

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РФ (БАНКА РОССИИ) И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЕГО МЕСТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

© 2018

В.В. Степанова, старший преподаватель кафедры «Конституционное и административное право»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: Конституция; Центральный банк РФ (Банк России); государство; ответственность; регулирование; деньги; власть.

Аннотация: В статье проводится исследование положений действующего законодательства, материалов судебной практики, а также специализированной литературы с целью определения места Центрального банка Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации и его организационно-правовой формы деятельности. Обращается особое внимание на тот момент, что Российская Федерация наделяет Центральный банк Российской Федерации независимостью от других органов власти при реализации возложенных на него задач, учитывая исключительную важность деятельности Центрального банка Российской Федерации при обеспечении национальных интересов. В ходе исследования также выявляются некоторые спорные моменты законодательного характера при закреплении статуса и правового положения Банка России, проводится анализ его действий на соответствие конституционности. Автор, основываясь на мнениях ученых, делает вывод о недопустимости причисления Центрального Банка Российской Федерации к самостоятельной ветви власти и делает вывод о логичности закрепления за ним статуса публично-правового института права. В статье также затрагивается спорный вопрос о статусе Центрального банка Российской Федерации как юридического лица, что также постоянно становится предметом политических и правовых споров. Дело в том, что деятельность банков и самого Центрального банка Российской Федерации является важнейшим составляющим элементом всего объема финансовых отношений в пределах экономической системы страны и государство должно принимать более активное участие в деятельности Банка России, сопоставляя направления его деятельности с фактическим состоянием экономики, анализируя социальную, политическую и экономическую совокупность факторов, и не допуская резкого падения уровня жизни граждан.

Из содержания положений статьи 2 ФЗ от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [1] следует, что банковская система России представлена двумя уровнями: непосредственно Центральным банком РФ и кредитными организациями коммерческого и некоммерческого характера. Отдельно более пристальное внимание следует уделить правовому положению Центрального банка России – ключевого субъекта правоотношений в области всей банковской деятельности, как с правовой, так и с практической точек зрения. В этой связи представляется интересным вопрос об определении места Центрального банка РФ в системе органов государственной власти Российской Федерации и его организационно-правовой форме деятельности.

Содержание пункта «ж» статьи 71 Конституции РФ [2] говорит о том, что «становление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки» относятся к ведению Российской Федерации, но уже в статье 75 Конституции РФ данный предмет ведения делегируется Центральному Банку РФ. Ключевая задача Центрального банка РФ закреплена в содержании статьи 75 Конституции РФ, а пределы ведения, функции и компетенции раскрыты в положениях ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [3]. Основопологающей задачей Центрального банка РФ является деятельность по обеспечению и защите устойчивости денежной единицы РФ – российского рубля. Кроме того, только Центральный банк России обладает исключительным правом эмиссии наличных денег, организации их обращения и изъятия из обращения на всей территории страны, а также осуществления валютной интервенции в интересах укрепления курса рубля и регулирования суммарного объема спроса и предложения денег на мировом рынке. Помимо этого, Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ занимается разработкой единой государственно-денежной политики и последующей ее реализацией.

Следует обратить внимание на тот момент, что Российская Федерация наделяет Центральный банк России независимостью от других органов власти при реализации возложенных на него задач, учитывая исключи-

тельную важность деятельности Центрального банка РФ при обеспечении национальных интересов. Факт независимости Центрального банка РФ от иных ветвей власти позволяет сделать предположение о том, что он сам единолично представляет собой отдельный орган государственной власти, не входящий в систему традиционного разделения властей на три ветви, что закреплено статьей 10 Конституции РФ. Те же предположения высказываются и С.А. Андриюшиной, которая пишет, что де-юре Банк России нельзя отнести к одному из органов государственной власти, но, в то же время, учитывая его правовые полномочия, следуемые в соответствии с целями и функциями, де-факто Центральный банк РФ относят к органам государства, потому как реализация возложенных на него задач достигается через применение специальных мер государственного принуждения [4]. Г.А. Тосунян и А.Ю. Видулин также признают Банк России в качестве самостоятельного органа власти, при этом указывая, что он «не относится к числу органов, которые осуществляют государственную власть в общепринятом (классическом) смысле этого слова» [5]. М.В. Баглай также пишет о том, что в любом государстве возможно установление специфических органов власти, которые не будут входить ни в одну из трех ветвей власти, но при этом эти органы «создаются и действуют в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами» [6, с. 63]. М.В. Баглай определяет статус данных органов как независимого органа государственной власти. Однако А.Г. Братко воспринимает принцип независимости Центрального банка РФ как основание восприятия его в качестве самостоятельного института, обладающего исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения [7]. Действительно, прямых указаний со стороны законодателя на то, что Центральный банк РФ является самостоятельной ветвью власти, не имеется, и потому причисление его к независимой самостоятельной ветви власти мы считаем противоречащим положениям высшего правового акта страны – Конституции РФ. Кроме того, из содержания Определения Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 №268-О также следует, что «Центральный банк РФ не называется органом государственной власти» [8], несмотря на то, что он обладает полномочиями, присущими по право-

вой природе функциям государственной власти. На невозможность причисления Банка России к органу государственной власти указывает также обязанность его в соответствии со статьей 26 ФЗ «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в конце каждого календарного года перечислять значительную часть прибыли в федеральный бюджет. Например, до 2014 года Центральный банк РФ был обязан перечислять 50 % всей своей прибыли [9]. В 2015 году процентная ставка возросла до 75, а в 2016 году Президентом РФ был подписан закон [10], обязывающий перечислять в федеральный бюджет 90 % прибыли [11].

Напротив, имеется ряд признаков, позволяющих причислить Центральный банк РФ к специфическому институту права, среди которых можно выделить наличие установленного комплекса правовых норм, которые регулируют определенный род общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия банков и небанковских кредитных организаций с государством в лице Банка России. При этом полномочия, которыми обладает Центральный банк РФ в соответствии с нормами ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», дают возможность применять специфические меры принуждения: отзывать или приостанавливать действие лицензий на осуществление банковских операций, а валютным биржам – отзывать разрешение на покупку и продажу иностранной валюты. Банк России имеет право в бесспорном порядке списывать со счетов кредитных организаций штрафы или иные виды неденежных средств. Центральный банк обладает полномочиями правотворческого характера – в пределах своей компетенции он может издавать указания, положения и инструкции, то есть обладает государственными полномочиями. Наличие в качестве предмета правового регулирования общественных отношений в области государственной власти и управления позволяют причислить Центральный банк России к публично-правовому специфическому институту права.

Другой, не менее дискуссионный вопрос, касается организационно-правовой формы деятельности Центрального банка РФ. В статье 1 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» закреплено, что «Банк России является юридическим лицом», причём далее, в статье 2 того же закона указано, что «уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью». При этом, при обращении к сайту Федеральной налоговой службы [12] при запросе сведений о юридическом лице - Центральном банке РФ, отсутствуют заполненные разделы «сведения об уставном капитале» и «сведения об учредителях (участниках) юридического лица». Подобный пробел необходимо устранить и привести в соответствии с положениями законодательства. Также следует избрать конкретную форму деятельности Центрального банка из перечня форм, приведенных в Гражданском кодексе РФ в статье 50, например, «учреждение» или «публично-правовая компания», либо, учитывая специфику деятельности Банка России, определить иную организационно-правовую форму деятельности Центрального банка РФ.

Статус Центрального банка как юридического лица постоянно становится предметом политических и правовых споров. Так, в 2012 году депутат Государственной Думы Е. А. Фёдоров предложил законопроект, которым предусматривалась передача полномочий Банка России в совместное ведение Правительства РФ и Центробанка, однако данное предложение было отклонено по итогам чтений в 2014 году [13] на том основании, что подобное слияние не учитывает юридических рисков, в частности, связанных с судебными разбирательствами. В этой связи следует отметить, что, начиная с ноября 2014 года, в адрес Банка России постоянно направляются жалобы и исковые заявления в части несоответствия его дея-

тельности Конституционным требованиям. Подобные обвинения небеспочвенны. Действительно, согласно утвержденным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов [14], Центральный банк РФ отказался от конституционной обязанности по обеспечению стабильности рубля в связи с резким ростом инфляции и отправил регулирование российского рубля в режим плавающего валютного курса. Данный режим характеризуется тем, что курс иностранной валюты к рублю будет впредь регулироваться самим рынком, исходя из соотношения спроса на иностранную валюту и ее предложения на валютном рынке. Подобной политики Банк России решил придерживаться и в направлениях на 2017 год [15]. Факт отказа от выполнения Центральным Банком РФ также был признан в решении суда [16]. Несмотря на все доводы, которые привел сам Центральный банк РФ в поддержку подобной политики [17], его действия нарушают как положения федерального законодательства, так и самой Конституции РФ, и могут быть расценены в качестве своеобразного самоотвода, и даже некоей «капитуляции» перед лицом финансовых трудностей, возникших в стране. Центральный банк РФ как юридическое лицо сняло с себя ответственность и все риски, которые могли бы последовать вслед за потенциально возможными действиями банка при попытке стабилизации курса рубля, и в этом плане он повел себя крайне недостойно как официальный представитель государства перед лицом своих граждан. Одновременно с этим официальные источники указывают на существенное проседание российского рубля и ухудшение экономического благополучия граждан [18]. По мнению экономистов, государство никогда не должно «пускать на самотек» вопрос обеспечения стабильности национальной валюты [19], и если на ее поддержание не хватает резервов Национального банка, значит, либо необходимо пересматривать процесс ведения экономической деятельности внутри страны, либо искать «утечки».

Деятельностью, также сознательно ухудшающей состояние российской экономики, экономисты считают деятельность Центрального Банка РФ, направленную на «оздоровление» банковского сектора путем проведения политики сокращения числа участников сектора рынка. Подобные действия приводят к масштабным потерям для экономики. Например, по итогам 2016 года суммарный объем потерь российской экономики из-за банков, которые были лишены лицензии, составил более 700 млрд рублей [20]. Несмотря на то, что подобная деятельность по многочисленным ликвидациям кредитных организаций и банков Центральным банком РФ проводится после проверки соответствующих организаций на соблюдение законности их деятельности и последующего отзыва лицензий по итогам проведенной проверки, широкомасштабность проводимых действий сказывается не лучшим образом на экономике страны. Банк России, во исполнение конституционной обязанности обеспечения стабильной экономики страны, должен был избрать более компромиссные способы оздоровления банковского сектора.

Подводя итог проведенному исследованию, следует сделать ряд выводов:

1. Центральный банк РФ не может выступать самостоятельной ветвью власти по ряду объективных причин, но, в силу тех же объективных причин, может быть причислен к публично-правовому институту права.

2. На законодательном уровне следует внести ясность в части организационно-правовой формы организации Центрального банка РФ в качестве юридического лица. Например, исходя из специфики деятельности Банка России – «учреждения» или «публично-правовой компании», либо, учитывая специфику деятельности Банка России, определить иную организационно-правовую

форму организации деятельности Центрального банка РФ, дополнив соответствующие статьи ФЗ «О банках и банковской деятельности».

3. Несмотря на особый правовой статус, самостоятельность и единичность в совершаемых действиях Центрального банка РФ, государству в лице Генеральной прокуратуры следует уделять более пристальное внимание деятельности и направлениям проводимой совместно с Правительством РФ государственной экономической политики. Принцип государственного регулирования является важнейшим при организации функционирования всей банковской и экономической системы России, и государство не вправе оставлять данную сферу финансовой деятельности без своего регулирования, и даже воздействия, надеясь лишь на рыночное «самоуправление» экономики и укрепления курса рубля.

4. Деятельность банков и самого Центрального банка России является важнейшим составляющим элементом всего объема финансовых отношений в пределах экономической системы страны. Государство должно принимать более активное участие в деятельности Банка России, сопоставляя направления его деятельности с фактическим состоянием экономики, анализируя социальную, политическую и экономическую совокупность факторов, и не допуская резкого падения уровня жизни граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»: ред. от 26.07.2017 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: ред. от 18.07.2017: с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017 // Российская газета. 2002. № 127.
4. Андрушин С.А. Банковские системы. М.: Инфра-М, 2011. 384 с.
5. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону РФ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». М.: Дело, 2001. 495 с.
6. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М.: Норма, 2018. 768 с.
7. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М.: Спарк, 2001. 335 с.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 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)» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.
9. Белоусов В. ЦБ РФ обязали перечислять 75 % прибыли в бюджет на постоянной основе // Риа Новости. URL: ria.ru/.
10. Федеральный закон от 28.11.2015 № 334-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об особенностях перечисления в 2016 году и в 2017 году прибыли, полученной Центральным банком Российской Федерации по итогам 2015 года и по итогам 2016 года» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ч. I. Ст. 6700.
11. Путин подписал закон о перечислении 90 % прибыли ЦБ в бюджет // Риа Новости. URL: ria.ru/.
12. Федеральная налоговая служба. URL: nalog.ru/.
13. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Законопроект № 130800-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в части ограничения независимости Банка России при осуществлении своих функций за счет расширения полномочий Правительства Российской Федерации)» // Государственная Дума. Федеральное собрание Российской Федерации. URL: asozd2.duma.gov.ru.
14. Постановление ГД ФС РФ от 20.11.2013 № 3244-6 ГД «Об Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 47. Ст. 6078.
15. «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов» (утв. Банком России) // Вестник Банка России. 2014. № 106.
16. Решение № 2-1661/2015 2-1661/2015~М-1466/2015 М-1466/2015 от 19 ноября 2015 г. по делу № 2-1661/2015 Моршанский районный суд (Тамбовская область) // РосПравосудие: бесплатная справочно-правовая система по судебным решениям судов общей юрисдикции, мировых и арбитражных судов РФ. URL: rospravosudie.com/.
17. Политика валютного курса Банка России // Центральный банк Российской Федерации. URL: cbf.ru/DKP/e-r_policy/.
18. Алексеевских А. Центробанк отпустил рубль раньше срока // Известия. URL: iz.ru/news/576560.
19. Кравченко В. Генпрокуратура проверит ЦБ // Новый день: российское информационное агентство. URL: newdaynews.ru/moscow/517090.html.
20. Маркелова Е. В ходе зачистки банковской системы Россия потеряла 700 млрд. рублей // Информационный портал Life. URL: life.ru/.

ABOUT SOME QUESTIONS OF LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF THE CENTRAL BANK OF RUSSIAN FEDERATION (BANK OF RUSSIA) AND DEFINITION OF HIS PLACE IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES OF RUSSIAN FEDERATION

© 2018

V.V. Stepanova, senior lecturer of Chair “Constitutional and Administrative Law”
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: Constitution; Central Bank of Russian Federation (Bank of Russia); state; responsibility; regulation; money; power.

Abstract: In this article the research of provisions of the current legislation, jurisprudence materials and also specialized literature for the purpose of definition of the place of the Central Bank of Russian Federation in the system of public authorities of the Russian Federation and its legal form of activity is conducted. Special attention at that time is paid that the Russian Federation allocates the Central Bank of Russia with independence of other authorities at realization of the tasks assigned to him, considering exclusive importance of activity of the Central Bank of Russia when ensuring national interests. During the research some disputed issues of legislative character also come to light when fixing the status and a legal status of the Bank of Russia, the analysis of his actions on compliance of constitutionality is carried out. The author, based on opinions of scientists draws a conclusion about inadmissibility of reckoning of the Central Bank of Russian Federation to an independent branch of the power and draws a conclusion about logicity of fixing of the status of public institute of the right behind him. In article the controversial issue of the status of the Central Bank of Russian Federation as legal entity is also raised that it becomes also constant a subject of political and legal disputes. The matter is that activity of banks and the Central Bank of Russia is the major making element of all volume of the financial relations within the economic system of the country and the state has to take more active part in activity of the Bank of Russia, comparing the directions him to activity with actual state of economy, analyzing social, political and economic set of factors, and not allowing sharp falling of the standard of living of citizens.