УДК 342.4

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-89-94

С.Н. Керамова, М.Х. Магомедова

Особенности правового статуса Центрального банка России

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; saida14@yandex.ru

В статье рассматривается проблема определения правового статуса ЦБ РФ. Законодательство Российской Федерации не содержит четкого определения правового статуса Банка России, чем и обусловлена актуальность статьи. Не определено его место в системе органов государственной власти. Отсутствие четкого и однозначного ответа на вопрос о правовом статусе Банка России существенно затрудняет регулирование данного института. В статье сказано, что полномочия Банка России закреплены в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», а также в Федеральном законе от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности». Однако в них не определен его правовой статус. Обращается внимание на то, что основным вопросом дискуссии относительно статуса ЦБ РФ является вопрос об отнесении его к органам государственной власти. В статье анализируются позиции ученых относительно правового статуса Центрального банка России. Делается попытка определения правового статуса Банка России.

Результатом исследования стали выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования Центрального банка России.

Ключевые слова: *Центральный Банк Российской Федерации, правовой статус, орган государственной власти, действующее законодательство.*

Банковская система – элемент финансовой системы страны. На сегодняшний день Центральный банк России является неотъемлемой составной частью современной банковской системы страны. Банк России соединяет в себе как черты коммерческого банковского учреждения, так и государственного ведомства, так как он выступает в роли главного регулятора банковской системы страны и обладает определенными властными полномочиями в части организации денежно-кредитного обращения [1, с. 13]. От его работы зависит функционирование денежного оборота и финансовой системы в целом. Важнейшее значение для регулирования банковской деятельности имеют специальные федеральные законы – «О банках и банковской деятельности» [2] и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [3]. В первом законе во второй статье установлено, что банковская система состоит из двух уровней: низшего и высшего. Банковскую систему в России возглавляет Центральный банк России, официальное название которого – Банк России. Двухуровневое построение банковской системы необходимо в целях обеспечения ее финансовой стабильности, уменьшения риска банковских операций, гарантий прав вкладчиков и кредиторов посредством банковского регулирования и надзора, осуществляемого Центральным банком за деятельностью кредитных организаций.

Согласно статье 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» в качестве целей его деятельности следует назвать: защиту и обеспечение устойчивости рубля; укрепление банковской системы и стабильности; развитие нацио-

нальной платежной системы и стабильности финансового рынка России. Целью Банка не является получение прибыли.

Хотя за ЦБ Российской Федерации на законодательном уровне закреплено право проводить все виды банковских операций, его главной функцией является надзор за негосударственными банками и обеспечение стабильности и надежности банковской системы в целом. Следует подчеркнуть особый подход законодателя к определению правового статуса ЦБ Российской Федерации и его места в системе органов государственной власти. В законе «О Центральном банке Российской Федерации» говорится, что у него имеется печать с изображением государственного герба России и его наименованием. В законе также закреплены его статус, цели деятельности, функции и полномочия. Поэтому можно утверждать, что у Банка России имеется «особый статус», отличающий его от других юридических лиц, о чем свидетельствуют его характерные признаки: он является юридическим лицом, независим от других органов государственной власти, имеет свое наименование, печать, осуществляет денежную эмиссию, защиту и обеспечение устойчивости рубля [5, с. 114]. Однако в законодательстве Российской Федерации четко не определен правовой статус Банка России, чем и обусловлена актуальность темы настоящей статьи.

Прежде всего, следует отметить, что независимость статуса Центрального банка Российской Федерации как основного элемента правового статуса Банка, закреплена в ст. 75 Конституции РФ, в ст. 1 и 2 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации».

Особенностью правового положения ЦБ Российской Федерации является то, что он, не будучи государственным органом, обладает государственно-властными полномочиями. Из-за особого статуса Банка России как юридического лица возникает множество дискуссий, касательно того, следует ли его относить к органам государственной власти.

Некоторые авторы относят ЦБ Российской Федерации к особым образованиям, имеющим смешанную правовую природу и именуемым юридическими лицами публичного права. Так, Е.Н. Пастушенко и А.С. Земцов определяют статус Центрального банка, взяв за основу статус его служащих. Касаясь банковских служащих, они делают вывод, что ЦБ Российской Федерации есть «единичный субъект индивидуальной группы участников правоотношений», «имеет уникальный правовой статус». Ученые полагают, что статус ЦБ Российской Федерации можно определить, «исходя из концепции юридических лиц публичного права как публично-правового субъекта, не являющегося органом государственной власти, но обладающего государственно-властными полномочиями» [6]. Е.В. Касевич и Д.М. Аржановская пишут: «В связи с тем, что в российском законодательстве отсутствует четкое определение правового статуса ЦБ Российской Федерации, в настоящее время ЦБ Российской Федерации фактически обладает признаками, присущими публичным учреждениям, и признаками, присущими организациям, занимающимся частной практикой» [7, с. 117], поэтому Банк – это государственный орган с особым конституционно-правовым статусом, не относящийся ни к одной из ветвей власти. Их аргументы также сводятся к тому, что ЦБ реализовывает свои функции и полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000. № 268-О).

Отдельные ученые полагают, что применение мер государственного принуждения не дает оснований относить Банк России к органам государственной власти. Так, С.В. Шеремета отмечает, что «он не является органом государственной власти, вместе с

тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения» [8, с. 315].

Ряд ученых относят Центральный банк к органам государственной власти. Их аргументы сводятся к следующему. Подчеркивая особый статус Банка России, они включают его в особую группу государственных органов [7, с. 117]. О государственном характере правового статуса ЦБ говорит также А.В. Золотухина, полагая, что Банк России можно «приписать к органам государственной власти, т. к. он обладает рядом признаков, присущих данным органам, в частности, образован в установленном государством порядке; наделен полномочиями государственно-властного характера; решает задачи, определенные государством; обладает внутренней организацией, структурой [9, с. 290]. Как отмечает профессор Е.А. Павлодский, «факт его взаимодействия с Правительством РФ дает основание полагать, что Центральный банк Российской Федерации является государственным органом» [10, с. 27]. О.В. Пименова, ссылаясь на комментарий А.Ю. Викулина и Г.А. Тосуняна к закону «О банках и банковской деятельности», считает, что отнесение Центрального банка Российской Федерации к органам государственной власти соответствует действующему законодательству [11, с. 30].

Ряд ученых (Е.В. Жильникова [12, с. 5] и др.) полагают, что основанием отнесения Банка России к государственным органам власти является двойственность правовой природы ЦБ РФ. Другие исследователи придерживаются противоположной точки зрения. Так, Д.А. Ключков полагает, что эта двойственность не состоит в отнесении Банка России к органам государственной власти, к тому же Банк именно государственной властью не обладает, «он все же исполняет волю государства, а не сам по себе действует хаотично» [5, с. 117]. По мнению профессора А.Г. Братко, ЦБ Российской Федерации «не входит в структуру федеральных органов государственной власти и выступает как особый институт» [13, с. 28]. Он выделяет «принцип независимости как ключевой элемент статуса Центрального банка Российской Федерации, проявляющийся прежде всего в том, что Банк России не входит в структуру федеральных органов государственной власти».

Некоторые авторы утверждают, что регламентация правового статуса ЦБ Российской Федерации на данный момент является неидеальной и нуждается в соответствующей корректировке [14, с. 310]. Так, О.В. Родионов полагает, что «общая концепция ЦБ Российской Федерации, предложенная законодателем, не позволяет установить его место в системе органов государственной власти». К тому же, по мнению ученого, хотя ЦБ Российской Федерации и является независимым, вряд ли деятельность такого субъекта может оставаться без контроля [15, с. 192].

Проанализировав мнения ученых по данному вопросу, мы полагаем, что практически в каждой точке зрения есть рациональное зерно и достаточно аргументов. Однако, по нашему мнению, ЦБ Российской Федерации следует относить к государственным органам, обладающим самостоятельностью, закрепив это в законодательстве. Такая позиция обусловлена тем, что Банк России обладает самостоятельностью, приближенной к органам государственной власти. Он вправе применять меры государственно-го принуждения.

На основе изложенного можно сделать следующие выводы.

Вопрос о правовом статусе ЦБ Российской Федерации является одним из самых неоднозначных и широко обсуждаемых. Проблема неоднозначности правового статуса Банка России возникает, на наш взгляд, из-за устаревшей законодательной базы правового регулирования ЦБ Российской Федерации.

Для того чтобы впоследствии не возникало неоднозначного понимания особого правового статуса Банка России, требуется урегулировать этот вопрос в законодательстве.

В силу самостоятельности ЦБ Российской Федерации его нужно относить к государственным органам, обладающим самостоятельностью, и закрепить это в законе «О банках и банковской деятельности».

Литература

1. Баева Е.А., Скворцова К.В. Центральный банк Российской Федерации: задачи и функции // Проблемы развития экономических систем: вызовы современности; материалы Межд. науч.-практ. конф. (Тамбов, 6 декабря 2016 г.) – Тамбов, 2016. – С. 12–23.
2. Федеральный закон Российской Федерации «О банках и банковской деятельности»: от 2 дек. 1990 г. № 395–1 в ред. от 31 дек. 2017 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ: в ред. от 7 марта 2018 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Данилов И.В. Правовое регулирование банковской деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4. – С. 179.
5. Ключков Д.А. Правовая природа Центрального банка России // Инновационная наука: межд. науч. журнал. – 2017. – № 02–2. – С. 114.
6. Пастушенко Е.Н., Земцов А.С. О правовом статусе Центрального банка Российской Федерации: тенденции законодательного регулирования и судебной практики // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Аржановская Д.М., Касевич Е.В. К вопросу о правовом статусе ЦБ Российской Федерации // Аллея науки. – 2017. – Т. 2, № 9. – С. 117–121.
8. Шеремета С.В. Центральный банк РФ: его функции и политика // Современные научные исследования: теория, методология, практика. – 2013. – Т. 1, № 3 (3). – С. 315–326.
9. Золотухина А.В. К вопросу о правовом статусе ЦБ Российской Федерации // Лучшая студенческая статья 2016: IV Межд. научно-практ. конкурс (Пенза, 30 ноября 2016 г.). – Пенза, 2016. – С. 289–291.
10. Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. – 2001. – № 6. – С. 25–29.
11. Пименова О.В., Бердиева А.А. К вопросу о статусе Центрального банка как элемента финансовой системы // Аллея науки. – 2017. – Т. 2, № 10. – С. 27–31.
12. Жильникова Е.В. Центральный банк Российской Федерации как особый субъект права: автореф. дис. ... к. юр. н. – Казань, 2012.
13. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. – М.: СПАРК, 2001.
14. Рамазанов Т.Г. Правовое обеспечение и реализация Банком России мониторинга финансовой несостоятельности коммерческого банка // Вестник ВолГУ. Сер. 5: Юриспруденция. – 2012. – № 2. – С. 310–315.
15. Родионов О.В. Принцип Независимости в правовом статусе Цб Российской Федерации // Инновационные механизмы решения проблем научного развития: сб. ст. Межд. научно-практ. конф.; в 4 ч. (Уфа, 28 декабря 2016 г.). – Уфа: НЦИИ ОМЕГА САЙНС, 2016 – С. 191–194.

References

1. Baeva E.A., Skvortsova K.V. tsentral'nyi bank rossiiskoi federatsii: zadachi i funktsii // Problemy razvitiya ekonomicheskikh sistem: vyzovy sovremennosti: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. / otv. red. V.I. Tambov, 2016. – S. 12–23.
2. O bankakh i bankovskoi deyatelnosti: feder. zakon Ros. Federatsii ot 2 dek. 1990 g. № 395-1: v red. ot 31 dek. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. O Tsentral'nom banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii): feder. zakon Ros. Federatsii ot 10 iyulya 2002 g. № 86-FZ: v red. ot 7 marta 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Danilov I.V. Pravovoe regulirovanie bankovskoi deyatelnosti // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2009. – № 4. – S. 179.
5. Klochkov D.A. Pravovaya priroda tsentral'nogo BANKA ROSSII // Innovatsionnaya nauka: mezhdunar. nauch. zhurnal. – 2017. – № 02-2. – S. 114.
6. Pastushenko E.N., Zemtsov A.S. O pravovom statuse Tsentral'nogo Banka RF: tendentsii zakonodatelnogo regulirovaniya i sudebnoi praktiki. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Arzhanovskaya D.M., Kasevich E.V. K voprosu o pravovom statuse TsB RF // Alleya nauki. – 2017. – T. 2, № 9. – S. 117–121.
8. Sheremeta S.V. Tsentral'nyi bank RF: ego funktsii i politika // Sovremennye nauchnye issledovaniya: teoriya, metodologiya, praktika. – 2013. – T. 1, № 3 (3). – S. 315–326.
9. Zolotukhina A.V. K voprosu o pravovom statuse TsB RF // Luchshaya studentcheskaya stat'ya 2016: IV mezhdunar. nauch.-prakt. konkurs. – 2016. – S. 289–291.
10. Pavlodskii E.A. Tsentral'nyi bank: osobennosti pravovogo statusa // Pravo i ekonomika. – M.: Yurid. dom "Yustitsinform", – 2001. – № 6. – S. 25–29.
11. Pimenova O.V., Berdieva A.A. K voprosu o statuse tsentral'nogo banka kak elementa finansovoi sistemy // Alleya nauki. – 2017. – T. 2, № 10. – S. 27–31.
12. Zhil'nikova E.V. Tsentral'nyi Bank RF, kak osobyi sub"ekt prava: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – Kazan, 2012.
13. Bratko A.G. Tsentral'nyi bank v bankovskoi sisteme Rossii. – M.: SPARK, 2001.
14. Ramazanov T.G. Pravovoe obespechenie i realizatsiya bankom Rossii monitoringa finansovoi nesostoyatel'nosti kommercheskogo banka // Vestnik VolGU. Ser. 5: Yurisprudentsiya. – 2012. – № 2. – S. 310–315.
15. Rodionov O.V. printsip nezavisimosti v pravovom statuse TsB RF // Innovatsionnye mekhanizmy resheniya problem nauchnogo razvitiya: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v 4 ch. – 2016. – S. 191–194.

Поступила в редакцию 24 апреля 2018 г.

UDC 342.4

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-89-94

Peculiarities of the legal status of the Central Bank of Russia

S.N. Keramova, M.Kh. Magomedova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; saida14@yandex.ru

The article deals with the problem of determining the legal status of the CBR. The relevance of the article is due to the fact that the legislation of the Russian Federation does not have a clear definition of the legal status of the Central Bank of the Russian Federation. Is not determined by its place in the system of state authorities. The absence of a clear and unambiguous answer to the question of the legal status of the Bank of Russia significantly complicates the regulation of this institution. The article States that the powers of the Bank of Russia are enshrined in the Constitution of the Russian Federation, the Federal law of 10 July 2002 № 86-FZ "on the Central Bank of the Russian Federation", as well as in the Federal law of 2 December 1990 № 395-1 "on banks and banking activities". However, they do not define its legal status. Attention is drawn to the fact that the main issue of discussion about the status of the Central Bank of the Russian Federation is the question of its reference to public authorities. The article analyzes the positions of researchers on the legal status of the Central Bank of Russia. An attempt is made to determine the legal status of the Bank of Russia.

The study resulted in conclusions and proposals on improving the legal regulation of the Central Bank of Russia.

Keywords: *Central Bank of the Russian Federation, legal status, public authority, current legislation*

Received 24 April, 2018