

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БАНКА РОССИИ КАК ЭЛЕМЕНТА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

© 2017 Казанкова Татьяна Николаевна

кандидат педагогических наук, доцент кафедры публичного права

© 2017 Хололов Геннадий Сергеевич

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: tatianaok78@yandex.ru, Gena-khololov@yandex.com

Статья посвящена исследованию проблемы правового положения мегарегулятора, центрального звена финансовой системы РФ. Актуальность этой темы возрастает на современном этапе вследствие неблагоприятной экономической и политической обстановки в стране. Предлагаются решения в отношении определения статуса Центрального банка РФ, которые не только сгладили бы остроту многочисленных дискуссий вокруг данной проблемы, но и позволили бы финансовому органу воспользоваться преимуществами своего положения в системе права.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, правовой статус, служащие Банка России, полномочия Центрального банка РФ.

Банк России - главный финансовый орган страны, который с недавнего времени приобрел статус мегарегулятора финансовых рынков вследствие наделения его дополнительными полномочиями. В результате данных процессов происходит централизация всей банковской системы, а вместе с этим и концентрация всех функций по надзору и контролю за финансовыми сферами в одном органе - Банке России.

Правовой статус Центрального банка имеет большое значение, так как от него зависит, насколько успешно будет функционирование всей финансовой системы страны. Регулятор в процессе осуществления своих полномочий взаимодействует не только с коммерческими банковскими структурами, но и с различными органами государственной власти. Таким образом, Банк России является коррелирующим звеном между государством и обществом в сфере финансов.

В связи с возросшими шоками на внутреннем и внешнем рынках, а именно с падением цен на энергоносители, введением санкций в отношении России, все эти факторы стали мощными драйверами к высокой волатильности национальной валюты, что, в свою очередь, привело к кризису в российской экономике. Текущий экономический кризис отразился не только на производственном секторе, но и на банковской системе и домохозяйствах. Таким образом, в нынешних условиях особую актуальность приобрела проблема правового положения мегарегулятора, который

ответствен, помимо прочего, и за конъюнктуру финансовых рынков. Эти причины и стали выбором темы исследования.

В данной работе рассматривается правовой статус Центрального банка как ведущего звена финансовой деятельности страны, обладающего особым статусом.

Проанализируем правовой статус Банка России. В соответствии со ст. 75 Конституции Российской Федерации - высшим нормативно-правовым актом Российской Федерации - Центральный банк имеет исключительное право на эмиссию денежных знаков, а также на защиту и обеспечение устойчивости рубля в качестве основной задачи, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

На сегодняшний день можно встретить множество рассуждений, затрагивающих правовое регулирование деятельности Центрального банка. При исследовании правового положения регулятора стоит обратить внимание на труды авторитетных ученых.

Так, по мнению А.Б. Агапова, Банк России принадлежит к федеральным органам исполнительной власти, обладающим особыми исполнительно-распорядительными полномочиями. В работах Ю.А. Тихомирова Банк России определен как центр банковской системы, а также как орган государственного управления. Современные авторы - Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин - указывают на существование четвертой ветви вла-

сти в лице Центрального банка¹. О.И. Лаврушин в своих работах определяет Банк России как “общественный, некоммерческий денежно-кредитный институт, который, функционируя в сфере обмена, регулирует платежный оборот в наличной и безналичной формах”².

По мнению Т.Н. Казанковой, вопрос о конституционно-правовом статусе Центрального банка Российской Федерации остается дискуссионным. Исследование данной проблемы находится на пересечении конституционной и банковской отраслей права³.

При анализе понятия “Центральный банк РФ” можно обнаружить, что в российском праве четкая дефиниция отсутствует. Мегарегулятор на своем официальном сайте посвятил целый раздел правовому положению организации, однако и там определение Банка России отсутствует.

При исследовании различной специальной литературы и современного законодательства можно заключить, что регулятор не определен законодательным органом как орган государственной власти, но, стоит отметить, ему присущи многие признаки, которые характерны для органа государственной власти:

- в истории основания Банка России значителен тот факт, что после ликвидации Государственного банка СССР все имущество, а также активы и пассивы государственного института перешли в ведение Центрального банка РСФСР. Впоследствии банк стал называться Центральным банком Российской Федерации;

- в ст. 4 Закона о Центральном банке РФ перечислены основные функции регулятора. Исходя из перечня, можно сделать вывод, что институт наделен государственно-властными полномочиями: принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, негосударственных пенсионных фондов и др., осуществление надзора за кредитными институтами (их филиалами) и регулирование их деятельности, а также направление им обязательных предписаний по выявленным нарушениям с последующим применением санкций в случае их неустранения;

- осуществляя денежно-кредитную политику страны, регулятор активно сотрудничает с правительством и министерством финансов, т.е. Банк России - неотъемлемое звено системы органов государственной власти;

- Банк России правомочен издавать нормативно-правовые акты, распространяющиеся на

неограниченный круг лиц, что является признаком органов государственной власти.

Кроме того, Конституционный Суд РФ в своем Определении от 14 декабря 2000 г. № 268-О разъяснил, что, несмотря на то, что Банк России и не называется органом государственной власти, он обладает полномочиями, которые по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти.

Однако данное определение Конституционного Суда создало некоторые противоречия для судебной системы.

Так, Девятый арбитражный апелляционный суд указал, что обоснование Конституционного Суда о принадлежности Центрального банка к органам государственной власти “не свидетельствует о том, что Банк России имеет статус органа государственной власти, поэтому ссылка ответчика с обоснованием отказа на ст. 75 Конституции РФ и п. 10 ст. 1 ЛК РФ, устанавливающие недопустимость использования лесов органами государственной власти, является неправомерной”⁴.

Несмотря на множество рассуждений о том, что Центральный банк по совокупности осуществляемых функций, а также по эволюции становления принадлежит к органам государственной власти, не все авторы разделяют данную точку зрения.

Профессор А.Г. Братко высказал мнение против такой позиции, аргументируя свое мнение тем, что служащие Банка России по определению не являются должностными лицами государственных органов, они отнесены к категории служащих, которые работают не в государственной организации, в реестре должностей служащие Банка России отсутствуют⁵. Статус служащих Банка России определен в разд. 14 Закона о Центральном банке РФ.

Таким образом, наблюдается большой плюрализм мнений касательно вопроса правового статуса регулятора, однако можно признать то, что Центральный банк является публичным органом со специфическим правовым положением.

Банк России - юридическое лицо. Однако и это утверждение имеет двойственную составляющую.

Изменения, внесенные в Гражданский кодекс РФ по поводу положения Банка России, а именно в п. 4 ст. 48, на наш взгляд, не прояснили проблемы исследования: “Правовое положение Цент-

рального банка Российской Федерации (Банка России) определяется Конституцией Российской Федерации и Законом о Центральном банке Российской Федерации”.

Действительно, в Законе о Центральном банке РФ есть содержание о принадлежности Банка России к юридическим лицам: “Банк России является юридическим лицом. Банк России имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием”. Однако, кроме данного определения в законе, возможность отнесения регулятора к юридическим лицам отсутствует.

Кроме того, гражданско-правовой статус мегарегулятора противоречит критериям Гражданского кодекса, определяющим юридическое лицо, согласно п. 1 ст. 48: “Юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам...” Но у Центрального банка РФ, согласно одноименному закону, уставный капитал и иное имущество являются федеральной собственностью. Таким образом, исходя из норм Гражданского кодекса РФ возникает коллизия в определении гражданско-правового положения Центрального банка РФ, что подтверждает особый статус регулятора.

По мнению А.И. Бычкова, “несмотря на прямое указание Закона, Банк России таковым являться не может, поскольку не подпадает ни под одну организационно-правовую форму юридических лиц, которые имеются в действующем гражданском законодательстве РФ⁶. Невозможно не согласиться с точкой зрения автора.

В связи с вышесказанным можно предположить, что законодатель специально предусмотрел для Банка России особую гражданско-правовую форму, которая подтверждается и отсутствием собственного имущества, а также признаками юридического лица.

Согласно мировой практике во многих развитых странах Центральным банкам присваивается особый правовой статус - банки публичного права. В странах Европы банковские институты подразделяются на коммерческие и публичные. Профессор Е.А. Суханов считает, что юридические лица публичного права имеют отличия от обычных юридических лиц частного права. Первые создаются на основе публично-правового акта, и их деятельность направлена на регулирование и достижение публичных (общественных)

задач, и данный вид институтов наделен определенными властными полномочиями. Банковские институты в таких странах определяются нормами публичного права, а не частного, но в качестве субъектов имущественного оборота они приравниваются к юридическим лицам частного права⁷. По мнению С.Н. Ревинной, сочетание публичных и частных начал выражается двояким образом: 1) повышением роли норм как публичного, так и частного права; 2) взаимодействием правовых принципов, категорий, средств отраслей публичного и частного права (обычно к частному праву относят гражданское, семейное, трудовое право, все остальные к публичному, хотя, безусловно, есть отрасли права, сочетающие практически в равной степени нормы частного и нормы публичного права - например, земельное, банковское право)⁸.

Исходя из такого положения, Банк России можно назвать юридическим лицом публичного права. Но в России отсутствует статус юридического лица публичного права, что является проблемой в определении статуса регулятора с точки зрения права.

Отсутствие четкого ответа на вопрос о правовом статусе Банка России значительно затрудняет регулирование данного института. Проанализировав возможные источники специальной литературы, законодательство, а также практику судебных производств, мы даем следующее определение Центральному банку: “Банк России - орган государственной власти, обладающий особым правовым статусом”. На наш взгляд, это определение наиболее широко отражает все особенности данного института, а также противоречия, которые возникают в определении его правового положения.

Кроме того, мы считаем, что было бы справедливо определить Центральный банк Российской Федерации как орган государственной власти на законодательном уровне, что, в свою очередь, закрыло бы проблему правового статуса мегарегулятора, а также “предоставило бы ему возможность воспользоваться рядом льгот, установленных для органов государственной власти РФ, что создает для него существенные препятствия при осуществлении возложенных на него задач”⁹.

Нами предлагается внесение Банка России в органы исполнительной власти путем изменения Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г.

№ 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” и отнесения Банка России к федеральным службам или федеральным агентствам.

Другим способом определения правового статуса регулятора является изменение редакции ч. 1 ст. 11 Конституции РФ путем дополнения формулировки “и иные органы государственной власти в соответствии с настоящей Конституцией и федеральными законами”.

¹ Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Москва, 2000. С. 14.

² Банковское дело : учебник / под ред. проф. О.И. Лаврушина. Москва, 2008. С. 237.

³ Перегудова В.С., Казанкова Т.Н. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации // Актуальные проблемы юридической науки: теория и практика : сб. материалов XV Междунар. науч.-практ. конф., 13 дек. 2015 г. Махачкала, 2015. С. 19.

⁴ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 сент. 2011 г. № 09АП-19298/2011 по делу № А40-15123/11-154-132. Требования о признании незаконным отказа в предоставлении лесных участков

в составе земель лесного фонда для прокладки волоконно-оптической линии связи удовлетворены правомерно, поскольку оспариваемый отказ нарушает права и законные интересы заявителя, так как препятствует реализации его функций, предусмотренных Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации”. Определением ВАС РФ от 16 апр. 2012 г. № ВАС-3624/12 отказано в передаче дела № А40-15123/2011-154-132 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления. Постановлением ФАС Московского округа от 19 дек. 2011 г. по делу № А40-15123/11-154-132 данное постановление оставлено без изменения.

⁵ Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы : [утв. Указом Президента РФ от 31 дек. 2005 г. № 1574].

⁶ Бычков А.И. К вопросу о правовом статусе Банка России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 33-37.

⁷ Гражданское право : в 4 т. / под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2008. С. 232.

⁸ См.: Ревина С.Н. Теоретические проблемы правового регулирования рыночных отношений в современной России : дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 285.

⁹ Бычков А.И. Указ. соч.

Поступила в редакцию 11.01.2017 г.