

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

А. Г. Гузнов*

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы создания и развития центральных банков в Швеции, Англии, Шотландии, Франции, США и России. Анализируются причины создания центральных банков.

Ключевые слова: центральный банк, банковская система, Банк России, Государственный банк Российской империи, банковская система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.071-080

Главным звеном денежно-кредитной и банковской системы любого государства в современности выступает центральный (национальный) банк. Центральный банк оказывает существенное влияние на экономику и банковскую систему государства. Сущность любого центрального банка определяется его целями и задачами, а также объемом полномочий.

Первая функция, которую выполнял центральный банк, — эта функция эмиссии денег. Но до того, как эта функция была передана центральному банку (точнее, до того, как для наиболее эффективного выполнения этой функции был создан центральный банк), денежная эмиссия осуществлялась либо правительством, либо частными банками (как, например, в США). Каждый крупный банк выпускал собственные ноты (банкноты) под депонированные на счетах золото или серебро. В некоторых случаях правительство наделяло конкретный частный банк монопольным правом на денежную эмиссию. Одновременно этот банк мог принимать депозиты, выдавать кредиты. Денежная эмиссия и в этом случае была привязана к драгоценному металлу (золоту или серебру) или к так называемой «якорной валюте». В некоторых случаях (в Канаде в 1914—1926 гг.) эмиссия денег осу-

ществлялась хаотично правительством и частными банками без контроля за колебаниями валютного курса. Существовали (и иногда воспроизводятся в современности) и иные способы организации эмиссии денег, например валютные управления.

Первые центральные банки возникли в Европе в конце XVII в., а в настоящее время центральные банки созданы и функционируют практически во всех государствах.

На протяжении всей истории существования центральных банков велись бурные дискуссии о необходимости наличия центрального банка и его роли в развитии банковского бизнеса. Высказывались две противоположные точки зрения. Так, первую точку зрения отстаивали представители школы свободной банковской деятельности, которые выступали против самой идеи существования центрального банка, поскольку, по их мнению, он ограничивал свободное предпринимательство в банковской сфере. С другой стороны, сторонники денежной школы (Л. Мизес) придерживались мнения о необходимости создания центрального банка, поскольку стабильность в развитии банковской системы непосредственно связана с вмешательством в ее деятельность централь-

© Гузнов А. Г., 2016

* Гузнов Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ

aguznov@gmail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ного банка и с ведением операций с частичным резервированием. Исторически одержала победу денежная школа и первые центральные банки начали создаваться в Европе, начиная с середины XVII века.

Первый центральный банк был создан в Швеции в 1654 году. Это был Stockholm Banco. Его основатель Й. Палмстрюк, став директором основанного в конце 1650-х годов стокгольмского банка, в 1661 году внедрил проект так называемых кредитных далеров, которые признаются первыми в Европе общегосударственными банкнотами. Вначале эмитировались банкноты номиналом в 5 и 25 далеров, которые были обеспечены золотом на счетах. Но уже через некоторое время банк стал выпускать банкноты более крупного номинала, которые не имели покрытия в полноценной монете. Формально банк оставался частным учреждением, имевшим тем не менее прочные экономические и договорные связи с правительством: он кредитовал государственную казну, половина прибыли банка ежегодно поступала в распоряжение короны, министр финансов Швеции обладал полномочиями определять деятельность банка, через банк проходили все налоговые платежи. Но основной его вклад в развитие банковского дела состоял в том, что банк стал выпускать полноценные банкноты (или кредитные ноты), которые были обязательны к приему в течение определенного периода времени и обладали статусом законного платежного средства. В частности, они принимались королевскими сборщиками налогов. Однако чрезмерный аппетит к кредитному риску и зависимость от правительства сыграли плохую роль: уже в 1668 году банк обанкротился. Привилегии, которые были у стокгольмского банка, в этом же году были переданы Riksens Ständers Bank, который был выведен из-под контроля короля и стал подотчетен парламенту. Отрицательный опыт Stockholm Banco длительное время не позволял Riksens Ständers Bank эмитировать банкноты. Это право ему было возвращено лишь в 1701 году. К этому времени банк вынужден был конкурировать в эмиссионной сфере с другими частными банками, однако он быстро занял лидирующие позиции, в том числе в области кредитования и обслуживания внешней торговли. В 1866 году название банка было изменено на Sveriges Riksbank, это наименование он имеет и сегод-

ня. В 1897 году Парламент Швеции принял первый закон, наделявший Sveriges Riksbank монопольным правом денежной эмиссии.

Вторым по времени образования центральным банком является Банк Англии. В 1694 году Парламент Англии принял статут, который позволил создать акционерную компанию с названием «Банк Англии». Эта компания выдала Правительству Англии кредит в размере 1,8 млн фунтов стерлингов, а взамен получила право напечатать банкноты на эту же сумму. В 1997 году капитал Банка Англии был увеличен, одновременно расширены возможности банка по выпуску банкнот и предоставлено монопольное право на ведение государственных расчетов по бюджету, а также было признано недопустимым учреждение какого-либо иного банка путем издания парламентского статута. В то время в Англии и иные банки могли выпускать банкноты, однако привилегии, которыми обладал Банк Англии, способствовали тому, что банкноты других банков были постепенно вытеснены из сферы денежного обращения. Со временем Банк Англии расширил круг своей деятельности, став не только основным кредитором Правительства, но и осуществлял иные операции с государственными средствами, в частности управление правительственными счетами; через него шли расчеты по налогам. Затем Банк Англии стал осуществлять операции с векселями, финансирование торговли и прием депозитов, а с 1928-го получил монопольное право на эмиссию банкнот. В 1946 году Банк Англии на основании закона был национализирован. В 1997 году Парламент проголосовал за то, чтобы дать Банку операционную независимость и одновременно Парламент сформулировал цель деятельности Банка Англии, которой назвал ценовую стабильность.

Банк Шотландии был создан как эмиссионный банк в 1695 году. Ему было запрещено выдавать кредиты правительству, его полномочия ограничивались эмиссией банкнот, которые Банк Шотландии выпускает и сегодня. Формально Банк Шотландии является частным банком, кроме него в Шотландии вправе выпускать банкноты и иные банки.

Во Франции эмиссионный банк был учрежден в 1800 году по директиве Наполеона Бонапарта. Изначально он был наделен более узкими полномочиями, чем Банк Англии. В частности, он обладал правом денежной

эмиссии, но это право не являлось монопольным, поскольку эмиссию были вправе осуществлять и другие банки. На составителей устава и программы действия Банка Франции во многом оказывал влияние финансовый кризис во Франции, который разразился в начале XVIII века из-за деятельности финансиста Джона Ло (*Banque generale*), который выпускал бумажные деньги, не обеспеченные золотом и серебром. Отсутствие обеспечения, по мнению Ло, должно было способствовать деловой активности и обогащению нации. Спекулятивный ажиотаж на акциях компании, вызванный чрезмерной эмиссией банковских билетов, привел к краху всех инициатив этого дельца, который был вынужден бежать из Франции в Геную.

Вместе с тем основатели Банка Франции считали, что недоверие общества к бумажным деньгам может быть преодолено, если их эмиссия будет поручена институту, независимому от правительства. Поэтому Банк Франции был основан как акционерное общество, одним из учредителей которого был сам Бонапарт. Уже через несколько лет Банк Франции получил право осуществлять монопольную эмиссию. С 1808 года банкноты Банка Франции стали законным средством платежа. В этом же году был утвержден устав Банка, который просуществовал до 1936 года. Во времена империи Банк постоянно сталкивался с трудностями, вызванными недостатком золотого обеспечения для выпуска банкнот. Эти трудности были ощутимы и в дальнейшей деятельности банка, так что после переворота 1848 года банкноты Банка Франции стали принудительным средством платежа: их обязали использовать при совершении сделок, но в то же время ограничили максимальный объем выпускаемых банкнот.

Отличие Банка Франции состояло (и состоит) в том, что он обладает весьма широкой филиальной сетью и, как следствие, активным участием в финансировании экономики. В течение XIX века Банк выдавал кредиты под достаточно низкие процентные ставки. Формально национализация банка произошла лишь в 1936 году, когда он стал независимым от правительства финансовым институтом.

В США длительное время с большим недоверием относились к созданию центрального банка. Первый банк Соединенных Штатов был создан в 1791 году по инициативе Александра Гамильтона на основании решения Конгресса

как частный банк, но с 20-процентным участием государства. Банк получил лицензию, которая гарантировала ему монопольный статус общенационального на 20 лет. Банкноты банка подлежали размену на металлические деньги по первому требованию, а также принимались по номиналу в качестве уплаты налогов. Правительство США должно было держать свои средства именно в этом банке. Банк имел отделения во многих штатах. Начиная с самого создания, банк стал активно предоставлять кредиты Правительству США, что повлекло за собой значительную инфляцию. Из-за всех его юридических и фактических привилегий в 1811 году Конгресс отклонил законопроект о продлении лицензии банка, и тот прекратил свое существование. Однако чрезмерная активность частных банков и отдельных штатов при выпуске ценных бумаг заставила федеральное правительство вернуться к идее создания единого эмиссионного центра. В апреле 1816 года обе палаты Конгресса приняли законопроект о создании Второго Банка Соединенных Штатов. Ему, как и Первому, лицензия была предоставлена только на 20 лет. Банк достаточно активно начал кредитовать коммерческие банки, то есть фактически стал одним из первых центральных банков, которые осуществляли рефинансирование частных банков. Банк активно эмитировал бумажные деньги, которые первоначально обменивались на металлическую монету, однако этот обмен был прекращен в 1818 году из-за резкого сокращения резервов золота. В 1829 году Президент США Эндрю Джексон объявил о намерении прекратить деятельность Второго банка Соединенных Штатов и двумя годами позже наложил вето на закон, принятый обеими палатами Конгресса о продлении лицензии Банка. Джексон, как первый президент-демократ, считал, что Банк действует только в интересах крупных финансистов и предполагал перевести эмиссию банкнот в казначейство. Определенную роль сыграло то, что 80 % капитала Второго банка было куплено частными лицами во многом за счет тех средств, которые вложило Правительство США в уставный капитал Банка и которые впоследствии были выданы в качестве кредитов частным лицам.

В 1833 году Джексон вывел средства Правительства из Второго банка в частные банки США, и Второй банк вынужден был получить

лицензию в штате Пенсильвания, сохранившись в истории как «Банк Соединенных Штатов, Пенсильвания».

Фактически после этого наступила эра «свободных банков», которую сменила «эпоха национальных банков». В последнюю четверть XIX века — начале XX века экономика США испытала ряд серьезных потрясений, наиболее серьезным из которых стала «банковская паника 1907 года», во время которой индекс Нью-Йоркской фондовой биржи рухнул в два раза. Паника началась из-за попытки скупить акции United Copper Company. Банки, финансировавшие эту операцию, испытали на себе «набег вкладчиков», то есть одновременное изъятие вкладов из банков. Вслед за этим люди стали забирать депозиты и из других банков, а недостаток ликвидности привел к банкротству ряда трастовых фондов. Паника была остановлена активным вмешательством крупнейшего финансиста Джона П. Моргана, который предоставил свои собственные средства и убедил иных банкиров последовать его примеру — для укрепления стабильности банковской системы. Именно под нажимом Дж. П. Моргана стали развиваться идеи воссоздания центрального банка, и по инициативе сенатора Нельсона Олдрича была созвана Национальная денежная комиссия для подготовки предложений по реформированию денежной системы и банковской сферы. Комиссия провела глубокое исследование банковского законодательства и банковских систем европейских стран и пришла к выводу о целесообразности создания центрального банка в США. Хотя сам Н. Олдрич первоначально не придерживался идеи создания центрального банка, знакомство с европейским опытом убедило его в целесооб-

ности такого решения. Идея была встречена с неодобрением. В результате обсуждения появилась компромиссная идея, представленная Конгрессу США. Основным вопросом стала степень независимости создаваемого центрального банка от Правительства, с одной стороны, и от банкиров Уолл-стрит — с другой. Закон о Федеральной резервной системе (The Federal Reserve Act of 1913) предусматривал создание федеральной системы из 12 резервных банков, которые формально действуют как акционерные компании и управляются Советом управляющих ФРС. ФРС получила право осуществлять эмиссию банкнот.

Совет управляющих США подотчетен Конгрессу США, что выражается в предоставлении ежегодного доклада об операциях ФРС, специальных докладов о состоянии экономики и целевых ориентиров ФРС относительно денежной массы и кредитов, а также других докладов. Совет управляющих состоит из 7 членов, назначаемых Президентом США с одобрения сената сроком на 14 лет, с ротацией каждые два года одного члена. Освободить членов Совета управляющих досрочно нельзя.

Деятельность ФРС финансируется не из бюджета США, а за счет собственных средств, порядок использования которых ФРС определяет самостоятельно. Ни Президент, ни Конгресс США не имеют права контролировать использование указанных денежных средств. До 80% от собственных средств ФРС США ежегодно перечисляется в доход федерального бюджета.

В России центральный банк был создан 31 мая 1860 года императором Александром II.

История центрального банка в России исследовалась как российскими дореволюционными учеными¹, так и современными². Из мно-

¹ См., напр.: Петелин Н. С. Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892 ; Бернацкий М. В. Русский Государственный банк как учреждение эмиссионное. СПб., 1911 ; Сулейкин В. Государственный банк. СПб., 1884 ; Яснопольский Л. Н. Государственный банк. СПб., 1907 ; Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860—1910 годы. СПб., 1910 и др.

² См., напр.: История Банка России, 1860—2010 : в 2 т. М. : РОССПЭН, 2010 ; Кротов Н. И. Очерки истории Банка России. Региональные конторы и управления. М. : Международные отношения, 2010 ; Он же. Очерки истории Банка России. Центральный аппарат. Персональные дела и деяния. М. : Международные отношения, 2011 ; Голубев С. А. Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М. : Юстицинформ, 2000 ; Братко А. Г. Центральный банк в банковской системе России. М. : Спарк, 2001 ; Банк России в XXI веке : сборник статей / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В.И. Лафитский ; сост. С. А. Голубев. М. : Юстицинформ, 2003 ; Центральный банк в условиях рыночной экономики. М. : Финансы и статистика, 2003.

гочисленных исследований следует выделить фундаментальный коллективный труд — двухтомник «История Банка России, 1860—2010» (М. : РОССПЭН, 2010).

В истории развития института центрального банка в России С. А. Голубев предложил выделить три основных исторических этапа:

- 1) имперский (1860—1917 гг.);
- 2) советский (1917—1990 гг.);
- 3) современный (с 1990 г.)³.

1. Учреждение Государственного банка Российской империи стало началом преобразования в России денежной системы и было связано с реорганизацией государственных банков: Государственного коммерческого банка и Земного банка. В этот период Сохранные казны⁴ упраздняются как самостоятельные учреждения и передаются в ведение Государственного банка. Создание Государственного банка Российской империи осуществлялось в соответствии с его Уставом — первым документом, заложившим правовые основы существования национального банка страны и состоящим из двух глав:

- 1) устройство банка;
- 2) управление банка.

Основной целью деятельности банка согласно ст. 1 Устава являлось «оживление торговых оборотов и упрочение денежной кредитной системы»; основной капитал, выделенный из казны, составлял 15 млн руб., резервный капитал — 1 млн руб. Первым управляющим Государственного банка был назначен барон Александр Людвигович Штиглиц (1814—1884) — владелец крупнейшего в России банкирского дома «Штиглиц и К^о», его товарищем (заместителем) — Евгений Иванович Ламанский (1826—1902).

Государственный банк был создан по предложению министра финансов и был ему подведомственен. Ответственность за то, чтобы «основной капитал не уменьшался ни в коем случае» также возлагалась на министра финансов. Кроме того, построение органов управления Государственного банка в соответствии с Уставом свидетельствует о его подчинении Министерству финансов: «Государственный банк состоит в ближайшем ведении министра финансов и под наблюдением Совета государственных кредитных установлений, по представлению правления Банка, одобренному предварительно министром финансов»⁵. Такой подход на первом этапе развития обуславливал направление основной части ресурсов банка на прямое и косвенное финансирование казны, а также на операции по ликвидации дореформенных государственных банков, проведение выкупных операций в связи с крестьянской реформой 1861 г. и поддержку Государственного дворянского земельного банка и Крестьянского поземельного банка. Основные операции Государственного банка как банка краткосрочного коммерческого кредита заключались в учете векселей, покупке и продаже золота и серебра, приеме вкладов и выдаче ссуд⁶.

В конце XIX в. реформы министра финансов С. Ю. Витте по развитию промышленности, усовершенствовавшие металлообрабатывающий сектор, и укреплению финансовой системы, сделавшие рубль конвертируемым, коснулись и Государственного банка. Так, в 1894 г. принят новый Устав Государственного банка, который был направлен на создание условий для финансирования промышленных предприятий и «содействию посредством краткосрочного

³ Подробнее см.: Голубев С. А. К 150-летию Государственного банка России (историко-правовой аспект) // Деньги и кредит. 2010. № 6.

⁴ В 1772 г. при Московском воспитательном доме в числе прочих кредитных установлений была основана первая Сохранная казна. Целью этого учреждения являлось предоставление всем желающим возможности сберегать денежные средства с приращением к ним процентов. При вносе капитала в Сохранную казну вкладчику выдавался особый билет, который мог затем беспрепятственно передаваться лицам, так же как кредитные билеты. Кроме сбережения отданных на хранение капиталов, Сохранная казна выдавала нуждающимся ссуды под залог недвижимых имений (см.: От Сохранной казны до первых сберегательных касс Российской империи // URL: <http://www.okredit.ru/sberbank-articles-29.html>).

⁵ См.: Голубев С. А. К 150-летию Государственного банка России.

⁶ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=IMPBANK>.

кредита отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству». Важной особенностью Государственного банка было то, что он был основан и функционировал до 1897 г. как депозитный, а не эмиссионный банк⁷.

Однако новым Уставом были внесены изменения в организацию управления: определялись права и обязанности должностных лиц банка, расширились полномочия управляющего банком (общее управление было возложено на совет банка), а также расширился перечень функций и операций Государственного банка. Так, в качестве наиболее значимого показателя усиления роли Государственного банка в экономической политике можно указать наделение его монопольным эмиссионным правом (эмиссия кредитных билетов под обеспечение золотом). В результате денежной реформы главной задачей Государственного банка стало регулирование денежного обращения и поддержание золотого обеспечения национальной денежной единицы — рубля⁸. Кроме того, произошло увеличение количества контор и отделений банка: к 1893 г. — 9 и 87 соответственно. Однако экономический кризис конца XIX в., Русско-японская война, а также революция 1905—1907 гг. изменили ситуацию на финансовом и денежно-кредитном рынке, трансформировав основные виды операций Государственного банка. Переучет векселей частных банков и их кредитование, учетно-ссудные операции в целях избежания массовых банкротств, оттока золота за границу и поддержание золотого покрытия рубля стали приоритетными операциями банка. К 1917 г. дефицит государственного бюджета, огромные темпы инфляции, рост денежной массы обусловили предоставление Государственным банком значительных средств казне на закупку продовольствия и угля, а также на финансирование военных расходов.

2. Второй исторический этап связан с Октябрьской революцией 1917 г. и реорганиза-

цией денежно-кредитной системы страны, отраженной в Декретах от 08.12.1917 «Об упразднении Дворянского земельного банка и Крестьянского поземельного банка», от 14.12.1917 «О национализации банков», в результате чего была введена государственная монополия на банковское дело. Национализация банков предполагала упразднение всех акционерных банков и их слияние с Государственным банком. Комиссаром Государственного банка на правах управляющего был назначен Станислав Станиславович Пестковский (1882—1937). С конца 1918 г. Государственный банк был переименован в Народный банк Российской Республики, затем — Народный банк РСФСР, которые находились в составе Наркомата финансов и осуществляли свою деятельность на основе Устава 1894 г., Декретов и Постановлений СНК, ВЦИК и ВСНХ и приказов по Наркомату финансов. Основными функциями Народного банка были кредитование национализированных и частных предприятий, наиболее распространенной формой которого был подтоварный кредит (кредит под будущую продукцию). К концу 1918 г. в результате проводимой политики к Народному банку почти полностью перешли функции Министерства финансов, а банковские функции были сведены к минимуму. В январе 1920 г. главный банк страны был упразднен с передачей всех активов и пассивов Центральному бюджетно-расчетному управлению Наркомата финансов⁹.

В октябре 1921 г. на X съезде РКП(б) была провозглашена новая экономическая политика, стержнем которой стало внедрение в промышленности «государственного капитализма»¹⁰. Для целей новой экономической политики Государственный банк был воссоздан как Государственный банк РСФСР, а после образования СССР переименован в Государственный банк СССР и сыграл заметную роль в индустриализации страны, мобилизации экономики и снабжении деньгами армии¹¹.

⁷ См.: История создания и развития Государственного банка Российской империи // Банкир Санкт-Петербурга. 2010. № 2.

⁸ См.: Голубев С. А. Точка перехода. Россия 1917—1923 годы (Исторические хроники). М. : РАЕН, 2007. С. 11.

⁹ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=NRBANK>.

¹⁰ См.: Голубев С. А. Уровни взаимодействия: предпринимательство — общество — государство. М. : РАЕН, 2007. С. 29.

¹¹ См.: Банк России: вехи истории // Вестник Банка России. 2010. № 32.

Спецификой деятельности Государственного банка в этот период выступает проведение не только собственно банковских операций, но и торговых операций, осуществление монополично операций с валютой и валютными ценностями, а также установление официального курса на иностранную валюту и драгоценные металлы, выпуск банковских билетов (эмиссия). В июне 1929 г. был принят первый Устав Государственного банка СССР, по которому он являлся органом регулирования денежного обращения и краткосрочного кредитования согласно общему плану развития народного хозяйства СССР. В 30-х гг. в результате кредитной реформы деятельность Госбанка утратила коммерческий характер и сформировались его основные функции по плановому кредитованию хозяйства, организации денежного обращения и расчетов, кассовому исполнению государственного бюджета, а с 1939 г. — по инкассации наличных денег¹².

Во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Государственный банк производил эмиссию наличных денег, увеличивая денежную массу, что привело к необходимости денежной реформы (1947 г.). Новые редакции Устава Государственного банка были приняты в 1949 и 1960 гг. В дальнейшем деятельность Госбанка была связана с увеличением золотого содержания рубля, кредитованием промышленности, планированием и регулированием денежного обращения и организацией сберегательного дела. Устав Госбанка СССР в новой редакции был утвержден в 1980 г., и до 1987 г. банковская система состояла из трех банков: Государственного банка СССР, Стройбанка СССР, Внешторгбанка СССР, главенствующее положение в которой занимал Государственный банк, представлявший единую централизованную систему из 185 контор и 4 274 отделений (на начало 1986 г.). 1 сентября 1988 г. была утверждена новая и последняя редакция Устава Государственного банка СССР.

3. Новый этап в истории Государственного банка связан с принятием в 1990 г. Законов РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», «О банках и банковской деятель-

ности». Следует отметить, что особенностью построения банковской системы в 1991 г. является наличие одновременно действующих Государственного банка СССР и Центрального банка РСФСР. Указанная коллизия разрешилась путем издания постановления Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. в связи с образованием Содружества Независимых Государств и упразднением Государственного банка СССР с передачей всех активов и пассивов, а также функций органа государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики Центральному банку РСФСР (Банку России).

С 1992 г. начался процесс передачи функций кассового исполнения бюджета вновь созданному Федеральному казначейству, а также изменено наименование Центрального банка РСФСР на Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Начало 1990-х гг. характеризуется быстрым увеличением количества создаваемых коммерческих банков — формированием банковской системы в переходный период: по состоянию на 1 декабря 1996 г. число зарегистрированных кредитных организаций в России составляло 2 604¹³. Бурное развитие банковской системы обусловило необходимость регулирования Банком России деятельности банков и создания системы банковского надзора и валютного контроля. С 1995 г. Банк России прекратил использование прямых кредитов для финансирования бюджета и целевых централизованных кредитов отраслям экономики.

Для современного периода также характерна финансово-экономическая нестабильность (банковские кризисы в 1994, 1998, 2004 и 2008 гг.), которая обусловила основные направления деятельности Банка России в этот период. Так, после 1998 г. Банк России проводил политику реструктуризации банковской системы, повышения финансовой стабильности банковского сектора, снижения инфляции и поддержания валютного курса рубля и финансовых рынков¹⁴.

С 2003 г. деятельность Банка России связана с созданием и функционированием системы обязательного страхования банковских

¹² См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=GBSSSR>.

¹³ См.: Брамко А. Г. Указ. соч. С. 75.

¹⁴ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=CBRF>.

вкладов, внедрением и совершенствованием Международных стандартов финансовой отчетности в банковской системе, развитием ипотечного кредитования и др. Вместе с тем глобальный экономический кризис 2008 г. изменил направления основных усилий Банка России. Его ключевыми задачами в этот период являлись: предотвращение массового оттока вкладов населения из банков и массовых банкротств банков, поддержание межбанковского рынка, осуществление мероприятий по финансовому оздоровлению банков и восстановлению кредитования реального сектора экономики.

В настоящее время перед Банком России стоят стратегические задачи по формированию национальной платежной системы и международного финансового центра, «важными приоритетами являются: формирование эффективной, свободной от избыточной опеки системы надзора за деятельностью кредитных организаций... противодействие использованию кредитных учреждений в целях отмывания денег, полученных преступным путем, и финансирования терроризма»¹⁵, что он успешно и реализует.

Сегодня Банк России является важнейшим органом государства в реализации задач по проведению единой государственной денежно-кредитной политики, регулирующим и надзорным органом. С 1 сентября 2013 года Банку России переданы функции мегарегулятора финансовых рынков.

Началом современного этапа развития банковской системы и Банка России явилось принятие двух важнейших Законов РСФСР: Закона о Банке России и Закона о банках и банковской деятельности. Указанные законы составляют правовую основу деятельности всей банковской системы. Следует отметить, что наряду с Законом РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» существовал и Устав Центрального банка РСФСР¹⁶, в котором развивались положения Закона, детально регулировалась де-

ятельность органов управления банком и иные вопросы. Устав Центрального банка РСФСР утратил силу в 1995 г. в связи с принятием поправок в Закон о Банке России № 394-1.

Закон о Банке России № 394-1 (в редакции от 02.12.1990) нуждался в изменениях, преследовавших цель реформирования и совершенствования деятельности Банка России, в частности увеличения прозрачности и подконтрольности государственным органам деятельности Банка России¹⁷. Результатом работы над проектом федерального закона явилось принятие в 2002 г. нового Закона о Банке России.

Роль Закона о Банке России в системе правовых актов, безусловно, значительна. Международный опыт показывает, что в процессе нормативного регулирования деятельности центральных банков приоритет отдается правовому регулированию в форме специальных законов о центральном банке государства. В соответствии с международной практикой Закон о Банке России является единственным правовым актом на уровне федерального законодательства, регулирующим деятельность центрального банка государства. Следует отметить, что, являясь ключевым специальным правовым актом для банковской системы, Закон о Банке России представляет собой основу банковского законодательства. Наряду с Законом о банках и банковской деятельности Закон о Банке России обеспечивает нормальное функционирование всей банковской системы, защищая частные интересы ее участников на уровне закона, с одной стороны, и устанавливая публично-правовые основы деятельности Банка России, с другой стороны.

С учетом темпов развития и функционирования российской банковской системы, имплементации в надзорную практику международных подходов к регулированию финансовых рынков Закон о Банке России постоянно совершенствуется: с момента его принятия в 2002 г. в него было внесено несколько десятков изменений.

¹⁵ См.: Поздравление Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина со 150-летием Банка России // Вестник Банка России. 2010. № 34.

¹⁶ См.: постановление Президиума ВС РСФСР от 24.06.1991 № 1483-1 «Об утверждении Устава Центрального банка (Банка России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1012.

¹⁷ См.: Шенаев Н. Закон о Банке России принят, но проблемы остаются // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М.: Финансы и статистика, 2003.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банк России в XXI веке : сборник статей / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский ; сост. С. А. Голубев. — М. : Юстицинформ, 2003.
2. Банк России: вехи истории // Вестник Банка России. — 2010. — № 32.
3. *Бернацкий М. В.* Русский Государственный банк как учреждение эмиссионное. — СПб., 1911.
4. *Братко А. Г.* Центральный банк в банковской системе России. — М. : Спарк, 2001.
5. *Голубев С. А.* К 150-летию Государственного банка России (историко-правовой аспект) // Деньги и кредит. — 2010. — № 6.
6. *Голубев С. А.* Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. — М. : Юстицинформ, 2000.
7. *Голубев С. А.* Точка перехода. Россия 1917—1923 годы (Исторические хроники). — М. : РАЕН, 2007.
8. *Голубев С. А.* Уровни взаимодействия: предпринимательство — общество — государство. — М. : РАЕН, 2007.
9. История Банка России, 1860—2010 : в 2 т. — М. : РОССПЭН, 2010.
10. История создания и развития Государственного банка Российской империи // Банкир Санкт-Петербурга. — 2010. — № 2.
11. *Кротов Н. И.* Очерки истории Банка России. Региональные конторы и управления. — М. : Международные отношения, 2010.
12. *Кротов Н. И.* Очерки истории Банка России. Центральный аппарат. Персональные дела и деяния. — М. : Международные отношения, 2011.
13. *Петелин Н. С.* Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. — СПб., 1892.
14. *Судейкин В.* Государственный банк. — СПб., 1884.
15. *Шенаев Н.* Закон о Банке России принят, но проблемы остаются // Центральный банк в условиях рыночной экономики. — М. : Финансы и статистика, 2003.
16. *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860—1910 годы. — СПб., 1910.
17. *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. — СПб., 1907.

Материал поступил в редакцию 23 сентября 2015 г.

THE HISTORICAL ASPECT OF THE FOUNDATION AND DEVELOPMENT OF CENTRAL BANKS

GUZNOV Alexey Gennadyevich — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Lawyer of the Russian Federation
[aguznov@gmail.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article considers the issues of foundation and development of Central Banks of Sweden, England, Scotland, France, the USA and Russia. The author analyzes the grounds for the foundation of Central Banks.*

Keywords: *Central Bank, banking system, Bank of Russia, State Bank of the Russian Empire, the banking system.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bank Rossii v HKHI veke : sbornik statej / otv. red. P. D. Barenbojm, V. I. Lafitskij ; sost. S. A. Golubev. — М. : YUsticinform, 2003.
2. Bank Rossii: vekhi istorii // Vestnik Banka Rossii. — 2010. — № 32.
3. *Bernackij M. V.* Russkij Gosudarstvennyj bank kak uchrezhdenie ehmissionnoe. — SPb., 1911.
4. *Bratko A. G.* Central'nyj bank v bankovskoj sisteme Rossii. — М. : Spark, 2001.
5. *Golubev S. A.* K 150-letiyu Gosudarstvennogo banka Rossii (istoriko-pravovoj aspekt) // Den'gi i kredit. — 2010. — № 6.

6. *Golubev S. A.* Rol' Central'nogo banka Rossijskoj Federacii v regulirovanii bankovskoj sistemy strany. — M. : YUsticinform, 2000.
7. *Golubev S. A.* Tochka perekhoda. Rossiya 1917—1923 gody (Istoricheskie hroniki). — M. : RAEN, 2007.
8. *Golubev S. A.* Urovni vzaimodejstviya: predprinimatel'stvo — obshchestvo — gosudarstvo. — M. : RAEN, 2007.
9. Istoriya Banka Rossii, 1860—2010 : v 2 t. — M. : ROSSPEHN, 2010.
10. Istoriya sozdaniya i razvitiya Gosudarstvennogo banka Rossijskoj imperii // Bankir Sankt-Peterburga. — 2010. — № 2.
11. *Krotov N. I.* Ocherki istorii Banka Rossii. Regional'nye kontory i upravleniya. — M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2010.
12. *Krotov N. I.* Ocherki istorii Banka Rossii. Central'nyj apparat. Personal'nye dela i deyaniya. — M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2011.
13. *Petelin N. S.* Naznachenie, ustrojstvo i ocherk deyatel'nosti Gosudarstvennogo banka. — SPb., 1892.
14. *Sudejkin V.* Gosudarstvennyj bank. — SPb., 1884.
15. *SHenayev N.* Zakon o Banke Rossii prinyat, no problemy ostayutsya // Central'nyj bank v usloviyah rynochnoj ehkonomiki. — M. : Finansy i statistika, 2003.
16. *YAsnopol'skij L. N.* Gosudarstvennyj bank. Kratkij ocherk deyatel'nosti za 1860—1910 gody. — SPb., 1910.
17. *YAsnopol'skij L. N.* Gosudarstvennyj bank. — SPb., 1907.