

КУНЕВ С. В.

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Рассматриваются существующие в отечественной правовой науке и правоприменительной практике мнения о конституционно-правовом статусе Центрального Банка Российской Федерации. Сделаны выводы о необходимости закрепления в российском законодательстве конструкции юридического лица публичного права для ограниченного круга организаций, активное участие которых в экономических отношениях детерминировано выполнением ими публичных функций.

Ключевые слова: Центральный Банк Российской Федерации, конституционно-правовой статус, орган государственной власти, государственный орган, государственно-властные полномочия.

KUNEV S. V.

**ON CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS
OF CENTRAL BANK OF RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article considers the current legal views and law enforcement opinions about the constitutional and legal status of the Central Bank of the Russian Federation. The study proves a need for enshrining in the current Russian legislation legal persons of public law for a limited number of organizations actively involved in economic relations by their performance of public functions.

Keywords: Central Bank of Russian Federation, constitutional and legal status, public authority, public body, authoritative powers.

В ст. 75 Конституции РФ Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ) определен как государственный орган, имеющий особый конституционно-правовой статус и полномочия по эмиссии национальной валюты, обеспечения ее защиты и устойчивости, реализующий их независимо от иных органов власти [1]. При этом место ЦБ РФ в системе органов государственной власти однозначно не определено. Большинство вопросов конституционно-правового регулирования его деятельности отнесено к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Однако, на наш взгляд, данный закон в полной не урегулировал вопросы конституционно-правового статуса ЦБ РФ.

В настоящее время в законодательстве отсутствует четкое определение статуса ЦБ РФ. Исследование различных нормативных актов, учебных и научных источников позволило выявить следующие основные подходы к вопросу о статусе ЦБ РФ.

Первый подход: ЦБ РФ – центр банковской системы и орган государственного

управления. Аргументация в пользу данного подхода в условиях отсутствия в российском законодательстве сформулированного определения понятия «государственный орган» может быть основана на соотнесении специфических признаков государственного органа (государственная воля на их формирование; реализация в установленном законом порядке форм и видов деятельности; присутствие юридически определенной организационной структуры, масштаба деятельности относительно территории, особого статуса, определяющего его место и роль в аппарате государства, режима взаимодействия с другими публичными институтами власти) с характеристиками ЦБ РФ [17].

Таким образом, в соответствии с данной точкой зрения ЦБ РФ проявляет себя как государственный орган, например, как Прокуратура, Счетная палата, Федеральное казначейство, Центральная избирательная комиссия и др.

Второй подход: ЦБ РФ – орган государственной власти. Данная точка зрения в настоящее время является наиболее дискуссионной. При этом ее аргументация включает три направления. Первое основывается на буквальном толковании ч. 2 ст. 74 Конституции РФ, в соответствии с которой ЦБ РФ реализует основную функцию, состоящую в защите и обеспечении устойчивости рубля «независимо от других органов государственной власти».

Однако указанный довод явно противоречит ст. 10 Конституции РФ, в соответствии с которой к органам государственной власти в Российской Федерации относятся только органы законодательной, исполнительной и судебной власти, и ст. 11, в которой в перечисляемых органах государственной власти ЦБ РФ отсутствует [12, с. 152].

Второе направление базируется на решениях из судебной практики. Так, в качестве подтверждения позиции государственно-властного характера деятельности ЦБ РФ выступает Определение Конституционного Суда № 268-О от 14 декабря 2000 г. [6]. В Постановлении № 10-П от 3 июля 2001 г. Конституционного Суда также конкретизировано, что в отличие от ЦБ РФ, который является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций, Агентство по реструктуризации кредитных организаций не отнесено к органам государственной власти [7].

Этому противоречат другие судебные решения. Например, Арбитражный суд Саратовской области удовлетворил заявление Главного управления ЦБ РФ по Саратовской области о признании незаконными действий Управления внутренних дел по Саратовской области по отказу в освобождении от уплаты государственной пошлины за совершение юридически значимых действий (регистрации транспортных средств) как органу государственной власти и обязал администратора доходов федерального бюджета возвратить ЦБ РФ ранее уплаченные суммы государственной пошлины за регистрацию транспортных средств. Однако апелляционная и кассационная инстанции этот вывод не поддержали и

отказали ЦБ РФ в удовлетворении заявления, не признав тем самым его статус как органа государственной власти.

Арбитражным судом Республики Мордовия и Арбитражным судом Республики Чувашия также заняты позиции об отказе ЦБ РФ в признании его субъектом права на указанную льготу как органом государственной власти. Такую же позицию заняла и кассационная инстанция – Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. При этом суды первой и апелляционной инстанций подтвердили право ЦБ РФ на льготу как федерального органа государственной власти [13, с. 28–29].

Третье направление аргументации подтверждения статуса ЦБ РФ как государственного органа основано на его праве на издание в форме указаний, положений, инструкций нормативных актов, обязательных для всех уровней власти и частного сектора, а также проведение ЦБ РФ проверок кредитных организаций (их филиалов) для реализации своих функций по банковскому регулированию и банковскому надзору, направление им обязательных к исполнению предписаний по устранению выявленных нарушений и применение предусмотренных законом санкции к нарушителям. Аналогичные полномочия характерны для государственных органов.

Данный подход оппонирует профессор Братко А. Г. на основании мнения, что служащие ЦБ РФ по определению не являются должностными лицами государственных органов. Их статус определен следующим образом: они отнесены к категории служащих, которые работают не в государственной организации, – и регулируется 14 разделом базового закона [12, с. 173].

Третий подход: ЦБ РФ – государственный орган, по характеру своей деятельности близкий к деятельности органов исполнительной власти, но не интегрированный в единую систему исполнительной власти России, формируемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

При этом заслуживает внимания постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2006 г. № Ф04-6551/2006 (27146-А46-35) по делу № А46-3541/20064, в котором ЦБ РФ отнесен к федеральным органам исполнительной власти [11].

Однако в базовых правовых актах, определяющих структуру и статус органов исполнительной власти (например, Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»), ЦБ РФ не назван федеральным органом исполнительной власти [14].

Четвертый подход: ЦБ РФ – особый публично-правовой институт, обладающий

исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения [14], а также реализующий функцию оператора по переводу денежных средств (Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»).

Однако данный подход концентрирует внимание лишь на отдельных компетенциях ЦБ РФ, игнорируя при этом другие элементы его конституционно-правового статуса.

Пятый подход: ЦБ РФ – особый специфический субъект обособленной индивидуальной группы. Данная позиция основана на анализе различных источников. Например, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год разрабатывается с учетом предложений федеральных органов государственной власти, ЦБ РФ, других органов и организаций, определяемых Правительством РФ [2]. Таким образом, изложенная в нормативном правовом акте формулировка, прямо не относит его к федеральным органам государственной власти, а отмечает его обособленно, в специфической группе субъектов, где он представлен в единственном числе.

Также в соответствии с положениями ст. 71 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» создание контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях осуществляется с привлечением специалистов государственных органов, иных органов и организаций, включая ЦБ РФ, Сберегательный банк РФ, территориальные учреждения ЦБ РФ. Таким образом, ЦБ РФ выступает по статусу органом, не относящимся к государственным [17].

Кроме противоречивости аргументации приведенных подходов формирование единой трактовки понятия конституционно-правового статуса ЦБ РФ осложнено наличием двойственности его правового статуса, выражающейся в том, что, с одной стороны, исследуемое учреждение – юридическое лицо, осуществляющее банковские операции, получающее прибыль (в том числе сеньораж) и являющееся таким же субъектом банковской системы, как и коммерческие банки, а, с другой стороны, ЦБ РФ выступает мегарегулятором (с 2013 г.), наделенным государственно-властными полномочиями с целью нормативного регулирования, надзора за банковской системой, финансовым и страховым рынками.

Вместе с тем, в настоящее время отсутствуют постановления Конституционного Суда РФ относительно толкования положений Конституции РФ о конституционно-правовом статусе ЦБ РФ и соответствия базового закона Конституции РФ. Поэтому необходимость толкования положений отдельных статей Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и их конституционности актуальна не только для правовой науки, но и для практики управления финансовой системой государства.

Таким образом, исследование приведенных подходов позволило нам рассматривать ЦБ

РФ как государственный орган, наделенный государственно-властными полномочиями по регулированию кредитно-финансовой системы государства.

Необходимо отметить, что наличие значительного количества различных точек зрения, опирающихся на существующую нормативную базу, обуславливает появление сложных вопросов в правоприменительной практике и требует упорядочения законодательных актов, устанавливающих организационно-правовые формы юридических лиц, восполнение пробелов и исключение коллизий в целях обеспечения полноты, ясности, определенности и непротиворечивости правового регулирования деятельности ЦБ РФ.

По нашему мнению, следует согласиться с позицией профессора А. В. Турбанова о необходимости закрепления в российском законодательстве конструкции юридического лица публичного права для ограниченного круга организаций, активное участие которых в экономических отношениях детерминировано реализацией ими публичных функций (ЦБ РФ, Пенсионный фонд РФ, Агентство по страхованию вкладов) [16].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188355>.
3. О национальной платежной системе: Федеральный Закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173643>.
4. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный Закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188042>.
5. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный Закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=183030>.
6. По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: Определение Конституционного

- Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=30584>.
7. 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 ряда граждан»: Постановление Конституционного Суда РФ от № 10-П от 3 июля 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32377>.
 8. Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157800;fld=134;from=143878-9;rnd=180312.2808343602810055;;ts=018031224714589212089777>.
 9. О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах: постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157800>.
 10. Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 30 января 2013 г. по делу № А78-5190/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AVS;n=73502>.
 11. Постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2006 г. № Ф04-6551/2006 (27146-А46-35) по делу № А46-3541/2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AZS;n=44075>.
 12. Братко А. Г. Банковское право в России (вопросы теории и практики). – М.: Гарант, 2007. – 290 с.
 13. Земцов А. С. Принципы финансовой деятельности Центрального Банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юр. наук. – Саратов, 2014. – 173 с.
 14. Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus>.
 15. Очаковский В. А., Клепикова А. Ю. К вопросу о правовом статусе служащих Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс] // Научный

журнал КубГАУ. – 2013. – № 10. – Режим доступа:
<http://ej.kubagro.ru/2013/10/pdf/48.pdf>.

16. Турбанов А. В. Проблемы классификации юридических лиц: продолжение дискуссии // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2011. – № 7. – С. 7–12.
17. Цельковский И. В. Реализация конституционных полномочий Центрального банка Российской Федерации // Матер. науч.-практ. конф. юрид. факультета Елецкого гос. ун-та им. И. А. Бунина. – Вып. 14. – 2013. – С. 186–195.