

Секция «Юриспруденция»

Правовой статус Центрального банка Российской Федерации

Лукин Михаил Михайлович

Аспирант

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, Юридический факультет, Якутск, Россия

E-mail: lukinmm@mail.ru

Актуальность настоящей работы обусловлена следующими фактами:

- во-первых, Центральный Банк Российской Федерации (далее – Банк России) является тем органом, правовой статус которого вызывает в настоящее время неоднозначную оценку у многих исследователей, но деятельность, которого касается каждого человека в России без исключения;
- во-вторых, Банк России, сочетает в себе двойственную правовую природу. С одной стороны, Банк России контролирует и осуществляет от лица государства политику в области денежно-кредитных отношений, а с другой стороны он сам является одним из самых активных субъектов экономической деятельности в стране;
- в-третьих, Банк России обладает правовым статусом, который предоставлен Банку России непосредственно Конституцией Российской Федерации и специальными федеральными законами.

Объектом настоящей работы выступают общественные отношения, складывающиеся при реализации конституционно-правового статуса Банка России. Предметом являются правовые нормы, закрепляющие конституционно-правовой статус Банка России, в том числе определяющие цели деятельности, функции и полномочия Банка России, а также порядок их осуществления.

Целью работы является комплексное исследование и анализ конституционно-правового статуса Банка России, в том числе определение его содержания, выявление проблем, возникающих при реализации Банком России своих функций и полномочий. Задачи, стоящие перед данной работой следующие: - изучение общих (конституционных) основ деятельности Банка России; - исследование содержания конституционного статуса Банка России; - изучение функций и полномочий Банка России; разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства и основанных на его нормах правовых отношений, связанных с установлением и реализацией правового статуса Банка России.

Методологическую основу составляет комплекс методов познания, включающий общенаучный (анализ, синтез, индукция, дедукция) и специально-научные методы (системный, правового моделирования, историко-правовой). Для анализа законодательства Российской Федерации применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Работа состоит из введения, двух глав, 4 параграфов, заключения и списка использованных источников.

В ст. 10 Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя установлено, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. Органы

законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации устанавливают закрытый перечень органов государственной власти, в число которых не входит Банк России. В соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Однако согласно ст. 75 Конституции Российской Федерации, а также ст. 1 Федерального закона о Банке России свои функции он осуществляет независимо от других органов государственной власти, следовательно, и сам является федеральным органом государственной власти. Данное положение было расширено в ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. 86-ФЗ (ред. от 07 февраля 2011 г.) «О Центральном банке Российской Федерации» (далее - Федеральный закон о Банке России).

Т.к. Банк России не входит ни в одну из ветвей власти, осуществляемой на основе разделения на законодательную исполнительную и судебную власть, некоторые исследователи утверждают о наличии некоей четвертой ветви власти – «денежной власти», представленной в правовой системе Российской Федерации исключительно Банком России. Несмотря на то, что в основе выделения Банка России в отдельную ветвь власти лежат скорее экономические, чем юридические критерии, нельзя не признать долю истины в подобной позиции.

Согласно ст. 1 Федерального закона о Банке России Банк России является юридическим лицом. Организационно-правовые формы юридических лиц установлены в Гражданском кодексе Российской Федерации, являющимся по своей сути федеральным законом. С учетом того, что Банк России не подпадает под описание ни одной из стандартных организационно-правовых форм юридических лиц, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральный закон о Банке России устанавливает исключение из общего правила только для Банка России на основании специального федерального закона. Данный случай не является коллизией (противоречием) действующего законодательства Российской Федерации с учетом того, что базовые характеристики правового статуса Банка России установлены самой Конституцией Российской Федерации. С учетом того, что Банк России является особым органом государственной власти, как указывалось в настоящей работе ранее, это лишает смысла поиск для Банка России организационно-правовой формы.

Судебная практика Конституционного суда Российской Федерации[1] [2] [3] и Высшего арбитражного суда Российской Федерации[4] окончательно разъяснила нормы Конституции Российской Федерации о Банке России. Была выбрана та концепция, в основе которой лежало отнесение Банка России к органам государственной власти/органам государственного управления/государственным органам. Считаем, что судебная практика, указанная выше, в принципе соответствуют выполняемым Банком России широким государственным функциям и полномочиям.

В части взаимоотношений Банка России с другими государственными органами также существуют проблемы в части правового регулирования. В этой связи одним из главных вопросов становится вопрос о конституционно установленных пределах независимости Банка России при осуществлении последним полномочий по банковскому регулированию и надзору. Представляется необходимым закрепление в Федеральном

законе о Банке России, четкого указания на место нормативных актов Банка России в системе нормативных правовых актов Российской Федерации (это может быть также и в форме федерального закона о нормативных правовых актах).

Можно сделать вывод о том, что статус юридического лица для Банка России является всего лишь вспомогательным, но не основным, как принято сейчас выделять многими исследователями. Дополнительный статус позволяет поддерживать относительную независимость Банка России от других органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Статус юридического лица также дает большую свободу при проведении различных операций, но в то же время Банк России является, по сути, органом государственной власти/органом государственного управления/государственным органом.

Современное нам отечественное законодательство не содержит конкретных санкций за не достижение Банком России, а равно его служащими в лице конкретных руководителей, целей деятельности Банка России.

В нормативных правовых актах касающихся регулирования правового статуса Банка России часто встречаются коллизии, в частности одни и те же вещи называются разными именами, часто не совпадает терминологический аппарат. Все это уже приводит или может привести к многочисленным злоупотреблениям со стороны Банка России в части вольного толкования спорных моментов, что в свою очередь может оправдать неправомерные де факто действия Банка России.

Отмечаем запутанность и подчас противоречивость как нормативных, так и ненормативных актов самого Банка России, низкий уровень их юридической техники, который выражается, прежде всего, в неграмотном употреблении терминологии вкупе с подменой одних терминов другими. Данная проблема ведет к существенным трудностям в применении этих норм банками, но дает «простор для маневра» со стороны самого Банка России.

Практически никогда не публикуются в официальных изданиях и более того не регистрируются в Министерстве юстиции Российской Федерации нормативные акты Совета директоров Банка России и других его органов, что является по сути ограничением прозрачности деятельности Банка России. Отсутствие зарегистрированных экземпляров нормативных актов Банка России в Министерстве юстиции Российской Федерации вкупе с отсутствием их публикации в Собрании законодательства Российской Федерации или в «Российской газете» оставляет возможность Банку России вносить изменения в нормативные акты «задним числом» по мере необходимости. Представляется, что регистрация большинства нормативных актов Банка России в Министерстве юстиции Российской Федерации вкупе с обязательным официальным опубликованием могла бы стать одним из инструментов эффективного контроля над Банком России на предмет соблюдения им самим законодательства Российской Федерации. Представляется полезным рассмотреть международный опыт в части изучения правового регулирования денежно-кредитной сферы в иностранных государствах в части отделения полномочий по банковскому надзору, выдаче/приостановлению/отзыву лицензий на право осуществления банковской деятельности от полномочий Банка России и передачи его другим органам государственной власти. В настоящий момент можно констатировать, что достаточно высока вероятность разрешения спора в пользу Банка России в связи с отнесением федеральным законом исключительно к его компетенции решения цело-

го ряда вопросов, в том числе в принципиальной части. Наличие существенных контрольных полномочий Банка России по проверке соблюдения его собственных актов вынуждает банки воздерживаться от любых прямых конфликтных ситуаций во взаимоотношениях с регулятором. Вместе с тем зачастую нормы нормативных актов Банка России настолько специфичны, что представляется крайне затруднительным найти иное заинтересованное в их изменении или отмене лицо, чем банк.

Основные выводы по работе:

Центральный банк Российской Федерации – это особый орган государственной власти Российской Федерации, не входящий в систему разделения властей согласно ст. 10, 11 и 75 Конституции Российской Федерации, но обладающий одновременно дополнительным статусом юридического лица в соответствии с федеральным законодательством.

Дополнительный статус юридического лица необходим ему для защиты и обеспечения устойчивости рубля, а также для эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Иными словами наделение дополнительно Банка России статусом юридического лица является инструментом, позволяющим с одной стороны минимизировать влияние органов исполнительной и законодательной власти на исполнение Банком России своих функций и полномочий, с другой стороны является источником повышенной опасности для экономики России, повышающим риск проведения Банком России недобросовестной денежно-кредитной политики.

Две ипостаси Банка России – совмещение федерального органа государственной власти и юридического лица – обусловлены, в первую очередь, необходимостью ограниченного и вместе с тем непосредственного перманентного участия Банка России в гражданском обороте, одновременно оказывая регулирующее воздействие на участников этого оборота – кредитные организации. Статус юридического лица, так же как и отсутствие принадлежности к органам исполнительной власти, служит надежной гарантией иммунитета имущества Банка России от притязаний кредиторов Российской Федерации.

Многие особенности правового положения и статуса Банка России обусловлены социально-экономическими преобразованиями, проводящимися в России последние 20 лет. С учетом уникальности указанных процессов проводить прямые аналогии и бездумно копировать правовые статусы центральных банков развитых и развивающихся иностранных государств не представляется целесообразным.

Практика применения Федерального закона о Банке России пока не выявила острых конфликтных ситуаций между Правительством Российской Федерации и Банком России, требовавших вмешательства третьей стороны (Президента Российской Федерации или суда). Но вместе с тем представляется целесообразным законодательное закрепление статуса заключений Банка России по вопросам денежно-кредитной политики и процедуры выработки согласованной позиции в случае возникновения непримиримых противоречий в позициях Правительства Российской Федерации и Банка России.

Особый правовой статус Банка России все еще позволяет ему ограничивать широкий доступ граждан Российской Федерации к полной информации о своей деятельности. Фактически отсутствуют эффективные формы общественно контроля над деятельностью Банка России, механизмы проведения в полной мере независимого аудита Банка

России.

В настоящий момент Банк России сосредоточил у себя большое количество функций и полномочий, которые он осуществляет монопольно и независимо от других органов государственной власти. В федеральном законодательстве прямо прописано более чем 50 полномочий, хотя перечень полномочий Банка России не является закрытым. Представляется возможным сократить количество функций и полномочий Банка России. В частности необходимо передать функции и полномочия по банковскому надзору Банка России – Федеральной службе по банковскому надзору, создание и работа которой внесла бы некоторое разграничение в деятельность Банка России.

Представляется возможным запретить участие Банка России в капитале любых кредитных организаций без исключений, что позволит не ограничивать конкуренцию среди кредитных организаций на территории Российской Федерации.

Предложения о внесении поправок в федеральное законодательство о Банке России:

- необходимо дополнить ст. 1 Федерального закона о Банке России четким определением правового статуса Банка России:

«Центральный банк Российской Федерации – это особый орган государственной власти Российской Федерации, не входящий в систему разделения властей согласно ст. 10, 11 и 75 Конституции Российской Федерации, но обладающий одновременно дополнительным статусом юридического лица в соответствии с федеральным законодательством».

- необходимо дополнить ст. 2 Федерального закона о Банке России в части уточнения полномочий Банка России по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России:

«Уставный капитал и иное имущество Банка России является федеральной собственностью. В соответствии с целями и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, Банк России от имени Российской Федерации осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России. Полномочия по владению и пользованию золотовалютными резервами Российской Федерации осуществляются в соответствии с целями своей деятельности Банком России. Полномочие по эффективному распоряжению золотовалютными резервами Российской Федерации Банк России осуществляет только с письменного разрешения Правительства Российской Федерации согласованного в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации простым большинством голосов депутатов. Золото из золотовалютных резервов Российской Федерации должно храниться в Банке России исключительно на территории Российской Федерации. Органы исполнительной, законодательной и судебной власти Российской Федерации не отвечают по обязательствам Банка России, а Банк России – по их обязательствам, если они не принял на себя такие обязательства или иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов в соответствии с целями своей деятельности».

- необходимо внести поправку в ст. 3 Федерального закона о Банке России:

«Целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; поддержание стабильного роста экономической активности в Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной

системы».

- необходимо убрать пп. 7 -10 из ст. 4 Федерального закона о Банке России. Полномочия, установленные пп. 8-10 ст. 4 Федерального закона о Банке России необходимо передать создающейся специально для исполнения этих полномочий – Федеральной службе по банковскому надзору, который является федеральным органом государственной в области банковского надзора. Необходимо издание Указа Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы по банковскому надзору».

- необходимо внести поправку в абз. 2 ст. 6 Федерального закона о Банке России – необходимо установить закрытый перечень случаев, в которых Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды. Необходимо отменить право Банка России обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды в случаях, если эти интересы не относятся напрямую к вопросам функционирования международной межбанковской платежной системы, в том числе к платежам между центральными банками различных стран мира, включая их качество и скорость:

«Банк России не вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды в случаях, если эти интересы не относятся напрямую к вопросам функционирования международной межбанковской платежной системы, в том числе к платежам между центральными (национальными) банками различных стран мира, включая их качество и скорость. Банк России не вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды против Российской Федерации».

- необходимо исключить абз. 1 и 3 ст. 7 Федерального закона о Банке России и включить вместо них в ст. 7 Федерального закона о Банке России следующее:

«Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты обязательные для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Банк России не имеет право издавать любые другие акты. В случае их издания они являются ничтожными и не подлежат применению в полном объеме».

«Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 рабочих дней после дня их официального опубликования в Собрании законодательства Российской Федерации или же в «Российской газете». Дополнительно нормативные акты могут быть опубликованы в официальном издании Банка России – «Вестнике Банка России». Нормативные акты Банка России обратной силы не имеют».

Необходимо изложить ст. 50 Федерального закона о Банке России в полностью новой редакции:

«Банк России, его должностные лица и служащие несут особую ответственность за достижение целей деятельности Банка России, установленных Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом. В случае не достижения Банком России более чем одной цели деятельности Банка России в течение 2 лет последовательно, Банк России обязан возместить возникший ущерб в полном объеме. Решение о неэффективности работы Банка России и о привлечении Банка России к особой ответственности готовится Правительством Российской Федерации и принимается Федераль-

ным Собранием Российской Федерации 3/4 голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в форме совместного постановления. Решение вступает в силу после подписания Президентом Российской Федерации через 10 рабочих дней с момента опубликования в «Российской газете». Решение о привлечении Банка России к особой ответственности может быть обжаловано в суде, до момента вступления решения в законную силу. Должностные лица и служащие Банка России обязаны перечислить 90% любых доходов, которые они получили в течение предшествовавших привлечению Банка России к особой ответственности 4 календарных лет в полном объеме в федеральный бюджет под страхом уголовного наказания. Должностные лица и служащие Банка России имеют право получать доходы только за работу в Банке России и не имеют права использовать должностное положение в корыстных целях. Должностные лица и служащие Банка России могут быть привлечены также к административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами».

Литература

- 1 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 N 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". - N 2. - 2001.
- 2 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2003 N 45-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности статей 12 и 30 Федерального закона "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"// "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации". - N 3. - 2003.
- 3 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.02.2006 N 48-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартынова Владимира Андреевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 11.1 и 72 Конституции РСФСР и статей 1, 2 и 5 Закона РСФСР "О Центральном банке РСФСР (Банке России)".
- 4 Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 19 апреля 2002 года 5697/01 по делу 1165/5// "Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации". - 2002. - N 8.

Слова благодарности

Благодарю моего научного руководителя - Степанову Альбину Афанасьевну, к.ю.н., заведующего кафедрой Конституционного, муниципального и международного права юридического факультета ФГАОУ ВПО "Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова" за творческий подход и полезные советы.