

УДК 347.73 (476)

Л.Г. ПОЛЯКОВА

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье обозначены наиболее дискуссионные вопросы правового статуса центральных банков и предпринята попытка рассмотреть отдельные аспекты финансово-правового статуса Национального банка Республики Беларусь.

На основе анализа национального законодательства и теоретических положений, выработанных правовой наукой, автор делает вывод, что финансово-правовая составляющая статуса Национального банка реализуется, прежде всего, через органичное сочетание в его деятельности функций денежно-кредитного регулирования, нормотворческих полномочий по правовому регулированию в сфере денежно-кредитных отношений, осуществления полномочий органа государственного финансового контроля.

Введение

Правовой статус центральных банков – одна из сложных и многогранных проблем современного права. Ей посвящены многочисленные исследования. В научной литературе, в особенности в российской, уже не первый год ведутся активные дискуссии по поводу правового статуса главного банка страны, что обусловлено, как отмечается в правовой литературе, двойственной природой центральных банков (наличием как публично-правовых, так и частноправовых аспектов в их деятельности) [1, с. 123].

Наиболее дискуссионными при определении общего правового статуса центрального банка являются вопросы: о независимости центрального банка; о принадлежности центрального банка к органам государственной власти и, соответственно, о месте центрального банка в системе разделения властей; определение его статуса как юридического лица и др.

В настоящей статье рассматриваются отдельные аспекты финансово-правового статуса Национального банка Республики Беларусь в контексте его общеправового статуса.

Основная часть

Банковскую систему Республики Беларусь возглавляет Национальный банк Республики Беларусь (далее – Национальный банк). На законодательном уровне Национальный банк определен как центральный банк и государственный орган Республики Беларусь [2, ст. 7; ст. 24].

Особенностью белорусского законодательства в отличие, например, от российского, является наличие прямого указания в статье 24 Банковского кодекса Республики Беларусь на то, что Национальный банк является государственным органом.

Национальному банку как органу государства присущи все свойства и специфические признаки органа государственной власти. Он наделен властными полномочиями, характер которых определяется его функциями и задачами. Наделен правом издавать общеобязательные правила поведения – нормы права в определенных его формах. Национальный банк как орган государства имеет свое независимое материально-финансовое обеспечение и владеет правовым качеством юридического лица.

Дополнительным аргументом в пользу того, что Национальный банк является государственным органом, можно рассматривать распространение на служащих Национального банка статуса государственных служащих [2, ст. 68; 3, ст. 7].

Закрепляя правовой статус Национального банка как государственного органа, действующее законодательство не определило его место в системе разделения властей. Данное обстоятельство позволило ряду авторов высказать мнение, согласно которому центральный банк страны не является государственным органом, поскольку не входит ни в одну из законодательно закрепленных ветвей власти [4, с. 172].

В правовой литературе представлена и другая точка зрения, в соответствии с которой “теория разделения властей Монтескье нуждается в дальнейшем развитии”, а центральный банк представляет отдельную ветвь власти – денежную [5, с. 9-10].

По данному вопросу мы придерживаемся той позиции, согласно которой в любом государстве не исключается возможность существования государственных органов, которые не отнесены ни к одной из традиционно выделяемых и законодательно оформленных в Конституции ветвей власти [6, с. 337]. В числе таких органов следует рассматривать и центральный банк страны.

Важной составляющей общего правового статуса центральных банков является их финансово-правовой статус. Финансово-правовой статус – это правовое положение центрального банка в финансовых правоотношениях с его участием, содержание которого выражается совокупностью финансово-правовых прав и обязанностей, направленных на выполнение поставленных перед ним целей и функций [7, с. 553].

По мнению А.Г. Братко, центральный банк – это связующее звено между банковской и финансовой системами страны. Его предназначение состоит в том, что в глобальном аспекте он как бы управляет стоимостью в пределах всей денежно-кредитной системы, отвечает за покупательскую способность национальной валюты, и в этом смысле он является главным регулятором денежных потоков [5, с. 39].

Отнесение Национального банка к субъектам финансового права обусловлено публичными целями его деятельности (защита и обеспечение устойчивости белорусского рубля, развитие и укрепление банковской системы; обеспечение эффективного и безопасного функционирования платежной системы) и выполняемыми им функциями. Под функциями в юридической науке понимаются основные направления деятельности органов государственной власти или иных юридических лиц, осуществляемой в порядке, установленном законом или иным нормативным правовым актом.

Законодательство закрепляет за Национальным банком одну из важнейших функций – функцию разработки и проведения во взаимодействии с Правительством единой государственной денежно-кредитной политики [2, ст. 4], которая является одной из составляющих финансовой политики государства. А в части ее реализации закон регламентирует инструменты и методы, которые может использовать Национальный банк, в том числе устанавливать процентные ставки по собственным операциям, нормативы обязательных резервов для банков, осуществлять рефинансирование банков и др.

Национальный банк представляет Республику Беларусь в международных организациях по вопросам денежно-кредитной политики Республики Беларусь [2, ст. 50], а также иным вопросам, находящимся в его компетенции.

Важной публично-правовой функцией Национального банка является осуществление денежной эмиссии и регулирование денежного обращения. В соответ-

ствии со статьей 136 Конституции Республики Беларусь осуществление денежной эмиссии отнесено к исключительной компетенции Национального банка.

Кроме вышеуказанных функций Национальный банк выполняет функции валютного регулирования и валютного контроля, функции центрального депозитария государственных ценных бумаг и ряд других, определенных в статье 26 Банковского кодекса. При этом Национальный банк обладает правом принимать нормативные правовые акты в целях выполнения своих функций [2, ст. 39]. Полагаем, что и правотворческая функция Национального банка является важной составляющей его финансово-правового статуса. Именно нормотворчество позволяет возвести решение Национального банка как государственного органа, обусловленное социально-экономическими процессами, в общеобязательные правила поведения путем их закрепления в подзаконных нормативных актах.

Важной составляющей финансово-правового статуса Национального банка является осуществление государственного финансового контроля. Наличие данной функции обусловлено, прежде всего, необходимостью защиты публичных интересов в сфере денежно-кредитных отношений.

Заметим, что в отечественной правовой литературе является общепризнанным отнесение Национального банка к органам, осуществляющим государственный вневедомственный финансовый контроль [8, с. 78].

Полагаем возможным рассматривать в рамках контрольных полномочий Национального банка два самостоятельных направления финансового контроля. Предметом одного из них является соблюдение банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями действующего банковского законодательства и иных нормативных актов, регулирующих банковскую деятельность.

Второе направление связано с реализацией контрольных полномочий Национального банка в отношении иных клиентов, не являющихся кредитными организациями, при регулировании денежного обращения и валютных операций (например, в части реализации полномочий Национального банка по оформлению и выдаче разрешений на ввоз (вывоз) в (из) Республики Беларусь иностранной валюты).

Первоочередными задачами Национального банка по осуществлению финансового контроля в банковской сфере являются обеспечение законности организации и деятельности кредитных организаций, надежности и устойчивости банковской системы в целом и каждой кредитной организации в отдельности, поддержание их стабильности и ликвидности, а также защита интересов вкладчиков. Поэтому контрольная деятельность Национального банка сопряжена с регулированием банковской деятельности. Национальный банк регулирует открытие новых банков, устанавливает нормативы безопасного функционирования и контролирует их выполнение, осуществляет регистрацию банков и выдает им лицензию на право осуществления банковских операций. В процессе осуществления данных мероприятий Национальный банк проверяет законность создания кредитной организации, способность вновь созданной организации обеспечить необходимый уровень оказания банковских услуг.

Для осуществления контрольных функций Национальный банк наделен рядом инструментов, которые позволяют ему оказывать сбалансированное воздействие на кредитные организации.

В Республике Беларусь сложилась система банковского контроля, в основных чертах соответствующая мировым стандартам. Она включает осуществление дистанционного контроля на основании отчетности, представляемой кредитными организациями, проведение инспекционных проверок, применение со-

ответствующих мер воздействия к банкам, нарушающим банковское законодательство, и к банкам, оказавшимся в кризисном финансовом положении, реорганизации и ликвидации банков в случае необходимости.

Финансовый контроль за законностью различного рода операций, осуществляемых банками, проводится как на основе анализа представляемых банковских и, в частности, бухгалтерских документов, так и путем проведения проверок по месту расположения банка.

Проверки деятельности банка проводятся в соответствии с Инструкцией о порядке организации проверок банков, их филиалов (отделений), представительств и небанковских кредитно-финансовых организаций, утвержденной Постановлением Правления Национального банка Республики Беларусь [9]. Данные проверки имеют целью установить непосредственно на месте реальное финансовое состояние проверяемого банка, соответствие деятельности банка законодательству Республики Беларусь, дать оценку состояния системы внутреннего контроля, правильности отражения операций в бухгалтерском учете, достоверности отчетности, представляемой в Национальный банк, а также осуществить предупредительные меры.

В правовой литературе высказывалась точка зрения о необходимости выведения контроля из компетенции центральных банков, в том числе и Национального банка, и передачи функций контроля в банковской сфере специально созданному контролирующему органу [4, с. 119]. Согласимся с теми авторами, которые считают, что контроль входит в единую систему мер по обеспечению стабильности национальной валюты и выделение части из единого целого без ущерба для качества целостной категории невозможно [10, с. 247].

Полагаем, что при рассмотрении финансово-правового статуса Национального банка уместным будет отметить, что автор придерживается точки зрения, согласно которой банковская деятельность, реализуемая Национальным банком, в основе своей имеет публичный характер. Осуществляя банковскую деятельность (продажа государственных облигаций, переучет векселей, рефинансирование банков и т.д.), банк, прежде всего, оказывает соответствующее целенаправленное воздействие на развитие банковской системы и определяет кредитную политику в государстве. Другими словами, Национальный банк обладает специальной правоспособностью и осуществляет банковскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению его основных целей деятельности.

Согласно положениям статьи 25 Банковского кодекса получение прибыли не является основной целью деятельности Национального банка. Все это позволяет делать вывод о некоммерческом статусе Национального банка.

Таким образом, можно сделать вывод, что Национальный банк получает доходы не в связи с предпринимательской деятельностью, а в процессе осуществления им функций государственного управления денежно-кредитной и банковской системами.

Осуществление банковской деятельности Национальным банком обусловлено и тем, что, исключив Национальный банк из общего списка бюджетополучателей, государство гарантировало ему получение доходов (прибыли) посредством предоставления права осуществлять банковскую деятельность. Причем полученная в процессе этой деятельности прибыль (ее основная часть (80%)), применяется для пополнения доходов республиканского бюджета, а с 2010 г. будет направляться в резерв государственного учреждения "Агентство по гарантированному возмещению банковских вкладов (депозитов) физических лиц" [11, п. 1.5], а остальная часть используется на увеличение уставного, резервного и

иных фондов Национального банка, а также расходы по содержанию его служащих, имущества и т.п.

Заключение

Таким образом, перечень законодательно закрепленных за Национальным банком полномочий характеризуют его правовой статус. Специфика правового статуса Национального банка может быть выражена в следующих положениях:

1. Национальному банку поручено решение ряда вопросов, отнесенных к исключительной компетенции Республики Беларусь.
2. Полномочия Национального банка носят ярко выраженный государственно-властный характер.
3. Финансово-правовая составляющая полномочий Национального банка наделяет его статусом полноправного участника финансовых правоотношений, в частности: эмиссионных, финансово-контрольных, бюджетных, кредитных, валютных и иных.

Следует также заметить, что усиление государственных начал в регулировании экономики на современном этапе, на наш взгляд, является одним из условий укрепления законности и правопорядка. В этих условиях считаем оправданным наделение именно центрального банка страны государственно-властными полномочиями по государственному управлению банковской системой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Научно-практический комментарий к Банковскому кодексу Республики Беларусь: в 2 кн. Кн. 1 / В.В. Жуков [и др.]. – Минск: Дикта, 2002. – 592 с.
2. Банковский кодекс Республики Беларусь, 25 октября 2000 г., № 441-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – Минск, 2009.
3. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3; в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2009) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – Минск, 2009.
4. **Братко, А.Г.** Банковское право (теория и практика) / А.Г. Братко. – М.: Издательство ПРИОР, 2000. – 320 с.
5. **Тосунян, Г.А.** К вопросу о статусе Банка России / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин // Деньги и кредит. – 1998. – № 9. – С. 10-13.
6. **Баглай, М.В.** Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – М.: Норма-Инфра, 1998. – 752 с.
7. **Крохина, Ю.А.** Финансовое право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М.: Норма. – 2004. – 704 с.
8. **Воробей, Г.А.** Финансовое право Республики Беларусь: учеб. пособие / Г.А. Воробей. – Минск: Амалфея, 2006. – 432 с.
9. Об утверждении Инструкции о порядке проведения Национальным банком Республики Беларусь проверок банков и небанковских кредитно-финансовых организаций: Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь, 31 января 2007 г., № 35 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – Минск, 2009.
10. **Гейвандов, Я.А.** Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации / Я.А. Гейвандов. – М., 2003. – 496 с.
11. О гарантиях сохранности денежных средств физических лиц, размещенных на счетах и (или) в банковские вклады (депозиты): Декрет Президента Республики Беларусь, 04 ноября 2008 г., № 22 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". – Минск, 2009.