

История становления Банка России и его концептуальное значение для российской экономики

Статья посвящена историко-правовому анализу становления Банка России в качестве мегарегулятора российской экономики. Исследуются исторические основы развития отечественного центрального банка, рассматривается соотношение между «горизонтальным» и «вертикальным» сценариями зарождения банковских регуляторов государств. Анализируется динамика расширения полномочий Банка России за последние несколько лет, а также затрагиваются аспекты медиаактивности Банка России как субъекта публичного управления.

Л. А. ЕМЕЛИНА,
доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук



А. Е. ЕРМОЛАЕВ,
специалист юридического департамента некоммерческого партнерства «Национальный совет финансового рынка»



Банк России, вне всяких сомнений, – один из наиболее значимых институтов публичного управления российской экономикой. Он обладает исключительными полномочиями по эмиссии денежных средств, осуществлению денежно-кредитной политики, а также поддержанию устойчивости российской национальной валюты.

Параллельно наблюдается устойчивый тренд к расширению регуляторной рамки, охватываемой Банком России. Помимо денежно-кредитной политики, банковского сектора и финансовых рынков, со временем в предмет ведения Банка России были включены и иные сферы отечественной экономики: рынок микрофинансирования, национальная платежная система, страхование, рынок ценных бумаг.

Указанный тренд позволяет различным исследователям финансового рынка России относить Банк России к разряду мегарегуляторов рыночной экономики, полномочия которого монопольно охватывают значительное число сегментов экономики [8].

Предпосылки данного явления следует изыскивать в исторической хронологии становления Банка России, к отдельным аспектам которой мы и обратимся.

Обратим внимание на две основные модели исторического пути появления, становления и развития центральных банков государств. Условно их можно назвать горизонтальным и вертикальным путями.

Под горизонтальным путем развития понимается сравнительно раннее появление центрального банка изначально в качестве коммерческого частного банка.

Так, финансовый институт, известный сейчас в качестве Банка Англии, был учрежден еще в 1694 г. не государством, а частным лицом, в форме акционерного банка [7]. Он был сформирован предприимчивыми лицами, которые стали зарабатывать на том, что предоставляли кредиты правительству Англии в ходе войны с Францией. Только 150 лет спустя этот банк из коммерческой структуры превратился

в денежно-кредитного регулятора, однако даже после этого еще сто лет он оставался в руках частных лиц.

Таким образом, Банк Англии первоначально возник отдельно от государства, без прямого санкционирования со стороны субъектов публичной власти, развивался параллельно с ними, вступал с ними в экономические взаимовыгодные отношения и в итоге приобрел статус центрального банка. Такой же исторический путь проделали центральные банки Норвегии, Испании, Японии.

Совсем по-другому возникали и развивались регуляторы тех государств, которые возникали не путем естественной эволюции частной корпорации, а на основе санкционирования со стороны публичных властей. Так было во Франции, Финляндии, Швеции.

Что касается Российской империи, то Государственный банк, де-факто осуществлявший полномочия центрального банка, был учрежден в 1860 г. посредством реорганизации ранее существовавшего Государственного коммерческого банка, который, в свою очередь, был основан в 1818 году.

Таким образом, даже будучи изначально созданным в качестве коммерческого банка, отечественный банковский регулятор был учрежден именно государством, что не позволяет отнести российский исторический путь, проделанный центральным банком, к горизонтальному сценарию развития.

В горизонтальной модели центральные банки формируются на основе симбиоза частного интереса и публичных функций в своеобразном формате государственно-частного партнерства. В вертикальной модели центральные банки создаются с целью исполнения публичных функций, зачастую без подлинной двусторонней связи с коммерческими банками и другими участниками финансового рынка.

И напротив – при горизонтальной модели, когда центральный банк некогда был коммерческим, хозяйственные связи между всеми финансовыми организациями сохраняются на более высоком уровне. Это положительно сказывается на практике межбанковского взаимодействия, а в дальнейшем еще и на надзорной деятельности по банковскому контролю.

Итак, Государственный банк Российской империи учитывал векселя, принимал на хранение вклады, совершал операции с золотом и серебром, а также осуществлял куплю-продажу государственных ценных бумаг Российской империи.

Отметим, что среди полномочий Госбанка России не было эмиссии наличных денежных знаков, потому что эта функция была отведена Ассигнационному

банку, который, будучи учрежденным в 1769 г., имел правомочие на приобретение меди на территории России. Однако ключевым полномочием Ассигнационного банка было управление монетным двором, чеканившим монеты и вводившим их в гражданский оборот.

Одним из первых декретов, принятых советским государством, устанавливалась государственная монополия на осуществление банковских операций и в принципе на ведение банковского дела. Все коммерческие банки были обязаны произвести слияние с Госбанком, тем самым передав ему свои активы.

Советская модель функционирования Госбанка показала тенденцию, связанную с консолидацией широкого круга полномочий в денежно-кредитной и финансовой политике в руках одного регулятора. В отличие от модели регулирования финансовой системы имперской России, где было минимум два регулятора, в советское время сформировался единый регулятор, который к тому же брал на себя некоторые полномочия коммерческих банков.

Так, Госбанк осуществлял краткосрочное кредитование всех отраслей советской экономики напрямую, а также обеспечивал кассовое обслуживание всех операций, производимых в рамках бюджетного процесса (сейчас этим занимается Казначейство России).

Банк России на современном этапе развития отказался от практики прямого кредитования отраслей национальной экономики. Окончательно стала формироваться трехступенчатая структура банковской системы, которая представлена Банком России, кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями.

Развитие Банка России в последние годы было связано с расширением полномочий по сравнению с базовой компетенцией центральных банков других государств. В круг вопросов, подконтрольных указанному регулятору, вошли рынок страхования, рынок ценных бумаг, расчетные правоотношения.

Наметилась обратная тенденция – если раньше Банк России стремился распределить свои полномочия между вновь учреждаемыми органами государственной власти, то сейчас он принялся вновь консолидировать все каналы управления денежно-кредитной и финансовой политикой в своих руках.

Начиная с 2011 г. в российское правовое поле внедрен рынок микрофинансовых услуг, который был до этого «серой зоной» российской финансовой системы. Банк России в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» был

Abstract. The article is devoted to the historical and legal analysis of the formation of the Bank of Russia as a mega-regulator of the Russian economy. The historical foundations of the development of the domestic central bank are studied, the relationship between the «horizontal» and «vertical» scenarios of the emergence of state banking regulators is considered. The dynamics of the expansion of the powers of the Bank of Russia over the past few years is analyzed, and aspects of the media activity of the Bank of Russia as a subject of public administration are also touched upon.

Keywords. Bank of Russia, regulator, economy, monetary policy, banking sector.

Ключевые слова. Банк России, регулятор, экономика, денежно-кредитная политика, банковский сектор.

наделен полномочиями по выработке нормативного правового регулирования и обязательных требований в отношении субъектов микрофинансового рынка, а также по осуществлению контроля в этой области [2].

Также с 2011 г. в регуляторную рамку Банка России была включена национальная платежная система, созданная в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Определенной новеллой в этой связи стало наделение Банка России полномочием по наблюдению за национальной платежной системой, что не характерно для иных областей отечественного финансового рынка, в рамках которых Банк России осуществляет лишь нормативное правовое регулирование и контроль [3].

В 2013 г. Банку России перешли функции упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам, ранее осуществлявшей надзор за рынком ценных бумаг и страховым сектором экономики [6]. С этого момента уместно характеризовать Банк России как банковско-финансового мегарегулятора.

В условиях кризиса 2014 г. был совершен важный разворот в сторону отечественной платежной системы «МИР», призванной минимизировать внешнеполитические санкционные риски, которые могли бы повлечь нарушения в циркуляции отечественных потоков денежных средств. Оператором платежной системы «МИР» выступает АО «НСПК», на 100% принадлежащее Банку России.

Отдельно следует остановиться на злободневных общественных вопросах, в обсуждении которых принимает деятельное участие Банк России как актер медиаполитики страны.

Так, введенная в 2020 г. программа льготной ипотеки под 6,5% годовых, которая была принята в связи с пандемией COVID-19 и направлена на поддержание и стимулирование спроса на покупку первичного жилья в новостройках, вызвала широкую дискуссию в обществе. Данная мера социально-экономической поддержки стала во многом инструментом обогащения застройщиков, которые воспользовались предоставленной возможностью и значительно повысили цены на квартиры на волне искусственно простимулированного спроса.

Противоречивая программа была продлена на срок до 1 июля 2021 г., при этом Банк России неоднократно критически отзывался об этой инициативе. Он отмечал появление дисбаланса спроса и предложения на рынке, высказывал озабоченность растущей долговой нагрузкой населения, а также делал предположения о наличии «пузыря» на рынке недвижимости даже несмотря на использование договорных эскроу-конструкций, которые, на первый взгляд, предоставляют максимально возможную правовую защиту дольщикам [9].

Последующий, 2022 год ознаменовался повышением уровня медийной активности Банка России в информационном поле. Помимо непосредственно регуляторной деятельности банковский регуля-

тор также стал генератором новостей и дискуссий в обществе.

Так, в начале 2022 г. от Банка России исходила инициатива запретить майнинг и дальнейший оборот криптовалют в России. В качестве обоснования своей позиции регулятор выпустил объемный доклад для общественных консультаций, иллюстрирующий повышенные риски волатильности криптовалюты, опасность развития криптовалютного рынка для национальной валюты и незащищенность инвесторов от риска потери капитала [12]. Стратегическим ориентиром Банка России при анализе любых законодательных инициатив остается сохранение должного стандарта по защите прав потребителей финансовых услуг [10].

С иной позицией относительно перспектив оптимального регулирования криптовалют выступил Минфин России, предложивший более мягкий подход к правовому регулированию цифровых активов, предусматривающий введение новых обязательных требований в этой области, а также «обеление» процесса майнинга [11].

Представляется, что Банк России как монополист в аспекте эмиссии денег и оператор платформы цифрового рубля заинтересован в том, чтобы криптовалюты не получили широкого распространения на практике и не были легитимированы в качестве средства платежа в России.

Последующие события 2023 г. подтвердили долгосрочность тренда на разрыв логистических цепочек и снижение темпов прироста объемов международной торговли, что обозначило необходимость окончательного перехода российского рынка IT-решений на отечественные комплектующие.

В результате внесения изменений в законодательство, вступивших в силу в сентябре 2023 г., Банк России наделен полномочием по согласованию планов перехода кредитных и некредитных финансовых организаций России на отечественное программное обеспечение [4]. При этом сами планы перехода на отечественный софт будут составляться кредитными и финансовыми некредитными организациями самостоятельно.

В первую очередь, вводимые меры затрагивают программно-аппаратные комплексы, используемые в составе объектов критической инфраструктуры банковской системы России, однако тенденция импортозамещения в области информационных технологий ясно дает понять, что на этом изменения, скорее всего, не завершатся.

Помимо согласования планов перехода на российское оборудование, Банк России осуществляет контроль и мониторинг самого процесса перехода поднадзорных организаций на отечественные комплектующие. В этой связи можно усмотреть аспект плановости российской экономики. С этой точки зрения Банк России воспринимается как субъект публичного управления, ответственный за реализацию государственной политики в пределах всей отечественной финансовой системы.

Новая веха развития Банка России связана с принятием Федерального закона от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], на основании которого Банк России стал оператором платформы цифрового рубля.

Теперь Банк России не только предоставляет доступ к цифровому кошельку пользователям платформы и осуществляет операции, но также выполняет ряд публично-правовых функций по противодействию мошенничеству и отмыыванию преступных доходов.

Вместе с тем периодически возникающие новеллы в деятельности Банка России не умаляют наличие системных и «извечных» правовых проблем и вопросов, связанных с юридическим статусом Банка России, соотношением публично-правовых и частноправовых начал в деятельности банковского регулятора, а также юридической природой нормативных актов, издаваемых Банком России.

Один из таких вопросов – периодически инспирируемая конспирологическими теориями гипотеза, согласно которой настоящими учредителями Банка России выступают некие иностранные офшорные компании, которые действуют в своих коммерческих интересах, демонтируя финансово-денежную систему России.

В определенной степени Банк России сохраняет чрезвычайно широкую автономию в силу того, что государство, по общему правилу, не отвечает по его обязательствам (абзац второй ст. 2 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») (далее – Закон № 86-ФЗ) [1]. Также у Банка России отсутствуют учредители в классическом понимании этого термина в контексте корпоративного права. Однако с учетом особой публично-правовой роли банковского регулятора такой подход вполне может быть объясним.

Уравновешивают Банк России в его чрезмерной автономии положения абзаца первого ст. 2 Закона № 86-ФЗ о том, что имущество Банка России является федеральной собственностью, и абзаца седьмого ст. 3 Закона № 86-ФЗ о некоммерческом характере функционирования Банка России, при котором извлечение прибыли не может являться основной целью его деятельности.

Таким образом, ответы на поставленные проблемные вопросы, связанные с правовым статусом Банка России, во многом будут продиктованы той политико-правовой и экономической действительностью, в которой будет впоследствии находиться Россия.

Список литературы

1. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 21.10.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. № 28 ст. 2790.
2. Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (ред. от 01.09.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 27 ст. 3435, Парламентская газета от 9 июля 2010 г. № 36.
3. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (ред. от 01.09.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2011 г. № 27 ст. 3872, Парламентская газета от 1 июля 2011 г. № 32.
4. Федеральный закон от 13.06.2023 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» // Собрание законодательства Российской Федерации, 19 июня 2023 г. № 25 ст. 4432.
5. Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31 июля 2023 г. № 31 (часть III) ст. 5766.
6. Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2013 № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» (ред. от 15.05.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 30 (часть II) ст. 4086.
7. Арзуманова Л. Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы: сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 50–66.
8. Бурдина С. А. Центральный банк Российской Федерации как мегарегулятор финансовой системы страны // Молодой ученый. 2020. № 52. С. 308–311.
9. Емелина Л. А., Ермолаев А. Е. Актуальные проблемы правового регулирования счетов эскроу // Банковское дело. 2024. № 3. С. 10–14.
10. Емелина Л. А., Швачко Н. А. Развитие инструментов защиты прав потребителей финансовых услуг // Банковское дело. 2023. № 1. С. 62–66.
11. Минфин выступил против запрета криптовалют [Электронный ресурс] / Коммерсантъ, 25.01.2022. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5181850> (дата обращения: 11.11.2024).
12. Криптовалюты: тренды, риски, меры : доклад для общественных консультаций [Электронный ресурс] / Банк России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf (дата обращения: 11.11.2024).