конфликтов между

регулирующими субъектами, должно осуществляться преимущественно в форме информационного обмена и издания совместных нормативных актов.

Сформулирована цель банковского регулирования - обеспечение соблюдения публичных и частных интересов при осуществлении кредитными организациями их деятельности. Показана прямая взаимосвязь между осуществлением Банком России его основной конституционной функции (защита и обеспечения устойчивости рубля) и осуществлением банковского регулирования (в частности, развития и укрепления банковской системы Российской Федерации, а также обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов). Делается вывод о недопустимости выведения функции банковского регулирования за рамки указанной основной конституционной функции во избежание нарушения принципа независимости Банка России.

В качестве основных методов банковского регулирования выделены гражданско-правовой и административно-правовой методы, рассмотрена проблема их оптимального соотношения, критически осмыслены доктринальные предположения о существовании «комплексного» метода.

Наряду с анализом направлений банковского регулирования приводятся классификации функций центрального банка. Сделан вывод, что банковское регулирование осуществляется Банком России преимущественно при реализации им функций от своего имени, но в интересах всего общества. Ряду наиболее актуальных функций Банка России уделено особое внимание. Для совершенствования нормотворческой функции Банка России предлагается прямое законодательно закрепление видов издаваемых им нормативных актов. В связи с принятием новых федеральных законов «О государственной регистрации юридических лиц» и «Об аудиторской деятельности» неминуемо возникнут проблемы с порядком осуществления Банком России регистрационных и лицензионных функций, поскольку первый из указанных федеральных законов не учитывает неразрывности процессов регистрации и лицензирования

кредитных организаций, а второй - принципиальных особенностей банковского аудита. В связи с этим предложено сохранить право регистрации и лицензирования кредитных организаций и право лицензирования организаций, занимающихся банковским аудитом, за основным субъектом банковского регулирования - Банком России. Также предложено восстановить полномочия Банка России по лицензированию и контролю за деятельностью кредитных организаций как профессиональных участников и эмитентов на рынке ценных бумаг.

Глава 2 «Гражданско-правовые аспекты статуса Центрального банка Российской Федерации» содержит 3 параграфа.

В § 2.1. «Создание и прекращение Центрального банка Российской Федерации» анализируются особенности создания центральных банков на примерах некоторых стран. Учитывая принятую в цивилистической науке классификацию способов создания юридических лиц, предлагается различать два уровня формирования статуса центрального банка. Для одних центральных банков, первоначально созданных в качестве обычных коммерческих банков, изначальным способом возникновения (первый уровень формирования статуса) являлся явочно-нормативный порядок, а при приобретении в дальнейшем ими статуса центральных банков (второй уровень формирования статуса) выявляются признаки распорядительного порядка. Для других центральных банков было характерно одноуровневое формирование статуса - они создавались в результате однократного действия, в распорядительном порядке. Соответственно, предлагается выделять две группы центральных банков - с двухуровневым и с одноуровневым формированием статуса, при этом отмечено, что общим порядком создания центральных банков (именно в качестве центральных) следует считать распорядительный порядок.

В качестве правопорождающего акта при создании центрального банка (в том числе, отечественного) выступают публичные акты, обычно - на законодательном уровне, что можно расценивать положительно с точки

зрения гарантий стабильности его правового статуса. Кроме того, в отношении Банка России предлагается возродить практику принятия на основании Закона о Банке России Устава Банка России, утверждаемого Советом директоров. Данное предложение обусловлено спецификой вопросов деятельности Банка России, которые нецелесообразно выносить на уровень закона, но необходимо закрепить в доступном для всеобщего ознакомления документе – например, порядок организации и деятельности специальных органов (комитетов и комиссий) Банка России, подробный порядок принятия ими решений и т.п.

Учитывая то обстоятельство, что учредителем подавляющего большинства центральных банков является государство, поддерживается высказываемая в литературе точка зрения об отнесении центрального банка к юридическим лицам публичного права. Выделяются основные характеристики юридических лиц публичного права: создаются на основе публично-правового акта, преследуют в своей деятельности публичные цели, наделены властными полномочиями, которые позволяют сделать вывод о целесообразности проведения публичных дискуссий правоведов в рамках всей страны и вынесении на обсуждение вопроса о целесообразности проведения в Гражданском кодексе РФ деления юридических лиц на юридические лица частного и юридические лица публичного права. В обоснование данной позиции касательно трактовки Банка России как юридического лица публичного права приводятся аналогичные характеристики ряда зарубежных центральных банков.

Поскольку вопрос о порядке создания любого российского юридического лица непосредственно связан с вопросом его регистрации (п.2 ст.51 ГК РФ), предложено внести в Закон о Банке России норму о признании Банка России созданным с момента государственной регистрации.

При рассмотрении вопроса о порядке прекращения отечественного центрального банка указано, что несмотря на исторические факты его

прекращения преимущественно в форме реорганизации, действующее законодательство предусматривает только его ликвидацию. Ввиду неясности использования законодателем данного термина (имеется ли в виду способ прекращения юридического лица или упразднение государственного института?) сделан вывод о несовершенстве действующей нормы ст.87 Закона о Банке России. При анализе вопросов, которые могут возникнуть при гипотетическом применении нормы о ликвидации Банка России, выявлены неопределенность субъекта, уполномоченного на такую ликвидацию, а также неприменимость к Банку России оснований для ликвидации (ст.61 ГК РФ), в результате чего делается вывод, что практическая реализация нормы о ликвидации Банка России на сегодняшний день представляется практически невозможной.

Однако, в целях обеспечения соблюдения конституционного принципа независимости Банка России и восполнения пробела в действующем законодательстве, предлагается внести в ст.87 Закона о Банке России изменение, предусматривающее возможность ликвидации Банка России только в соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ.

Обосновывается неприменение к Банку России процедур банкротства по современному законодательству.

В § 2.2. «Правосубъектность Центрального банка Российской Федерации» на основе широкого толкования указанной категории «правосубъектность», включающей в себя правоспособность, дееспособность (в том числе сделкоспособность и деликтоспособность), наименование и место нахождения, проводится поэлементное рассмотрение правосубъектности Банка России.

Обоснована характеристика правосубъектности Банка России как специальной, при этом подчеркивается наличие специальных ограничений в отношении его деятельности по сравнению с обычным коммерческим банком (например, ограниченный перечень банковских операций, которые

он вправе осуществлять) для снижения рисков его деятельности и в целях обеспечения публичных интересов.

В связи с тем, что объем правосубъектности коммерческих организаций шире объема правосубъектности некоммерческих организаций, для определения объема правосубъектности Банка России исследуется вопрос о том, к какому виду организаций он относится. Подчеркивается относительная условность деления организаций на коммерческие и некоммерческие, а также существование различных точек зрения исследователей о месте Банка России в данной классификации. Критике подвергнута точка зрения о возможности отнесения Банка России к коммерческим организациям, созданным в форме государственного унитарного предприятия. Рассуждения сопровождаются таблицей сравнительной характеристики норм ГК РФ, определяющих основы статуса государственных унитарных предприятий, и норм Конституции РФ и Закона о Банке России, устанавливающих статус последнего.

Также критически осмыслено и предложение об акционировании Банка России с целью введения в его органы управления представителей разных слоев общества (банкиров, ученых и др.), поскольку в условиях нестабильной экономической ситуации в России указанная новелла может привести к негативным последствиям.

Подробному рассмотрению подвергнута и диаметрально противоположная точка зрения, относящая Банк России к некоммерческим организациям и основанная на прямом указании ст. 3 Закона о Банке России, согласно которой получение прибыли не является целью деятельности Банка России, и ст.26, не упоминающей о распределении прибыли Банка России «между участниками». Разделяя мнение об отнесении Банка России к некоммерческим организациям, автор аргументирует вывод о необоснованности наделения Банка России статусом учреждения. Изложение сопровождается таблицей сопоставления норм ГК

РФ, определяющих основы статуса учреждения, и норм Конституции РФ и Закона о Банке России, устанавливающих статус последнего.

Определение организационно-правовой формы такого юридического лица, как Банк России, необходимо, в первую очередь, для характеристики правового режима закрепленного за ним имущества. Неопределенность указанных вопросов в теории влечет появление на практике периодических стремлений законодателя подчинить деятельность Банка России сиюминутным политическим интересам путем ограничения или лишения его имущественной обособленности.

Для решения обозначенной актуальной проблемы предложено наделить Банк России статусом государственной корпорации. В обоснование данной позиции в работе приведен анализ норм ст.7.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях», определяющей статус государственной корпорации применительно к статусу Банка России, установленному Конституцией РФ и Законом о Банке России. На его основании предложено следующее определение Банка России:

«Банк России - государственная корпорация с особым конституционным статусом, учрежденная Российской Федерацией для осуществления защиты и обеспечения устойчивости рубля, наделенная исключительным правом эмиссии на территории Российской Федерации и осуществляющая свои функции независимо от органов государственной власти.

Имущество, переданное Банку России, является его собственностью.».

Так как статус государственной корпорации наиболее близок к статусу юридического лица публичного права, в случае внесения в ГК РФ нормы о делении юридических лиц на юридические лица частного и юридические лица публичного права предложено внести изменение и в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», специально указав,

что «государственная корпорация является юридическим лицом публичного права».

При рассмотрении правового режима имущества Банка России особое внимание уделено его уставному капиталу, показан правовой режим уставного капитала ряда зарубежных центральных банков. Разделяя точку зрения о необходимости увеличения уставного капитала Банка России, автор одновременно указывает на относительность обеспечительной и гарантийной функции уставного капитала Банка России, располагающего за его рамками значительным имуществом в виде иных капиталов (в частности, резервного).

При рассмотрении деликтоспособности Банка России обращается особое внимание на общее правило, установленное в ст.2 Закона о Банке России о раздельном порядке ответственности государства по обязательствам Банка России, а Банка России - по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. Учитывая позитивный характер ответственности Банка России, а также бланкетную норму ст.49 Закона о Банке России, определяющую, что Банк России несет ответственность в порядке, установленном федеральными законами, сделан вывод о необходимости совершенствования механизма ответственности Банка России. При анализе соотношения норм ГК РФ и Закона о Банке России об ответственности Банка России и Российской Федерации выявлена правовая коллизия: с одной стороны, имущество Банка России обособлено от имущества государства и, по общему правилу, Банк России не должен отвечать по обязательствам Российской Федерации, но, с другой стороны, так как Российская Федерация отвечает по своим обязательствам казной, а имущество Банка России включено в это понятие, то имущество последнего может быть подвергнуто взысканиям кредиторов последнего (в том числе, иностранных).

Наименование отечественного центрального банка претерпевало изменения в зависимости от исторического периода его существования. С точки зрения цивилистики примечательно, что наименование современного отечественного центрального банка имеет две особенности - на него не распространяются ограничения, связанные с использованием наименований «Россия», «Российская Федерация» и содержит слово «банк», в то время как данная организация не имеет лицензии на осуществление банковских операций.

Правосубъектность юридического лица также характеризуется возможностью создания им структурных обособленных подразделений. В связи с этим рассмотрена проблема определения правового статуса территориальных учреждений Банка России, образующего в соответствии со ст. 83 Закона о Банке России единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. Проанализированы взгляды советских и современных исследователей на обозначенную проблему, в результате чего сделан вывод об отсутствии оснований для признания территориальных подразделений Банка России в качестве самостоятельных юридических лиц. При этом выделены положительные моменты в перспективе укрупнения территориальных подразделений Банка России (например, по федеральным округам).

В § 2.3. «Органы управления Центрального банка Российской Федерации» отмечено, что в порядке формирования и функционирования органов управления Банка России находит отражение двойственность его статуса - если порядок их формирования является публично-правовым вопросом и регулируется прежде всего на конституционном уровне (ст.ст.83, 101 Конституции РФ), то порядок их функционирования во многом является частно-правовым.

При рассмотрении органов управления Банка России, которыми являются Председатель Банка России и Совет директоров, использована предложенная в цивилистической литературе классификация органов

юридического лица: по порядку формирования или способу приобретения полномочий (выборные и назначаемые); по числу входящих в них, принимающих решение и несущих ответственность должностных лиц (единоличные и коллегиальные); по характеру полномочий и задач (руководящие и иные структурные); по срокам деятельности (постоянные и временные).

При оценке порядка формирования органов управления зарубежных центральных банков показано, что они преимущественно являются назначаемыми, а это характерно и для органов управления Банка России. Установленный ст.ст.83, 103 Конституции РФ порядок назначения на должность главы Банка России отражает паритет участия в данном процессе законодательной и исполнительной ветвей власти.

В результате анализа норм Конституции РФ и Закона о Банке России, посвященных органам управления Банка России, сделан вывод о том, что Совет директоров является волеобразующим, а Председатель Банка России - волеизъявляющим органом управления Банка России. Подчеркнуто единство коллегиальности и единоначалия в порядке управления Банка России.

Предложена условная классификация функций Совета директоров на внешние и внутренние: первые соответствуют публично-правовым функциям Банка России и определяют взаимоотношения последнего с кредитными организациями и органами государственной власти, а вторые в основном соответствуют частно-правовым функциям Банка России и направлены на обеспечение эффективной деятельности Банка России как юридического лица. По аналогичным критериям предложено рассматривать и функции Председателя Банка России.

Совет директоров и Председатель Банка России являются руководящими органами управления Банка России, так как они определяют окончательную политику Банка России. Предварительную же работу для ее определения проводят иные структурные органы управления Банка России,

основными из которых являются Комитет Банка России по денежно-кредитной политике и Комитет банковского надзора. Учитывая значимость деятельности указанных органов, принимающих ряд волевых решений в денежно-кредитной сфере, выдвинуто предложение о необходимости закрепления в Законе о Банке России общего порядка создания и функционирования основных, не относящихся к руководящим, органов Банка России, в первую очередь, обозначенных Комитетов.

Руководящие органы управления Банка России характеризуются как постоянные по срокам деятельности. Однако важным вопросом является продолжительность срока их деятельности, являющаяся одной из составляющих кадровой автономии центрального банка. Кадровая автономия, в свою очередь, является одним из факторов независимости центрального банка в целом. На данном основании, учитывая продолжительность сроков полномочий органов управления зарубежных центральных банков, предложено увеличение срока полномочий Председателя Банка России с четырех до шести (или восьми) лет.

При рассмотрении вопроса об освобождении от должности Председателя Банка России отмечена необходимость уточнения одного из неконкретно сформулированных Законом о Банке России оснований - п.5 ст.12 предложено изложить в следующей редакции: «5) установленное в судебном порядке нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.».

В работе в качестве факультативных затронуты некоторые вопросы, находящиеся на стыке гражданского и трудового права: оценка качественных характеристик руководящих органов управления центральных банков (Банка России, в частности) с помощью таких факторов, как: их независимости от лиц, не входящих в структуру центрального банка; участие (либо отсутствие такового) в коллегиальном органе управления центрального банка представителей регионов; квалификационных и личностных характеристик входящих в них

должностных лиц. Негативно расценивается отсутствие в Законе о Банке России каких-либо квалификационных требований к лицам, входящим в состав руководящих органов управления Банка России.

При исследовании вопроса об ответственности Председателя Банка России за деятельность Банка России указано на отсутствие механизма указанной ответственности, в связи с чем сделан вывод о необходимости законодательного урегулирования обозначенного вопроса, поскольку норм ст.ст.10, 53 ГК РФ в данном случае явно недостаточно.

Для повышения прозрачности деятельности Банка России, в частности, его органов управления, предложено публиковать в официальном издании Банка России «Вестнике Банка России» протоколы заседаний Совета директоров, но при соблюдении двух условий - во-первых, за исключением внутренних вопросов деятельности Банка России и не подлежащих разглашению сведений; во-вторых, с соблюдением временного лага в целях сохранения устойчивости на финансовых рынках.

Обоснована правовая природа решений Совета директоров как предварительных правовых актов, не являющихся нормативными.

Рассмотрен ряд вариантов изменения системы органов управления Банка России, предлагаемых некоторыми исследователями. Признавая научный интерес предлагаемых изменений, автор придерживается позиции о необходимости сохранения существующей устойчивой системы органов управления Банка России в целях обеспечения относительной стабильности банковской системы в условиях переходного периода экономики.

В Заключении диссертации компактно изложены основные выводы и предложения, сделанные автором в ходе проведенного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1) Некоторые проблемы статуса Банка России как юридического лица // Право и государство на рубеже тысячелетий. Межвузовский аспирантский сборник / Под ред. К.Н. Гусова. - М., 2001. - 0,2 п.л.;

2) Проблемы эффективного управления золотовалютными резервами Российской Федерации: Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI в.: научно-практическая конференция молодых ученых / Дипломатическая Академия МИД РФ. - М., 2001. - 0,2 п.л. (в печати);

3) Комментарий к Положению Банка России от 21.12.2000 № 129-П «О выдаче территориальными учреждениями Центрального банка Российской Федерации разрешений юридическим лицам-резидентам на осуществление отдельных видов валютных операций, связанных с движением капитала» // Нормативные акты для бухгалтера. - 2001. - № 3. - 0,15 п.л.;

4) Государственные органы как юридические лица. // Артеменков С.В., Долинская В.В., Козлова Е.Н. и др. Юридические лица: Пособие. / Отв. ред. В.В. Долинская. - М., 2000. - 0,6 п.л.;

5) Комментарий к Положению Банка России от 08.09.2000 № 120-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации» // Нормативные акты для бухгалтера. - 2000. - № 19. - 0,42 п.л.;

6) Комментарий к постановлению Правления Пенсионного фонда РФ от 22.03.2000 № 33 «Об утверждении порядка выдачи плательщикам справок для представления в банк для открытия расчетного (текущего) и иных счетов» // Нормативные акты для бухгалтера. - 2000. - № 8. - 0,2 п.л.;

7) Проблемы правового регулирования расчетов с использованием банковских карт // Общество, право, экономика, предпринимательство: Межвузовская научная конференция студентов и аспирантов: Материалы конференции. - М., 2000. - 0,15 п.л.;

8) Комментарий к Указанию Банка России от 18.06.99 № 581-У «О внесении изменений и дополнений в Указание Банка России «О порядке совершения юридическими лицами-резидентами операций покупки и

обратной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» № 383-У от 20.10.98» // Нормативные акты для бухгалтера. – 1999. - № 13. – 0,13 п.л.;

9) Комментарий к Указанию Банка России от 18.06.99 № 580-У «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию Банка России «О порядке обязательной продажи предприятиями, объединениями, организациями части валютной выручки через уполномоченные банки и проведения операций на внутреннем валютном рынке» № 7 от 29.06.92» // Нормативные акты для бухгалтера. – 1999. - № 13. – 0,04 п.л.;

10) Комментарий к Положению Банка России от 16.06.99 № 77-П «О порядке и условиях проведения торгов по долларам США за российские рубли на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж» // Нормативные акты для бухгалтера. – 1999. - № 13. – 0,13 п.л.;

11) Комментарий к письму Банка России от 24.08.99 № 254-Т «О закрытии текущих счетов по учету внебюджетных средств организаций, финансируемых из федерального бюджета» // Нормативные акты для бухгалтера. – 1999. - № 18. – 0,05 п.л.;

12) Нарушения законодательства о защите прав потребителей туристическими организациями при заключении договоров с туристами // Общеакадемическая научная студенческая конференция «Экономика, предпринимательство, право»: Доклады / Под ред. А.А.Петрова. - М., 1997. - 0,13 п.л.

Подписано в печать 25.10.2001.

Формат 60х90/16.

Печать офсетная.

Объем 1,3 п.л.

Тираж 150 экз.

Заказ № 52

