

УДК 336.71

10.17213/2075-2067-2020-2-57-62

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА**© 2020 г. *Д. О. Мертехин**Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Россия*

В статье автор рассматривает правовое положение Банка России через призму финансовой системы Российской Федерации, определяет его место и роль в указанной системе. Кроме того, в работе поднимаются проблемы существующего круга полномочий и организационно-правовой принадлежности Центрального банка, также приводится обзор существующих в юридической литературе точек зрения по данной проблематике.

Ключевые слова: *Центральный банк; финансы; финансовая система.*

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF THE CENTRAL BANK
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE FINANCIAL CRISIS**© 2020 *D. O. Mertekhin**National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russia*

In the article the author considers the legal status of the Bank of Russia through the prism of the financial system of the Russian Federation, determines its place and role in this system. In addition, the work raises the problems of the existing terms of reference and organizational and legal affiliation of the Central bank, also provides an overview of the points of view existing in the legal literature on this issue.

Key words: *Central bank; finance; financial system.*

В современных реалиях, когда экономическая система нестабильна, в том числе на фоне политической напряжённости последних лет, видится актуальным изучение института, назначение которого заключается как раз в обеспечении стабильности экономики. Финансовая система в целом и Центральный банк как значительная её часть имеют центральную роль в функционировании любой рыночной экономики, обеспечивая её основу (граждан и коммерческие организации) необходимыми материальными средствами для поддержания функционирования экономических циклов. От эффективной органи-

зации и работы регулирующих органов зависит финансовая стабильность как отдельных граждан, так и государства в целом.

Финансовая система состоит из звеньев, которые выделяются в соответствии с установленными в государстве формами собственности: государственные, местные (муниципальные) и частные финансы [7].

Среди учёных также существует альтернативный, институциональный подход к строению финансовой системы. Учитывая, что государство осуществляет финансовую деятельность не напрямую, а посредством определённых институтов, состав финансо-

вой системы предлагается определять как систему этих институтов [5]. Так, в неё входят кредитные организации, пенсионные фонды, страховые компании и финансовые посредники на рынке ценных бумаг. Однако данный подход вызывает ряд вопросов, одним из которых является несоответствие данных субъектов статусу субъекта финансового права как публично-правового фактора.

Учитывая практически неограниченные полномочия в издании правовых актов, регулирующих деятельность банковской системы (которая в свою очередь имеет доминирующее влияние на звено частных финансов), Центральный банк РФ является важнейшим финансово-правовым институтом. Это утверждение обосновывается тем, что поступление средств в звенья государственных и муниципальных финансов напрямую зависит от граждан и предприятий, совпадающих со сферой действия частных финансов.

Особый юридический статус Банка России порождает множественные дискуссии, однако их практическое значение видится довольно сомнительным. Двойственность в полномочиях данного института заметна даже при поверхностном взгляде. В экономической системе он выступает как орган государственной власти, проводящий экономическую политику посредством сочетания экономических и правовых инструментов. С другой стороны, он действует и как коммерческая организация, извлекая прибыль из кредитования других банков. Таким образом, мы отчётливо видим сферу действия, в границах которой Банк России осуществляет свои полномочия, и, несмотря на его несоответствие организационно-правовым формам юридических лиц, установленных гражданским законодательством, эта сфера действия не теряет своей определённости.

Центральный банк является органом, управляющим банковской системой, которая характеризуется следующим. Во-первых, банки напрямую контактируют с частными лицами, гражданами и организациями, предоставляя им финансовые услуги, в значительной мере обеспечивая их жизнедеятельность. В то же время банковская система относится к одному из звеньев финансовой системы, нормальное функционирование которой, следовательно, находится в прямой зависимости,

в том числе от работы банков. Таким образом, осуществляемое Центральным банком РФ государственное регулирование банковской системы, как и его деятельность в целом, представляет публичный интерес, так как косвенно затрагиваются и государственные финансы, «связанные с денежной системой, которая в большей или меньшей степени управляется государством» [4].

В этой связи детальное рассмотрение и изучение полномочий Банка России как института, влияющего на многие процессы в государстве и обществе, представляет значительный интерес.

Закрепление статуса Центрального банка РФ на конституционном уровне является ещё одним подтверждением обоснованной ранее общегосударственной значимости данного института уже не с сущностно-экономической, а с юридической точки зрения. Кроме того, Конституционным судом было определено, что полномочия по защите и обеспечению устойчивости рубля предполагают меры государственного принуждения, а значит, являются по своей природе признаками органа государственной власти [1]. Следовательно, официально не входя в систему органов государственной власти, Центральный банк РФ обладает полномочиями, которые фактически ставят его в положение субъекта государственной власти, однако осуществляет он их независимо от государства.

Согласно Конституции в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства и свобода перемещения финансовых средств. Это основополагающий принцип, исходя из которого далее в ст. 71 основного закона закреплено исключительное ведение РФ в отношении денежной эмиссии, финансового и валютного регулирования. Эти полномочия осуществляются Банком России, что также подтверждает его фактический статус государственного органа. Конституция РФ в силу своей особой природы содержит наиболее общие нормы, тогда как исчерпывающее регулирование деятельности Банка России осуществляется федеральными законами.

Полномочия ЦБ РФ можно разделить на публичные и частные в зависимости от их содержания. Те полномочия, которые непосредственно касаются деятельности ЦБ РФ как государственного органа, относятся

к публичным. Координирующая и регулирующая функция банка в системе безналичных расчетов может быть рассмотрена как пример публичных полномочий.

Частные полномочия можно рассматривать как производные вследствие того, что они направлены на обеспечение координации деятельности самого банка.

Публичные и частные полномочия тесно связаны. Например, доходы, полученные от своей основной деятельности, ЦБ РФ обязан согласно Конституции направлять на выполнение своих функций как государственно-го органа.

Полномочия, касающиеся денежной эмиссии, занимают особое место среди публичных, так как основной их функцией является поддержание экономических основ конституционного строя. Правовой статус этих полномочий можно определить как конституционный, независимо от того, что они предусмотрены в федеральном законодательстве. Причиной этого является функция обеспечения устойчивости национальной валюты, которая отвечает требованиям, предусмотренным ст. 8 Конституции РФ.

Банк России имеет и другие публичные полномочия. К ним относится проведение финансовой, кредитной и денежной политики. Эти функции выполняются ЦБ РФ совместно с Правительством РФ. Их правовое регулирование осуществляется на основе ст. 114 п. «б» Конституции РФ и ст. 15 Федерального конституционного закона о Правительстве РФ. Однако, ЦБ и Правительство не являются равноправными партнерами. Правительство имеет приоритет согласно ст. 11 Конституции РФ, поэтому ЦБ должен в процессе реализации своих полномочий полностью руководствоваться экономической политикой и проектом бюджета, утвержденными Правительством. Издание нормативных подзаконных актов является основной возможностью осуществления публичных полномочий, так как это является прерогативой ЦБ РФ.

В ч. 1 ст. 7 Федерального закона о Центральном банке РФ содержатся указания на обязательность исполнения нормативных актов Банка России для органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также юридических и физических лиц.

Но в литературе встречается мнение о том, что сложившийся приоритет нормативных актов ЦБ противоречит Конституции РФ. Однако, приоритет нормативных актов высших органов государственной власти над нормативными актами ЦБ нивелирует обозначенную проблему.

Таким образом, проводимая банком организация денежного обращения, денежная эмиссия и обеспечение устойчивости национальной валюты являются проявлениями реализации конституционных полномочий.

Банк России наряду с конституционными реализует также ряд иных публичных полномочий, предназначенных для регулирования других направлений деятельности. Вопросы кредитно-денежной политики, внешнеэкономической деятельности, обслуживания государственного долга РФ, банковского надзора, управления золотовалютными и валютными резервами, а также деятельностью валютных бирж решаются в процессе осуществления совместной деятельности с Правительством РФ.

Органы государственной власти, местного и муниципального самоуправления, субъекты Министерства обороны, государственные внебюджетные фонды и иные предусмотренные законом лица могут осуществлять банковское обслуживание своей экономической деятельности в ЦБ РФ.

Банк России имеет право предоставлять кредиты, покупать и продавать облигации, имитированные ЦБ, государственные ценные бумаги, депозитные сертификаты, иностранную валюту, драгоценные металлы и валютные платежные обязательства отечественных и зарубежных организаций. Кроме того, он вправе осуществлять деятельность, заключающуюся в проведении расчетных, кассовых и депозитных операций, управлении ценными бумагами и финансовыми рисками, выдаче банковских гарантий и поручительств. Банк России также может открывать счета в любых кредитных организациях, как российских, так и иностранных.

Все банковские операции осуществляются на комиссионной основе. Исключения составляют только предусмотренные федеральным законодательством случаи.

Наряду с перечисленными возможностями, деятельность ЦБ РФ имеет также ряд существенных правовых ограничений. К ним

относится запрет на приобретение акций организаций, включая кредитные, на операции с недвижимостью, на торговую и производственную деятельность. Также Банк России не может проводить банковское обслуживание физических лиц, а также юридических лиц, не имеющих лицензии на осуществление банковских операций. Кроме того, он не имеет права без соответствующего решения Совета директоров пролонгировать кредиты, предоставленные обслуживаемым организациям.

ЦБ РФ является координатором деятельности расчетных систем Российской Федерации. Он регулирует и лицензирует их деятельность, формирует стандарты, формы сроки и правила осуществления безналичных расчетов. Согласно Положению о безналичных расчетах, утвержденному ЦБ РФ, в безналичных расчетах сроки погашения не должны превышать двух операционных дней на территории субъекта и пяти в пределах РФ.

ЦБ РФ может выступать и как орган государственной власти. В этой роли он проводит государственную регистрацию, выдает и отзывает лицензии на деятельность, регламентирует квалификационные требования к высшему менеджменту кредитных организаций.

Банк России также осуществляет банковский надзор и нормативную деятельность в отношении других участников банковских правоотношений.

Он имеет право устанавливать требования к финансовому положению, запрашивать необходимую информацию и отказывать в даче согласия на продажу в случае, когда речь идет о приобретении доли акций кредитной организации, превышающей 20%.

В роли центрального элемента банковской системы ЦБ РФ рассматривает вопросы регулирования банковской деятельности, взаимодействует и консультируется с кредитными организациями, отвечает на их вопросы и привлекает к работе по изучению различных аспектов банковского дела.

В федеральном законодательстве обозначены случаи применения санкций, которые может применять Банк России к кредитным и банковским организациям, допустившим правонарушения, но они не являются единственным правовым регулятором надзорной деятельности ЦБ.

Большое внимание при осуществлении полномочий по надзору уделяется соответствию деятельности кредитных организаций и банковских групп Базельским принципам текущего надзора за деятельностью кредитных организаций.

Основной целью применения надзорных полномочий по отношению к кредитным организациям является выявление проблем и своевременное реагирование с применением надлежащих мер. При этом ЦБ РФ руководствуется как необходимостью корректировки финансовой деятельности конкретной организации, так и банковской системы в целом.

Свои надзорные полномочия Банк России осуществляет совместно с Правительством РФ, преследуя цель всестороннего укрепления и плодотворного развития национальной банковской системы.

Одним из наиболее весомых полномочий ЦБ РФ является возможность банкротства кредитных организаций, начиная от подачи заявления в арбитражный суд и оканчивая организацией процесса банкротства, включая аттестацию арбитражных управляющих.

Основной целью этого процесса является защита прав кредиторов, а следовательно, защита прав граждан Российской Федерации. Кроме того, немаловажным является и беспрепятственное перемещение финансов в едином экономическом пространстве страны.

Полномочия Банка России оказываются в некотором смысле идентичны полномочиям органов государственной власти, так как в процессе осуществления надзорной деятельности могут применяться меры государственного принуждения независимо от других федеральных властных структур [2].

Что касается внешнеполитических правоотношений, Банк России может осуществлять функции регулятора государственного долга, но он не вправе принимать самостоятельно решения по данному вопросу. Обслуживание государственного долга выполняется только по поручению Правительства РФ.

Ограничения действуют и при осуществлении стандартных банковских операций. Например, для обеспечения исполнения обязательств кредитных организаций ЦБ РФ мо-

жет принимать только установленные законом вещи и устанавливать срок кредитования не более одного года.

Таким образом, в настоящее время Банк России, как и многие зарубежные аналоги, наделен функцией мегарегулятора, основной целью которого является поддержание стабильной работы финансовой системы на макропруденциальном и микропруденциальном уровнях [6]. В результате должно быть обеспечено укрепление финансового рынка, прозрачное надзорное регулирование банковской системы и всесторонняя защита интересов граждан РФ.

В настоящий момент действия ЦБ РФ вызывает неоднозначную реакцию в научном сообществе. Так, С. Ю. Глазьев в своей статье «О создании необходимых условий для экономического роста» указывает на возможные проблемы, связанные с возможными ошибками в деятельности банка. Одной из ключевых ошибок, по его мнению, является следование стандартным рекомендациям МВФ и полное соблюдение мировых стандартов банковского бизнеса, в частности, Базель III. Оценивать эти утверждения предстоит учёным-экономистам, однако пока существуют подобные дискуссии, существует и вероятность изменения правового положения или круга полномочий Центрального банка. Следовательно, проблема статуса Центрального банка остаётся актуальной и в сообществе юристов, которым, возможно, предстоит в ближайшее время не только обсуждать проблемные моменты в существующем законодательстве о Центральном банке РФ, но и быть свидетелем эволюции данного института.

Поступила в редакцию

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс.
2. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 г. №86-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 г. №268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС КонсультантПлюс.
4. Вельский К. С. О юридической природе денег // Государство и право. — 2005. — №12. — С. 26.
5. Горбунова О. Н. Проблемы закона о финансах в условиях финансового кризиса / О. Н. Горбунова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2010. — №1 (69). — С. 125–133.
6. Звягинцева Н. А. Реформирование системы государственного регулирования рынка ценных бумаг: путь к мегарегулятору / Н. А. Звягинцева // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2013. — №5 (91). — С. 27–34.
7. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Юриспруденция, 2006. — 112 с.

31 января 2020 г.



Мертехин Дмитрий Олегович — студент 4-го курса направления «Юриспруденция» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Mertekhin Dmitry Olegovich — 4th year student of the direction «Law» of the National Research University Higher School of Economics.

346500, г. Шахты, ул. Советская, 271, кв. 15
271 Sovetskaya st., app. 15, 346500, Shakhty, Russia
E-mail: pipegbd@mail.ru
