

О правовом статусе Центробанка России

Кирилл Данилов

С момента создания Центрального банка Российской Федерации (Банка России) ведутся дискуссии среди ученых-правоведов, юристов-практиков на предмет его правового статуса.

Вопрос о правовом статусе Банка России имеет важное практическое значение, и поэтому его решение может существенно повлиять на организацию и эффективность функционирования не только банковской системы, но также на тему экономических и административных преобразований в Российской Федерации в целом.

Причина неопределенности кроется в том, что правовой статус Банка России характеризуется некоторой двойственностью в связи с крайне неоднозначным закреплением его статуса в законодательстве.

С одной стороны, в ст. 1 ФЗ от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ указывается, что Банк России является юридическим лицом. И действительно, Банк России осуществляет

банковские операции, получает прибыль (хотя получение прибыли не является целью его деятельности) и с этой точки зрения является таким же субъектом банковской системы, как и коммерческие банки.

С другой стороны, Центральный банк РФ наделен государственно-властными полномочиями, осуществляет нормативное регулирование, надзор за функционированием кредитных организаций и т.д. В этом случае получает

ДАНИЛОВ Кирилл Сергеевич – студент 5-го курса юридического факультета Финансового университета при Правительстве РФ. E-mail: Zva38@mail.ru

Ключевые слова: Банк России; правовой статус; организационно-правовая форма юридического лица.

ся, что Банк России наделен властными полномочиями, присущими органам государственной власти. В абз. 2 ст. 1 указанного ФЗ: «Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, **Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления**» (выд. – Авт.). То же самое закреплено в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ: «Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти»².

Следовательно, законодатель напрямую не определяет статус Банка России как органа государственной власти, однако явно указывает на его принадлежность к органам государственной власти. В этом случае оказывается вполне логичным наделение его такими широкими полномочиями, обычно которые присущи органам государственной власти.

Таким образом, двойственный правовой статус Банка России не позволяет однозначно отнести его ни к юридическим лицам, ни к органам государственной власти.

В связи с этим возникает вопрос, чем же на самом деле является Банк России?

На официальном сайте Банка России дано следующее определение, касающееся его правового статуса: «*Банк России – особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения, он не является органом государственной власти, однако его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализа-*

ция предполагает применение мер государственного принуждения»³ (курс. – Авт.).

Из определения ясно, что имеет место смешение правового статуса Банка России. С одной стороны, он является особым публично-правовым институтом и одновременно не является органом государственной власти. Однако он наделен полномочиями, которые присущи обычному коммерческому банку – юридическому лицу. Таким образом, данное определение не позволяет дать ответ на поставленный вопрос о природе правового статуса Центрального Банка РФ.

Для того чтобы определить, чем же на самом деле является Банк России, необходимо рассмотреть его правовой статус с позиции органа государственной власти и с позиции юридического лица.

Если рассматривать Банк России как орган государственной власти, то здесь также можно увидеть некоторую двойственность. Дело в том, что Банк России наделен полномочиями, которые обычно присущи федеральному министерству, а также полномочиями, присущими федеральной службе.

Рассмотрим Центральный Банк РФ как федеральное министерство.

Для сравнения прежде всего необходимо определить, что такое министерство.

Министерство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере (определение автора). Примерно такое определение дается в каждом постановлении Правительства РФ или Указе Президента РФ о том или ином министерстве.

Теперь обратимся к ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)» (ФЗ «О ЦБ РФ») с целью рассмотреть основные функции Банка России.

Согласно ст. 4 этого Закона Банк России, в частности:

1. Во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику (п. 1 ст. 4);

2. Устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации (п. 4 ст.4);

3. Устанавливает правила проведения банковских операций (п. 5 ст.4);

4. Проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные (п. 18 ст. 4).

Из этих функций, возложенных на Банк России, видно, что он наделен теми же полномочиями что и отраслевое министерство. Он разрабатывает и проводит единую политику, осуществляет правовое регулирование в банковской сфере. Однако законодатель нигде прямо не указывает на идентичность или схожесть Центрального Банка РФ с отраслевыми министерствами.

Сравним статус Банка России с такой государственной категорией, как «федеральная служба», которая в качестве органа исполнительной власти осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Аналогично, Банк России, в частности:

1. Осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (п.9 ст.4);

2. Принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их (п.8 ст.4);

3. Организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации (п.12 ст.4);

4. Устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты (п.17 ст. 4).

Таким образом, ФЗ относит к полномочиям Банка России и те, которые традиционно относятся к полномочиям федеральной службы.

Исходя из ФЗ «О Центральном Банке РФ», невозможно сделать однозначный вывод о правовом статусе Банка России, поэтому необходимо обратиться к иному законодательству и судебной практике.

Подтверждением мнения о государственно-властном характере деятельности Банка России является позиция Конституционного Суда Российской Федерации (акты которого некоторые ученые признают источником права⁴), выраженная в определении № 268-О от 14 декабря 2000 г., где указано: «Полномочия, обозначенные в ст. 75 Конституции Российской Федерации, по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения»⁵, и в постановлении № 10-П от 3 июля 2001 г., закрепляющем следующее положение: «В отличие от Центрального банка Российской Федерации – органа банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций – Агентство не отнесено к органам государственной власти»⁶ (имеется в виду Агентство по реструктуризации кредитных организаций – *Авт.*).

Теперь непосредственно обратимся к иным вопросам законодательства. В постановлении Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 г. № 660 «Об утверждении перечня федеральных ор-

ганов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности»⁷ в п. 1 утверждается прилагаемый перечень федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности. Обращает на себя внимание, что в п. 2 названного постановления Правительства Российской Федерации сказано, что Центральный банк Российской Федерации участвует в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности.

Ч. 3 ст. 1 ФЗ «О ЦБ РФ» вслед за ч. 3 ст. 2 Закона 1990 г. о Банке России⁸ также устанавливает, что Банк России имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. Данное положение согласуется с ч. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»⁹, в которой сказано, что «Государственный герб РФ помещается на печатях федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений независимо от форм собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями, а также органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния».

Таким образом, в законодательстве нигде нет прямого указания на принадлежность Банка России к органам государственной власти, однако законодатель подразумевает это.

Несмотря на складывающиеся предпосылки к тому, чтобы признать Банк России органом государственной вла-

сти, есть довольно сильные аргументы против. Например:

- Законодатель не включил его ни в одну из ветвей власти – ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Однако, как известно, все органы государственной власти входят в одну из трех ветвей;

- Служащие Банка России, по определению, не являются должностными лицами государственных органов (не являются государственными служащими);

- Банк России не назван в системе органов исполнительной власти в Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»;

- Банк России ежегодно получает огромные доходы от своей деятельности;

- В соответствии с ст. 1 ФЗ «О ЦБ РФ» Банк России является юридическим лицом. Точно такое же положение ранее содержалось в ч. 3 ст. 2 Закона 1990 г. «О Банке России».

Рассмотрим статус Банка России как юридического лица.

Юридическое лицо – организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде; юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету (п.1 ст.48 ГК РФ).

Соответственно изложенному определению традиционно выделяют такие отличительные признаки юридического лица, как:

- организационное единство. В части 1 ст. 83 ФЗ «О ЦБ РФ» определено, что Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления;

- имущественную обособленность. Согласно ч. 1 ст. 2 ФЗ «О ЦБ РФ» устав-

Таблица

Организационно-правовая форма	Учредительные документы	Цель деятельности	Финансирование	Право на имущество	Ответственность по своим обязательствам
Унитарное предприятие (хозяйственное ведение)	Устав	Коммерческая. Извлечение прибыли	Не финансируется	Владет имуществом на праве хозяйственного ведения	Отвечает по обязательствам своим имуществом
Унитарное предприятие (оперативное управление)	Устав	Извлечение прибыли	Может финансироваться собственником	Владет имуществом на праве оперативного управления	Субсидиарная ответственность собственника и предприятия
Государственное учреждение	НПА об учреждении	Некоммерческая. Оказание услуг в определенной сфере	Финансируется государством	Обладает имуществом на праве оперативного управления	Субсидиарная ответственность учреждения и собственника
Государственная корпорация	ФЗ о государственной корпорации	Некоммерческая. Осуществление социальных, управленческих и иных общепользовательских функций.	Не финансируется	Является собственником	Отвечает по обязательствам своим имуществом.
Центральный банк РФ	ФЗ «О Центральном банке РФ»	Некоммерческая. Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в банковской сфере	Не финансируется	Не является собственником, но обладает правом владения и распоряжения имуществом. Никто не вправе распоряжаться имуществом без согласия ЦБ РФ	Отвечает по обязательствам своим имуществом

ный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью; в соответствии с целями и в порядке, которые установлены данным Законом, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России; изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без согласия Банка России не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом;

– самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам. В соответствии со ст. 50 ФЗ «О ЦБ РФ» Банк России несет ответственность в порядке, установленном федеральными законами;

– участие в гражданском обороте и в судебных инстанциях от своего имени. Как предусмотрено в ст. 6 ФЗ «О ЦБ РФ», Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды.

Юридические лица могут являться коммерческими и некоммерческими организациями. Центральный банк РФ не является коммерческой организацией. В соответствии со ст. 3 ФЗ «О ЦБ РФ» получение прибыли не является целью его деятельности, хозяйственным обществом он также не является ввиду того, что его капитал не разделен ни на доли,

ни на акции, отсутствуют учредители, нет акционеров и участников.

Для того чтобы определить является ли Банк России некоммерческой организацией необходимо сравнить его черты с основными чертами нескольких некоммерческих юридических лиц с разной организационно-правовой формой (табл.).

Как указано в табл., государственная корпорация является наиболее близкой организационно-правовой формой к Банку России. Однако государственная корпорация обладает имуществом на праве собственности, а имущество Банка России является федеральной собственностью.

Таким образом, несмотря на то что в ФЗ «О ЦБ РФ» закреплено, что Банк России является юридическим лицом, Центральный Банк Российской Федерации не может быть юридическим лицом в полном смысле этого слова. Да и не может юридическое лицо осуществлять функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию в определенной сфере, не может изымать и выдавать лицензии иным юридическим лицам, осуществлять контроль над их деятельностью. Это противоречит сущности частноправовых (гражданско-правовых) отношений, обычным субъектом которых является юридическое лицо.

Подводя итог, следует отметить, что Банк России – это прежде всего орган государственной власти специальной компетенции, а его статус как юридического лица имеет подчиненный характер и связан со стремлением законодателя обеспечить его независимость, с одной стороны, и наделить всем спектром возможностей для выработки государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в банковской сфере – с другой.

Подобный правовой статус, неопределенный в части отнесения к какой-либо ветви государственной власти, на федеральном уровне имеет ряд государственных органов. В частности, речь идет о Счетной палате РФ (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»), Генеральной прокуратуре РФ (ст. 129 Конституции РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»), Центральной избирательной комис-

сии РФ (ЦИК России, ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Однако полномочия Банка России гораздо шире и разнообразнее, в связи с чем представляется целесообразным закрепить в ФЗ «О ЦБ РФ» правового статуса Центрального Банка РФ в контексте данного определения.

Такая корректировка законодательства позволит существенно повлиять на организацию и эффективность функционирования не только банковской системы России, но также на ход экономических и административных преобразований в целом.

Примечания

- ¹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
- ² Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
- ³ http://www.cbr.ru/today/status_functions/
- ⁴ Анишина В. Правовая позиция Конституционного Суда России // Российская юстиция. 2000. № 7
- ⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации 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.
- ⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2001 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами граждан // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.
- ⁷ СЗ РФ. 1999. № 27. Ст. 3363.
- ⁸ Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 394-1 (ред. от 21.03.2002 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 01.05.1995. № 18. Ст. 1593.
- ⁹ Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О Государственном гербе Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 20.12.2000 г.) // СЗ РФ. 25.12.2000. № 52 (Ч. I). Ст. 5021.
- ¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая). От 30.11.1994 № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994, ред. от 07.02.2011) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.