

УДК 34
ББК 67.404



**Алексей Рустамович
Волгин**

инженер
Многопрофильного
медицинского центра
Банка России

A.R.Volgin@yandex.ru
117593, Россия, г. Москва,
Севастопольский просп., д. 66

**К ВОПРОСУ
О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовой природы Банка России, как важнейшего звена финансовой системы государства. Особое внимание уделяется проблеме правового положения Банка России в системе государственных органов, с учетом пробелов и противоречий законодательства. Также поднимается проблема организационно-правовой формы Банка России. На основе анализа законодательства предлагаются пути решения выявленных проблем с целью повышения эффективности правового регулирования деятельности Банка России.

Ключевые слова: Банк России, финансовая система, правовая природа, государственный орган, организационно-правовая форма.

A.R. VOLGIN,
Engineer of the Multidisciplinary Medical Center
of the Bank of Russia,
A.R.Volgin@yandex.ru
66, Sevastopol ave. Moscow, 117593

**TO THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF THE CENTRAL BANK
RUSSIAN FEDERATION**

Annotation. The article is devoted to the study of the legal nature of the Bank of Russia, as the most important link in the financial system of the state. Particular attention is paid to the problem of the legal position of the Bank of Russia in the system of state bodies, taking into account the gaps and contradictions in the legislation. The problem of the organizational and legal form of the Bank of Russia is also raised. Based on the analysis of legislation, ways are proposed to solve the identified problems in order to increase the efficiency of legal regulation of the activities of the Bank of Russia.

Key words: Bank of Russia, financial system, legal nature, state body, legal form.

Центральный Банк Российской Федерации играет ключевую роль в финансовой системе государства. Наделенный широкими полномочиями в сфере денежно-кредитной политики и вопросах регулирования финансового рынка Банк России оказывает значительное влияние на экономическое развитие Российской Федерации. Тем не менее, уникальность правовой природы Банка России и особенности его функционирования вызывают немало дискуссий не только в научном сообществе, но и на законодательном уровне.

Действующее законодательство не содержит однозначного и исчерпывающего ответа на вопрос о правовом положении Банка России, что вызывает немало сложностей в понимании правовой природы одного из важнейших институтов страны и в значительной степени усложняет его правовое регулирование. Решение данного вопроса имеет особое значение для эффективного функционирования всей финансовой системы государства.

Согласно статье 75 Конституции РФ Банк России выполняет свою основную функцию по защите и обеспечению устойчивости национальной валюты независимо от «других органов государственной власти». Таким образом, допустимо полагать, что Банк России представляет собой один из органов государственной власти.

Из Определения Конституционного Суда РФ следует, что полномочия Банка России предполагают применение мер государственного принуждения, а значит, по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти¹. Подобного мнения придерживается и А.В. Золотухина, считая Банк России органом государственной власти на основании ряда признаков, присущих данным органам [3, с. 289-291].

В то же время статья 10 Конституции РФ закрепляет разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, при этом в статье 11 высшего нормативного правового акта представлен исчерпывающий перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, в числе которых Банк России не называется. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Федеральный закон № 86-ФЗ) также не определяет Банк России как орган государственной власти. При этом

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 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 РФ. — № 2. — 2001.

на официальном сайте Банка России прямо указано, что данный институт не является органом государственной власти¹.

Как отмечает О.В. Родионов, общая концепция Банка России, предложенная законодателем, не дает возможности определить его место в структуре органов государственной власти [4, с. 191-194].

Необходимо заметить, что помимо Банка России существуют и другие органы, обладающие государственно-властными полномочиями, при этом не включенные в обозначенный выше перечень и не соответствующие ни одной из указанных ветвей власти. В числе таких органов можно выделить Центральную избирательную комиссию РФ, Следственный комитет РФ, прокуратуру РФ, Счетную палату РФ и некоторые другие.

Анализируя нормативные правовые акты, интересно заметить, что Центральная избирательная комиссия РФ и Следственный комитет РФ определяется в качестве федерального государственного органа. Прокуратура РФ определяется законодателем, как единая федеральная централизованная система органов, а Счетная палата РФ – высший орган внешнего государственного аудита. Каждый из этих органов обладает государственно-властными полномочиями в определенной для него сфере, функционирует в рамках четко обозначенных государственных задач и является независимым от органов государственной власти.

В дополнение к вышесказанному стоит обратить внимание и на некоторые особенности указанных органов, которые позволяют поставить их в один ряд с органами государственной власти. Так в Федеральном конституционном законе от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» представлен исчерпывающий перечень органов, которым разрешено использовать Государственный герб РФ на официальных бланках. В данный перечень помимо органов государственной власти входят и все перечисленные ранее органы, включая Банк России. В свою очередь, в Указе Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» должности руководителей представленных органов, в том числе и должность Председателя Банка России, обозначены как государственные должности Российской Федерации.

Важно заметить, что в настоящее время весьма проблематично разделение таких понятий, как «государственный орган» и «орган государственной власти» [5, с. 84-85]. В законодательстве и юридической литературе данные термины зачастую употребляются в качестве синонимов. Представляется верным вывод о

¹ Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus/ (дата обращения 25.03.2022).

том, что понятие «государственный орган» является более широким по отношению к понятию «орган государственной власти». Разграничив эти понятия и следуя принципу, что любой орган государственной власти будет являться государственным органом, но при этом не любой государственный орган можно считать органом государственной власти, становится возможным определить и место обозначенных выше органов в структуре государственного аппарата.

Таким образом, допустимо предполагать, что в государственном аппарате, на одном уровне с органами государственной власти, а значит, приравненные к ним по степени государственной значимости, находятся иные государственные органы, наделенные государственно-властными полномочиями в определенных для них сферах и реализующие задачи общегосударственного характера, обладая определенной степенью независимости от органов государственной власти. Такие органы могут называться «государственные органы исключительной компетенции». Данное определение особенно актуально по отношению к Банку России, «исключительно» осуществляющему денежную эмиссию в соответствии с Конституцией РФ.

Отдельным вопросом научных дискуссий выступает проблема определения организационно-правовой формы Банка России. Наделенный государственно-властными полномочиями Банк России в то же время имеет статус юридического лица, подпадает под действие Гражданского кодекса РФ и выступает как субъект частноправовых отношений наравне с другими участниками, при этом его организационно-правовая форма законодательством не уточняется.

В юридической литературе можно встретить несколько подходов, в соответствии с которыми, Банк России участвует в гражданском обороте в таких формах, как унитарное предприятие, государственное учреждение или государственная корпорация.

Допустим, что в качестве организационно-правовой формы Банка России может выступать форма государственного унитарного предприятия, представляющего собой коммерческую организацию. Таким образом, возникает ситуация, при которой Банк России, обладая государственно-властными полномочиями по регулированию денежно-кредитной системы, мог бы осуществлять и непосредственно банковскую деятельность на коммерческой основе, что, по меньшей мере, несовместимо.

Помимо прочего, в этом случае необходимо заметить, что основным документом, в соответствии с которым действует Банк России, является федеральный закон, в то время как унитарные предприятия осуществляют свою деятельность на основании устава. При этом Банк России не имеет права

участвовать в капиталах организаций, не связанных с обеспечением его деятельности, а также проводить операции с недвижимостью за некоторым исключением. В свою очередь, унитарные предприятия такого права не лишены. Наиболее значимым аргументом, не позволяющим Банку России существовать в форме унитарного предприятия, выступает статья 3 Федерального закона № 86-ФЗ, которая закрепляет прямо противоречащее основной цели коммерческой организации положение о том, что получение прибыли не относится к целям деятельности Банка России.

Гражданским кодексом РФ установлено, что организации, основной целью деятельности которых не является получение прибыли и распределение ее между участниками, имеют статус некоммерческих организаций.

Анализируя законодательство и научную литературу, можно предположить, что статус Банка России сопоставим со статусом государственного учреждения. Действительно, в данной организационно-правовой форме в гражданском обороте выступают органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. Однако важным признаком государственного учреждения выступает его финансирование из государственного бюджета, при этом Банк России в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 86-ФЗ обладает финансовой независимостью. Еще одной особенностью организационно-правовой формы учреждения является субсидиарная ответственность по возникшим долгам собственника имущества, в то же время Российская Федерация не несет ответственности по обязательствам Банка России. Таким образом, организационно-правовая форма Банка России не может представлять собой государственное учреждение.

Отдельно стоит рассмотреть точку зрения, представленную в научной литературе, согласно которой Банк России мог бы выступать в гражданском обороте в статусе государственной корпорации. Справедливо заметить, что Банк России учрежден государством на основании федерального закона и на основе имущественного вклада, при этом не имеет уставных документов и членства, а также публикует годовой отчет. В то же время Российская Федерация и Банк России не несут ответственности по обязательствам друг друга. Указанные положения полностью соответствуют организационно-правовой форме государственной корпорации.

Несмотря на это, необходимо обратить внимание на существенный недостаток рассмотренной теории: переданное государственной корпорации имущество становится собственностью этой государственной корпорации, а имущество Банка России, в том числе и уставный капитал, представляют собой федеральную собственность.

Таким образом, допустимо полагать, что согласно действующему законодательству ни одна из указанных выше организационно-правовых форм не может соответствовать Банку России однозначно и без существенных оговорок.

Советский ученый С.Н. Братусь высказывал точку зрения, в соответствии с которой такие публично-правовые образования представляют собой особую группу явлений и не соотносятся с понятием юридического лица в гражданском праве [2]. Данную позицию разделяют в своих трудах Е.Г. Хоменко и Д.Г. Алексеева, указывая на то, что существует неизвестная гражданскому праву особая организационно-правовая форма с определенными публично-правовыми элементами, в то время как сферой регулирования гражданского законодательства являются преимущественно частноправовые отношения [1].

В научном сообществе получил распространение подход, основанный на необходимости закрепления в законодательстве формы юридического лица публичного права, применимой к организациям, реализующим публичные функции в определенных сферах [6]. Сложность полноценного правового регулирования нормами гражданского законодательства таких юридических лиц, как Банк России, дает основание полагать о необходимости разделения на законодательном уровне юридических лиц частного и публичного права. Форма юридического лица публичного права существует в законодательстве многих государств и применяется, в том числе по отношению к центральным банкам, являющимся по многим признакам эталонами данной конструкции, однако в российском законодательстве такой подход не нашел своего применения.

С учетом того, что Банку России не соответствует ни одна из определенных действующим законодательством организационно-правовых форм, а также, принимая во внимание тот факт, что Банк России обладает особым вещным правом на имущество, не похожим ни на одно из вещных прав, в рамках которых осуществляют свою деятельность юридические лица, представляется возможным рассматривать Банк России как юридическое лицо с особой организационно-правовой формой.

Помимо прочего, необходимо обратить внимание на пункт 4 статьи 48 ГК РФ, где прямо указано, что правовое положение Банка России определено Конституцией РФ и Федеральным законом № 86-ФЗ.

Таким образом, Банк России представляет собой государственный орган исключительной компетенции, осуществляющий частноправовые функции для достижения возложенных на него задач, имеющих общегосударственное значение, при этом, учитывая уникальность данного института, введение специальной организационно-правовой формы, соответствующей Банку России, представляется излишним.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Алексеева Д.Г., Хоменко Е.Г. Банковское право: вопросы и ответы. — М.: Юриспруденция, 2013. — 208 с.
2. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Ученые труды: понятие, виды, государственные юридические лица. — М.: Юр. издательство, 1947. — 364 с.
3. Золотухина А.В. К вопросу о правовом статусе ЦБ Российской Федерации // Лучшая студенческая статья 2016: IV Межд. научно-практ. конкурс (Пенза, 30 ноября 2016 г.). — Пенза, 2016. — С. 289-291.
4. Родионов О.В. Принцип независимости в правовом статусе ЦБ РФ // Инновационные механизмы решения проблем научного развития: Сборник статей международной научно-практ. конф.; в 4 ч. (Уфа, 28 декабря 2016 г.). — Уфа: НЦИИ ОМЕГА САЙНС, 2016. — С. 191-194.
5. Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. — М., 2008. — № 2. — С. 84-85.
6. Финансовые отношения в системе междисциплинарного правового регулирования. Тимофеев С.В., Антонова Е.Г., Васильева О.Н., Князева Е.Ю., Кузьменко Ю.А., Лавелина В.С., Самойлова В.В. Москва, 2022. С. 41-47.