

# Двойственность юридической природы Центрального банка РФ

Дмитрий Толоконников

Серьезные изменения во всех сферах общественной жизни России в начале 90-х годов прошлого века привели к нормативному закреплению принципиально новых основ построения банковской системы государства. В результате появилась двухуровневая банковская система, на верхнем уровне которой находится независимый центральный банк, обладающий широкими полномочиями по осуществлению государственных функций в сфере управления банковской системой.

Разработке Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)" от 10.07.2002 г. №86-ФЗ (далее - "Закон о ЦБ") предшествовали многочисленные научные дискуссии о сущности правового статуса этого учреждения. Однако с принятием данного закона эта проблема так и не была разрешена.

Следует отметить, что двойственный характер правового статуса Банка России, сочетающего в себе черты учреждения публичного права и частно-правовой организации, во многом является отражением как исторических традиций развития этого института в России, так и общемировых закономерностей формирования статуса центральных банков.

Тем не менее, существенным негативным последствием такой законодательной неопределенности является порождаемая ею полемика относительно вопроса о том, является Центральный банк РФ органом государственной власти или негосударственной организацией. Не менее важной является проблема места Центрального банка РФ в государственном механизме Российской Федерации.

Таким образом, учитывая дискуссионность проблемы о правовом статусе Банка России и значение этого органа как для банковской системы, так и для государства и общества в целом, вопрос правового статуса Центрального банка РФ актуален и требует теоретического осмысления.

---

**ТОЛОКОННИКОВ Дмитрий Николаевич** – юрист, фирма «Freshfeels Brookhaus Deringer».

**Ключевые слова:** банковская система, ЦБ РФ, банковское законодательство, органы государственной власти.

Экономика России, ее банковская система и банковское законодательство развивается в условиях глобализации и интеграции в мировое сообщество, мировую экономическую систему.

В таких условиях объективная унификация правовых подходов к статусу финансовых учреждений, в частности центральных банков, является закономерной. Международный опыт активно используется российским законодателем при разработке правовых мер, связанных с развитием российского банковского сектора. В этой связи как с точки зрения истории, так и с позиций современности интерес представляет опыт зарубежных государств в области правового регулирования денежно-кредитной и банковской сфер.

Однако использование зарубежного опыта требует тщательной оценки с позиций того, какие черты института центрального банка являются объективными и присущи этому учреждению вне зависимости от конкретных географических и исторических условий, а какие являются индивидуальными для каждого из государств.

Учет тенденций развития зарубежных банковских систем и финансово-правового статуса центральных банков позволит выработать такие собственные направления развития законодательства в этих сферах, которые будут сочетаться с особенностями российской правовой системы.

Центральный банк РФ является одним из основных регуляторов денежно-кредитной и банковской систем в государстве. Основы правового статуса Центрального банка РФ установлены ст. 75 Конституции РФ. Нормами данной статьи закреплено исключительное право Центрального

банка РФ на осуществление денежной эмиссии и определена его основная функция - защита и обеспечение устойчивости рубля. Конкретизация правового статуса ЦБ РФ происходит в нормах Закона о ЦБ, а также в других федеральных законах.

Основной чертой правового статуса ЦБ РФ является его *независимость*, которая проявляется в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий вышеупомянутыми конституционно установленными исключительными правами. Формально Банк России не является органом государственной власти, однако, правовая природа его полномочий позволяет сделать вывод, что он реализует отдельные функции государства и при этом опирается на силу государственного принуждения.

Банк России осуществляет предоставленные ему функции и полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда иное напрямую не предусмотрено действующим законодательством (так, например, в соответствии со ст. 4 Закона о ЦБ разработка и проведение Банком России единой денежно-кредитной политики осуществляется во взаимодействии с Правительством РФ).

Нормативно принцип независимости ЦБ РФ нашел свое отражение в ст. 75 Конституции РФ, а также в ст. 1 и 2 Закона о ЦБ.

Независимость ЦБ РФ проявляется также в его нормотворческих полномочиях, предполагающих его исключительное право на издание нормативных актов по вопросам, от-

несенным к его компетенции. Такие правовые акты ЦБ РФ обязательны для исполнения всеми федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, а также всеми юридическими и физическими лицами на территории Российской Федерации.

Отсутствие у Банка России права законодательной инициативы компенсируется иными нормативно установленными способами его участия в законодательном процессе.

Так, по проектам федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Банком России своих функций, авторы таких актов обязаны обращаться в ЦБ РФ за заключением.

Банк России является юридическим лицом и обладает *имущественной и финансовой самостоятельностью*.

Последняя, в частности, означает, что ЦБ РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Его уставный капитал и иное имущество признаются федеральной собственностью, в отношении которой ЦБ РФ осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению в соответствии с целями и в порядке, которые установлены Законом о ЦБ.

Специфика правового режима имущества ЦБ РФ выражается в том, что его изъятие и обременение обязательствами без согласия самого ЦБ РФ не допускаются. Исключения из этого правила могут устанавливаться федеральными законами. Необходимо также отметить, что статус Банка России как юридического лица не соответствует ни одной из организационно-правовых форм юридических лиц - коммерческих органи-

заций, которые предусмотрены в Гражданском Кодексе РФ.

В сфере экономической активности во взаимоотношениях с государством и государственными органами Банк России не отвечает по обязательствам государства, а оно не отвечает по обязательствам ЦБ РФ. Исключения из этого правила также могут предусматриваться федеральными законами.

Банк России *подотчетен* Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Действующее законодательство устанавливает ряд процедур, выявляющих специфику взаимоотношений Государственной Думы РФ и ЦБ РФ.

Так, Государственная Дума РФ по представлению Президента РФ назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России, а по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ - членов Совета директоров Банка России.

Участие Государственной Думы РФ в деятельности ЦБ РФ проявляется также в ее праве направлять и отзывать представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете Банка России в пределах предоставленной ей квоты.

Немаловажное значение имеет право Государственной Думы РФ рассматривать основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и годовой отчет Банка России и принимать по ним решения.

Кроме того, по предложению Национального банковского совета Банка России Государственная Дума вправе принять решение о проверке Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка

России, его структурных подразделений и учреждений.

Сбалансированному государственному регулированию финансовой сферы также способствует проведение Государственной Думой РФ парламентских слушаний о деятельности Банка России с участием его представителей, а также заслушивание докладов Председателя Банка России о деятельности ЦБ РФ при представлении им годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

**К**раткий историко-теоретический обзор правовой природы центральных банков, их роли в осуществлении государственного регулирования в финансовой сфере, а также истории развития института центрального банка в России позволяет сформулировать следующие выводы, определяющие дальнейшие направления анализа.

Конституция РФ и федеральное законодательство не раскрывает публично-правовую природу Банком России с точки зрения его места в государственном аппарате России. Фактическое осуществление Банком России некоторых государственных функций не дает формальных оснований для отнесения его к числу государственных органов.

Представляется, что такое несоответствие функций ЦБ РФ иным элементам его правового статуса требует корректировки действующего законодательства.

В литературе по данному вопросу предлагается, по крайней мере, три способа разрешения сложившейся ситуации<sup>1</sup>.

Первым способом является включение ЦБ РФ в систему федеральных государственных органов исполнительной власти.

Однако, *во-первых*, при существующей трехуровневой структуре федеральных органов исполнительной власти, установленной Указом Президента РФ №314 от 09.03.2004 г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", не ясно, к какому виду органов может быть отнесен ЦБ РФ, наделенный как нормотворческими (как федеральное министерство), так и правоприменительными и контрольно-надзорными функциями (как федеральные службы и федеральные агентства).

*Во-вторых*, закрепление принципа независимости ЦБ РФ в Конституции РФ не случайно. Это соответствует общемировым тенденциям определения статуса центрального банка в государствах с рыночной экономикой, в частности требованию того, что национальные, центральные банки, эмиссионные центры, резервные системы должны быть отделены от исполнительной власти.

Логическим обоснованием этого требования является то, что основной целью деятельности центральных банков является обеспечение устойчивости национальной валюты, что с технической точки зрения означает осуществление банком денежной эмиссии в таком объеме, который обеспечивал бы нормальный хозяйственный оборот в государстве, поддерживал темпы экономического роста и сдерживал инфляцию.

Целью деятельности правительства государства и органов исполнительной власти является исполнение бюджета, что технически обеспечивается путем изъятия части валового национального продукта в государственную казну и финансирование за счет этой части реализации этими

органами их функций. Предоставление исполнительной власти при включении ЦБ РФ в ее состав полномочий по осуществлению денежной эмиссии приведет к тому, что цели исполнения бюджета вступят в противоречие с целями сдерживания инфляции.

Еще в начале 90-х годов российский законодатель установил, что Банк России подотчетен Верховному Совету РФ и независим от распорядительных и исполнительных органов государственной власти при решении вопросов, входящих в его компетенцию.

Поскольку долгое время главный банк государства и вся кредитная система подчинялись непосредственно правительству, органу исполнительной власти, многие авторы тогда высказались за изменение подотчетности Госбанка СССР и выведение его из ведения Совета Министров СССР, объясняя это тем, что при наличии дефицита государственного бюджета подчиненность Госбанка СССР правительству неизбежно приведет к финансированию этого дефицита за счет средств эмиссионного банка, что стимулирует инфляцию<sup>2</sup>.

В России проблема подчиненности центрального банка имеет многовековую историю. Еще во времена Екатерины II правительство неоднократно прибегало к многочисленным заимствованиям в государственных ассигнационных банках.

В итоге в 1907 г. в России пришли к выводу о необходимости создания самостоятельного банка, не подчиненного ни отдельным министерствам, ни Совету Министров: высший надзор за ним должна осуществлять Государственная дума, которая к тому же назначает и высших лиц банковской администрации.

Такой подход не означает отсутствие каких-либо контактов между центральным банком и исполнительной властью.

Так, кредитная система в некоторых европейских странах находится в ведении, а не

в подчинении, министра финансов, при этом такая ситуация не ведет к безвозвратному финансированию бюджетного дефицита.

В США, напротив, федеральная резервная система является рабочим органом Конгресса США и никаких обязательств перед органами исполнительной власти не несет.

В целом, основным аргументом сторонников тесных взаимосвязей центрального банка с правительством является ссылка на необходимость обеспечения бесконфликтности денежно-кредитных мероприятий, осуществляемых как центральным банком, так и правительством с иными, в частности налогово-бюджетными, мерами правительства, направленными на предотвращение инфляционных процессов и обеспечение полной занятости.

Вторым возможным способом изменения правового статуса ЦБ РФ 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".

Однако, во-первых, при реализации такой инициативы неразрешенным останется вопрос о месте ЦБ РФ в системе разделения властей в Российской Федерации, а во-вторых, при существующем порядке внесения изменений в главу 1 Конституции РФ изменение положений ст.11 представляется маловероятным.

Третьим возможным способом изменения правового статуса ЦБ РФ является использование полномочий Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции РФ. Так, рассмотрение им норм ст. 75 Конституции РФ на предмет их толкования способно скорректировать публично-правовой статус Банка России.

Разрешению проблемы правового статуса Центрального Банка РФ отчасти может способствовать анализ доктринальных подходов к его правовой природе. Отношения, возникающие в процессе организации и функционирования банковской системы, в значительной части являются как финансово-правовыми в силу своей принадлежности к процессу финансовой деятельности государства, так и гражданско-правовыми.

**О**бщим признаком, характеризующим правовое положение Банка России, независимо от того, в каком качестве он выступает, осуществляя возложенные на него функции, является предоставленный ему Федеральным законом от 26.04.1995 г. №65-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О Центральном банке (Банке России)" статус юридического лица. Однако ни Закон РСФСР "О Центральном банке (Банке России)", определяющий что Центральный Банк является юридическим лицом (ст. 2), ни другие принятые после него федеральные законы не устанавливают для него организационно-правовой формы юридического лица.

По разным мнениям, нашедшим отражение в юридической литературе, по своей организационно-правовой форме он представляет собой либо унитарное предприятие, либо государственное учреждение, либо государственную корпорацию<sup>3</sup>.

Существование точки зрения, согласно которой Банк России является унитарным предприятием, обусловлено некоторыми историческими предпосылками.

Так, действовавшие до 1995 г. Закон РСФСР от 02.12.1990 г. № 394-1 "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" и Устав Банка России, утвержденный Поста-

новлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24.07.1991 г. закрепляли за Банком России имущество на праве хозяйственного ведения, что характеризует именно унитарные предприятия как разновидность юридических лиц.

Такой подход получил подтверждение после принятия Федерального закона от 30.11.1994 г. №52-ФЗ "О введении в действие части первой Гражданского кодекса РФ". В ч. 6 ст. 6 указанного закона устанавливалось, что к созданным до дня официального опубликования ч. 1 ГК РФ государственным предприятиям, основанным на праве полного хозяйственного ведения, применяются нормы ГК РФ об унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения и являющихся коммерческими организациями.

После принятия Конституции РФ Закон "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" вступил в противоречие с конституционными положениями.

Конституция закрепила за Банком статус особого властного органа, который в силу этого не может являться коммерческой организацией.

Попутно изменились критерии оценки его деятельности.

Из Конституции РФ 1993 г. следует, что показателем работы Банка России является вовсе не прибыль, а устойчивость и защищенность денежной единицы России - рубля.

Эти и другие обстоятельства способствовали тому, чтобы в апреле 1995 г. Закон РСФСР от 02.12.1990 г. №394-1 "О Центральном Банке РСФСР (Банке России)" был изложен в новой редакции, закрепившей некоммерческий статус Банка России, а Устав Банка России был признан утратившим силу. Согласно ст. 3 названного закона "получение прибыли не является целью деятельности Банка России".

Более того, в отличие от ранее действовавшего законодательства, Федеральным законом от 26.04.1995 г. № 65-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О Центральном банке РСФСР (Банке России)" Банку предоставлено право

осуществлять полномочия по владению, пользованию и распоряжению переданной ему федеральной собственностью только в соответствии с целями и в порядке, установленном Законом.

Поэтому в настоящее время доводы о коммерческой природе Банка России и о близости его статуса к статусу унитарного предприятия утратили актуальность и представляют интерес лишь с исторической точки зрения. Реализация такого предположения на практике, при сохранении за Банком статуса государственного органа, не представляется возможным, поскольку, как справедливо указывает Павлодский Е.А., "властные полномочия Центрального Банка по регулированию денежно-кредитной системы и осуществление им непосредственно банковской деятельности на коммерческой основе не совместимо"<sup>4</sup>.

Признанию Центрального Банка унитарным предприятием препятствует еще и то, что у него отсутствует Устав как таковой (вряд ли можно считать, что Уставом для Банка является Федеральный Закон "О Центральном Банке РФ (Банке России)").

**Н**екотрые авторы утверждают, что Банк России является государственным учреждением, поскольку властные полномочия присущи только государственным органам и государственным учреждениям.

Однако основополагающим признаком учреждения как юридического лица является его обязательное финансирование собственником (п. 2 ст. 48 ГК РФ). Согласно ст. 2 Закона о ЦБ собственником имущества Банка является Российская Федерация. Однако собственник не финансирует Банк России, который не является бюджетной организацией и

осуществляет свои расходы за счет собственных средств (п. 2 ст. 2 Закона). С другой стороны, осуществление Банком России своих расходов за счет собственных средств не противоречит ст. ст. 50 и 120 ГК РФ, так как согласно ст. 298 ГК РФ, если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то расходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет таких доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Поэтому осуществление Банком России расходов за счет собственных средств не опровергает, а, наоборот, подтверждает, что из ныне существующих организационно-правовых форм ему, как и другим государственным органам, более всего соответствует правовая форма государственного учреждения.

В связи с внесением изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" в литературе высказывалось мнение об отнесении Банка России к государственным корпорациям. Ряд положений Закона о ЦБ корреспондирует нормам Закона "О некоммерческих организациях". Так, Банк России учрежден Российской Федерацией на основе имущественного взноса (имущество Госбанка СССР перешло к Банку России), создан на основе Закона о Центральном банке, не имеет членства и не имеет уставных документов, что соответствует требованиям ст. 7.1 Закона "О некоммерческих организациях".

Существенным доводом, ставящим под сомнение отнесение Центрального банка РФ к числу государственных корпораций является то, что Центральный банк не является

собственником закрепленного за ним имущества, которое в соответствии со ст. 2 Закона о Центральном банке является собственностью Российской Федерации.

Подводя итог краткому обзору доктринальных разработок, касающихся определения организационно-правовой формы Банка России, следует отметить, что Банк России, будучи наделенным властными полномочиями в сфере правления банковской системой, не может являться коммерческой организацией, то есть организацией основной целью деятельности которой, в соответствии со ст. 50 ГК РФ, является извлечение прибыли. Правовая природа Банка России более близка к государственному учреждению.

Дискуссии по проблеме двойственности юридической природы и финансово-правового статуса Центрального банка РФ не могут не учитывать того факта, что создание банковской системы в России преимущественно за счет государства не могло не оказать влияния на природу и функции Центрального банка. Изначальное создание самого института центрального банка государством в распорядительном порядке обусловило превалирование публично-правовых его функций над частноправовыми, то есть выступление Банка в качестве одного из субъектов, осуществляющих государственное управление. Центральный банк в России со времени своего создания в XIX веке, до недавнего времени характеризовался более как государственная структура, непосредственно кредитующая правительство, а также прямо кредитующая промышленность и сельское хозяйство, и лишенная в своей деятельности какой-либо самостоятельности.

В этой связи думается, что дискуссия по вопросу о двойственности

правовой природы Банка России является следствием борьбы двух точек зрения - первая из них предполагает сохранение в России централизованной банковской системы, управляемой федеральными государственными органами, вторая - передачу части государственных полномочий некоммерческим объединениям кредитных организаций. То есть, по сути, речь идет о проблеме соотношения публичных и частноправовых начал в финансово-правовых отношениях.

Отметим, что, несмотря на кажущийся конфликт между двумя составляющими финансово-правовой природы Банка России, осуществление им хозяйственной деятельности и выполнение одновременно административно-контрольных полномочий не происходит независимо друг от друга. Заключая гражданско-правовые сделки с коммерческими банками в целях реализации своего хозяйственного интереса и получения прибыли (продажа государственных облигаций, переучет векселей и т.д.), Банк России, прежде всего, оказывает тем самым соответствующее целенаправленное воздействие на развитие системы кредитных учреждений и определяет кредитную политику в государстве. Условия, на которых заключаются такие сделки, вырабатываются Банком России в рамках общей государственной денежно-кредитной политики.

Управление денежно-кредитной системой РФ Банк России производит двумя способами: во-первых, с помощью властных предписаний, во-вторых, экономическими методами, то есть путем совершения различных сделок с коммерческими банками, другими организациями.

Главной особенностью правового



положения Банка России в настоящее время является то, что осуществление его публично-властных полномочий и хозяйственной деятельности подчинено решению одной и той же задачи - управлению кредитной системой.

Действительно, основную массу общественно значимых задач невозможно решать вне государственно-правового механизма и без государственного воздействия. В особенности это касается денежно-кредитной сферы. Однако абсолютизация как административных, так и гражданско-правовых методов государственного воздействия на финансово-правовую сферу непродуктивна. Так, И.Л. Бачило отмечает: "В идеологии руководителей исполнительной вла-

сти заметно влияние установок на понимание государственного управления, государства в целом в качестве организации, реализующей определенный вид услуг. Отсюда ориентация на усвоение методов цивилистического характера структурами исполнительной власти. Такие институты, как лицензирование, регистрация, сертификация, становятся источником дохода, а не контроля, учета и регулирования. Получает жизнь модель государственной услуги, и государственный аппарат превращается в цивилистическую структуру"<sup>2</sup>. Между тем более целесообразным представляется разумное сочетание вышеупомянутых методов государственного регулирования финансово-правовой сферы.

#### Примечания

<sup>1</sup>Глушко А.В. Правовая природа центральных банков // Финансовое право. 2007. № 4.

<sup>2</sup>Герщенко В.В. Банковская система в условиях перехода к регулируемой рыночной экономике // Деньги и кредит. 1991. № 1. С. 5.

<sup>3</sup>Гейвандов Я.А. О соотношении публичных и частно-правовых начал в сфере регулирования банковской деятельности // Банковское право. 2001. № 1.

<sup>4</sup>Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6.

<sup>5</sup>О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6. С. 8.