

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечения государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль)/специализация)

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации»

Студент

М.С. Овчинникова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., доцент Е.Н. Корнеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)



Тольятти 2021



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты правового статуса Центрального Банка РФ ..	7
1.1 Понятие Центрального банка РФ, его структура и органы управления ..	7
1.2 Исторический процесс становления правового статуса Центрального Банка России.....	14
1.3 Цели деятельности, функции и полномочия Банка России.....	25
Глава 2 Анализ конституционно-правового статуса Центрального Банка РФ .....	33
2.1 Место Центрального банка как мегарегулятора финансового рынка РФ .....	33
2.2 Полномочия Центрального банка РФ в сфере банковского регулирования и надзора.....	40
Глава 3 Проблемы определения конституционно-правового статуса Центрального банка РФ.....	51
3.1 Центральный банк как особый субъект, наделенный государственно- властными полномочиями .....	51
3.2 Центральный банк как юридическое лицо .....	60
Заключение .....	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	79

## Введение

Актуальность темы исследования заключается в том, что Центральный банк РФ обладает особым конституционно-правовым статусом. Иными словами, Центральный банк РФ обладает государственно-властными полномочиями, которые присущи органам государственной власти, но при этом он обладает признаками, которые присущи юридическим лицам, занимающимся частной практикой.

Центральный банк РФ является особым звеном банковской системы государства. Он оказывает огромное влияние на функционирование и жизнедеятельность не только государства, но и всего общества в целом.

Являясь одним из ключевых звеньев российской экономики, банковская система значительным образом влияет на всю деятельность государства и общества. Она обслуживает механизм перераспределения денежного капитала. Банковская система представляет собой основную составную часть расчетного и платежного механизмов хозяйственной системы государства.

Безопасность и стабильность национальной валюты находятся в зависимости от состояния банковской системы.

Потому в ситуации, в которой пребывает на данный момент российская экономика, важной задачей является трансформация финансовых ресурсов страны в реальные востребованные экономические проекты и инвестиции. В случае активного участия всей банковской системы в данном процессе темпы экономической активности значительно возрастут, что в свою очередь даст толчок для долговременного экономического роста в ближайшие годы.

Законодательное регулирование деятельности Центрального банка РФ закреплено в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Объектом изучения является Центральный банк РФ.

Предметом исследования выступает конституционно-правовой статус Центрального Банка РФ.

Цель работы - систематизация, расширение и углубление теоретических и практических знаний по правовой природе Центрального банка РФ.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть возникновения и становление Центрального банка РФ в историческом аспекте;
- выявить особенности Центрального банка РФ;
- дать определение понятию «центральный банк», исходя из его особенностей;
- изучить его место и роль в финансовой системе государства;
- анализ законодательной базы, регулирующей деятельность Центрального банка РФ;
- рассмотреть проблему двойственности правового статуса Центрального банка РФ.

Новизна данной работы заключается в комплексном и разностороннем исследовании подходов к рассмотрению проблемы определения правового статуса Центрального банка РФ, анализе правового положение Центрального банка РФ в качестве юридического лица, а также в качестве органа, наделенного государственно-властными полномочиями.

Методологическую основу работы составляют комплекс принципов науки финансового права, сравнительно-правовой метод, исторический метод, метод анализа научных работ и информации.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года), Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 N 86-ФЗ, Федеральный закон «О банках и банковской

деятельности» от 02.12.1990 N 395-1-ФЗ, Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ, Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному Банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков», Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Эмпирическую базу исследования составили отчеты Центрального банка РФ.

Степень изучения темы. При написании работы были использованы труды следующих авторов: А.Г. Братко, Г.А. Тосунян, Ю.А. Крохина, В. Судейкин, О.В. Беспалова, Т.Г. Ильина, О.И. Лаврушин, А.Г. Гузнов, Г.Г. Фетисов и других.

Основные положения, выносимые на защиту:

- Центральный банк Российской Федерации является неотъемлемой частью конституционно установленного механизма публичной власти Российской Федерации. По своей природе, осуществляемым задачам и функциям он обладает признаками государственного органа с особым правовым статусом.
- Конституционно-правовой статус Банка России является основным, так как он дает возможность определить роль Центрального банка Российской Федерации в экономике страны и его место в системе органов публичной власти.
- Организация и деятельность Центрального банка Российской Федерации осуществляются в соответствии с общими и специальными конституционными принципами.

Теоретическая значимость работы. Данная работа может быть применена в преподавании курса финансового права для студентов учебных заведений.

Практическая значимость работы. Основные положения и материалы исследовательской работы могут быть использованы для подготовки к практическим занятиям и контрольным работам.

Структура работы выстроена в соответствии с целью, задачами и логикой исследования. Работа включает в себя следующие разделы: введение, три главы, заключение, список используемых источников.

# **Глава 1 Теоретические аспекты правового статуса Центрального Банка РФ**

## **1.1 Понятие Центрального банка РФ, его структура и органы управления**

«Роль банковской системы в современной рыночной экономике вне всяких сомнений достаточно велика. Все изменения, происходящие в ней, так или иначе оказывают влияние на всю экономику государства. Правильная организация банковской системы нужна для успешного и стабильного функционирования экономики страны. Стабильная, гибкая и эффективная банковская инфраструктура - одно из главных условий для экономического развития России» [8].

Согласно толковому словарю В.И. Даля банк понимается как «правительственное или частное кредитное учреждение, для вкладов и займов, для учета векселей, для выпуска денежных знаков и пр.»

С.И. Ожегов рассматривает банк как финансовое предприятие, которое осуществляет операции со вкладами, кредитами и платежами.

Исходя из вышеизложенного, «в лингвистических словарях 1863–1949 гг. понятие «банк» обладает широким значением и представляет собой единое определение как для центрального банка, так и для коммерческого банка. Здесь не выделены особые функции центрального банка, например, осуществление и регулирование денежно-кредитной политики, обслуживание коммерческих банков и другие функции, которые отличают Центральный банк РФ от коммерческих банков» [19].

«Детально рассмотрение понятие центрального банка можно благодаря современной экономической литературе, где «центральный банк» встречается в каждом экономическом словаре.

Центральный банк – это:

- главный регулирующий орган кредитной системы страны или группы стран;
- главный банк страны, который регулирует денежное обращение через проведение денежно-кредитной политики в стране;
- главное банковское учреждение, по идее находящееся под контролем государства, которое обслуживает иные кредитные организации данной страны и выступает в роли фискального агента правительства;
- является банком банков; банк, оказывающий финансовые и банковские услуги правительству и кредитным организациям государства, выполняющий государственную денежно-кредитную политику;
- основное звено денежно-кредитной системы государства, банк, создаваемый правительством для регулирования обращающейся денежной массы и обменного курса национальной валюты, наделенный монопольным правом выпуска банкнот и регулирования деятельности кредитных организаций; главный государственный банк государства, наделенный особыми государственно-властными полномочиями;
- банк, который призван регулировать денежное обращение в государстве, выполнять эмиссию денежных средств, регулировать кредит и валютный курс, контролировать деятельность кредитных организаций, хранить резервы и запасы денежных средств и золота» [20].

Современные учебники по банковскому праву рассматривают понятие центрального банка, например, как главный проводник денежно-кредитного регулирования экономики, являющегося составной частью экономической политики правительства, главными целями которой служат достижение стабильного экономического роста, снижение безработицы и инфляции, выравнивание платёжного баланса» [10].



Е.В. Лунгу определяет центральный банк как «общественный, некоммерческий денежно-кредитный институт, который регулирует платёжный оборот в наличной и безналичных формах» [21].

Также в учебниках по банковскому праву можно увидеть такие определения центрального банка как «центральный банк – это «эмиссионный банк, за которым закреплена монополия денежной эмиссии», «банк правительства, обслуживающий исполнение бюджета и управляющий государственным долгом», «банк банков: то есть расчётный центр», «кредитор последней инстанции», «проводник денежно-кредитной и валютной политики», «орган надзора за банками и финансовыми рынками».<sup>19</sup>

О.И. Лаврушин считает, что центральный банк является посредником между государством и экономикой [20]. Такого же мнения придерживается Н.А. Терентьева [32].

По мнению А. Г. Братко: «центральный банк – это конституционный институт денежной власти в обществе», «это главное звено в денежно-кредитной системе и в экономике любой страны», «это составная часть государственного механизма», «это уполномоченное государством учреждение» [2].

Согласно другой позиции, Банк России является государственной корпорацией. В обосновании своей точки зрения автор данной концепции приводит следующие доводы: Центральный Банк был учрежден государством на основе имущественного вноса (к Банку России перешло имущество Госбанка СССР); ЦБ создан на законодательной основе; у ЦБ РФ нет уставных документов; как и государственные корпорации, Банк России публикует годовой отчет [13].

О.Н. Булаков понимает центральный банк как «общественный денежно-кредитный институт, регулирующий денежный оборот в наличной и безналичной формах в общественных интересах» [3].

В настоящее время в банковской системе «Центральный банк РФ определён как главный банк страны и кредитор последней инстанции. Он

находится в государственной собственности и служит основным субъектом государственного регулирования, функционирования коммерческих банков. Центральный банк призван приводить их деятельность в соответствие с общей экономической стратегией и выступает ключевым агентом государственной кредитно-денежной политики, при этом со стороны Центральный банк РФ используются в первую очередь экономические методы управления и только в отдельных случаях административные.

Центральный банк Российской Федерации выполняет особую роль в механизме системы органов государственной власти. Многие ученые считают, что его правовое положение недостаточно четко определено, действующим национальным законодательством. Хотя и в нем определены задачи и функции государственного органа, но при этом он все же обладает особым правовым положением, так как он не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти. Плюс ко всему, он выполняет ряд специфических полномочий, которые свойственны кредитным организациям» [14].

По мнению А.Г. Братко «Центральный банк РФ не является органом государственной власти, а определяется его как негосударственное образование. Данная позиция обосновывается тем, что Конституция РФ не относит Центральный банк ни к одному из ветвей власти, а его служащих не относит к государственным служащим» [2].

По мнению Е.В. Овсянникова, сравнивая Банк России с центральными банками иностранных государств, рассматривает его как юридическое лицо особого, публично-правового типа [23].

Таким образом, необходимо изучение опыта иностранных государств в этой сфере, исходя из идентичности поставленных задач. В связи с этим, большой интерес представляет статья А.В Глушко, в которой «раскрыты основные правовые и организационные основы банковских систем стран Латинской Америки. Так, в соответствии с Конституции Колумбии (1991 г.) Банк Республики выполняет функции Центрального банка страны. По

Конституции Банк является юридическим лицом публичного права и обладает административной и технической автономией» [9].

«Споры по вопросу правового положения Банка России в научной литературе ведутся уже давно. Постоянно обращается внимание на его комплексный статус, складывающийся из отраслевых статусов: конституционного, финансово-правового, административно-правового и гражданско-правового. Конституционно-правовой статус предполагает исследование правового регулирования статуса Центрального банка нормами Конституции Российской Федерации.

В юридической науке неоднократно поднимался вопрос: можно ли признать Центральный Банк государственным унитарным предприятием? Отвечая утвердительно на данный вопрос, последователи данной точки зрения апеллируют к следующему: Банк России не отвечает по долгам государства; у него имеется уставный капитал; расходы ЦБ осуществляются за счет своих доходов; после уплаты налогов пятьдесят процентов прибыли ежегодно отчисляется в бюджет РФ» [24].

Здесь также присутствуют противоречия, из-за которых ЦБ РФ невозможно признать государственным унитарным предприятием. У Банка России нет устава, что является учредительным документов ГУП согласно ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

«Согласно ст. 49 ФЗ о ЦБ ему запрещается осуществлять операции с недвижимостью, за исключением случаев, которые связаны с обеспечением деятельности Центрального Банка и его организаций, а ГУП имеют право совершать сделки с недвижимостью с согласия собственника.

Государственные унитарные предприятия обладают правом создавать другие унитарные предприятия, в то время как ЦБ запрещено участвовать в капитале других кредитных организаций (исключение составляет Сбербанк)» [18].

Таким образом, существующая система юридических лиц не позволяет причислить Банк России к какой-либо организационно-правовой форме без существенных оговорок.

Конституционно-правовой статус Банка России является основным, так как он дает возможность определить роль Центрального банка Российской Федерации в экономике страны и его место в системе органов публичной власти. Конституционные нормы составляют одну из основ правового статуса Центрального банка РФ. Его детальное правовое положение закрепляется в специальном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Содержание и объём регулирования Банка России в нормах Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что Центральный банк РФ является институтом конституционного права России.

В своей деятельности Центральный банк РФ подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума), которая назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка (по представлению Президента Российской Федерации) и членов Совета директоров Центрального банка России (по представлению Председателя Центрального банка, согласованному с Президентом Российской Федерации). На основании предложения Национального финансового совета Государственная Дума вправе принять решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

Центральный банк Российской Федерации образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (статья 83) в систему Банка России входят центральный аппарат (ЦА), территориальные учреждения (ГУ (НБ)), расчетно-кассовые центры (РКЦ, ГРКЦ), вычислительные центры (ВЦ), полевые учреждения (ПУ), учебные заведения и другие предприятия,

учреждения и организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, необходимые для осуществления деятельности Банка России.

Организационная структура Центрального банка Российской Федерации: центральный аппарат (ЦА); 60 главных управлений (ГУ); 19 национальных банков (НБ); 1195 расчетно-кассовых центров (РКЦ); 13 банковских школ; учебно-методический центр; центр подготовки персонала; 19 организаций, подведомственных Центральному банку Российской Федерации. Высшим органом Банка России является Совет директоров – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Банка России и осуществляющий руководство и управление Банком России [25].

К органам управления ЦБ РФ относятся:

- Национальный банковский совет – коллегиальный орган Банка России. Численность Национального банковского совета составляет 12 человек. Двое из них направляются советом Федерации из числа его членов; трое направляются Государственной Думой из числа ее депутатов; трое направляются Президентом РФ; трое направляются Правительством РФ. Так же входит в состав Национального банковского совета Председатель Центрального банка РФ.

Состав Национального банковского совета, за исключением Председателя ЦБ РФ не работают в Центральный банк РФ на постоянной основе и не получают оплату за эту деятельность.

Полномочия Национального банковского совета закреплены в ст. 13 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

- Совет директоров. В его состав входят Председатель Банка России и 14 членов Совета директоров. Члены Совета директоров работают на постоянной основе в ЦБ РФ. Они назначаются Госдумой на должность сроком на 5 лет по представлению Председателя Центрального банка России, согласованному с Президентом РФ.

Полномочия Совета директоров закреплены в ст.18 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

– Председатель ЦБ, который назначается на должность Государственной Думой на 5 лет, с учетом большинства голосов ее депутатов.

Не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя ЦБ РФ, Президент РФ представляет кандидатуру для назначения на должность Председателя ЦБ РФ.

Полномочия Председателя ЦБ РФ: действие от имени ЦБ РФ и представительство без доверенности его интересы; подписание нормативных актов ЦБ РФ и другие документы о его деятельности; назначение и освобождение от должности своих заместителей; ответственность за деятельность ЦБ РФ, обеспечивая осуществление функций ЦБ РФ в соответствии с законом [25].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что большинство авторов определяют «центральный банк» как центральное звено в экономике страны; считают его проводником и регулятором денежно-кредитной политики государства, но не акцентируют свое внимание на его банковских функциях, присущих банковской системе в целом и в частности кредитным организациям.

## **1.2 Исторический процесс становления правового статуса Центрального Банка России**

Главным звеном денежно-кредитной и банковской системы любого государства в наше время выступает центральный (национальный) банк. Он оказывает огромное влияние на экономику и банковскую систему государства.

На протяжении всей истории существования центральных банков велись бурные дискуссии о необходимости наличия центрального банка и его роли в развитии банковского бизнеса.

Существует две противоположные точки зрения. К первой точке зрения отнесены представители школы свободной банковской деятельности, которые выступали против самой идеи существования центрального банка, так как они считали, что он ограничивал свободу предпринимательства в банковской сфере.

Сторонниками второй точки зрения являются сторонники денежной школы, они считали, что создание центрального банка необходимо, поскольку он осуществляет стабильность в развитии банковской системы, которая непосредственно связана с вмешательством в ее деятельность центрального банка и с ведением операций с частичным резервированием [15].

«Согласно Указу Александра II, направленному Правительствующему Сенату Государственный банк был подведомствен Министерству финансов, но находился под наблюдением Совета государственных кредитных установлений. Он был учрежден для укрепления денежной кредитной системы. Основной капитал, выделенный из казны, составлял 15 млн руб., резервный капитал — 1 млн руб.» [17].

В 1894 года был принят новый Устав Государственного Банка, который был издан министром финансов С.Ю. Витте. Новым Уставом определялись права и обязанности должностных лиц, расширился перечень функций и операций Государственного Банка. Устав был направлен на создание условий для финансирования промышленных предприятий и «содействию посредством краткосрочного кредита отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству».

Наиболее важным изменением стало то, что Государственный Банк стал функционировать не как депозитный, а как эмиссионный банк. Это означает, что он мог заниматься выпуском кредитных билетов под

обеспечение золотом. В данный период основной задачей Государственного банка стало регулирование денежного обращения и поддержание национальной денежной единицы - рубля.

В связи с Русско-японской войной и революцией 1905-1907 гг. в стране был экономический кризис, который изменил всю финансовую и денежно-кредитную систему на рынке. После октябрьских событий 1917 г. Государственный банк был преобразован в кредитное учреждение новой (временной) власти. Все частные и акционерные банки подлежали ликвидации (национализации) присоединением к Государственному банку, который месяц спустя стал называться Народным банком Российской Республики [12].

В такой богатой истории Государственного банка Российской империи и его развитии участие принимали такие выдающиеся банкиры, как: Евгений Иванович Ламанский (1866—1881); Александр Людвигович Штиглиц (1866—1881); Алексей Васильевич Цимсен (1881—1889); Юлий Галактионович Жуковский (1889—1894); Эдуард Дмитриевич Плеске (1894—1903); Сергей Иванович Тимашев (1903—1909); Алексей Владимирович Коншин (1910—1914); Иван Павлович Шипов (1914—1917).<sup>5</sup> Конечно же главную роль в создании и развитии Государственного Банка сыграл Е.И. Ламанский, которым был создан первый Устав Государственного банка Российской Империи.

С 1918 года, с приходом к власти большевиков, произошли коренные изменения в политике государства, в том числе и в экономике страны. Деятельность нового правительства была направлена на национализацию частной собственности.

14 декабря 1917 года Декрет ВЦИК «О национализации банков» положил начало преобразованиям в банковской сфере. Согласно Декрету, все частные и акционерные банки в стране объединялись с Государственным банком, а управление их делами было передано совету Государственного банка. Необходимо сказать о том, что в документе было указано основное



направление, но не было никаких рекомендаций для работы на местах, в связи с этим процесс национализации банков не продвигался.

После того как частные и иные банки слились с Государственным банком, спустя месяц он стал именован в Народный банк Российской Республики, а позднее был переименован в Народный банк РСФСР.

После принятия СНК Декрета «об аннулировании государственных займов» от 1 января и подтвержденный ВЦИК 21 января 1918 г. уничтожил все государственные займы, которые были заключены прежним правительством.

Спустя почти месяц новым Декретом СНК были ликвидированы ипотечные банки и общества взаимного займа. Капиталы ипотечных банков и обществ взаимного займа в полном объеме и бесплатно переходили Народному Банку. Принятые решения большевиками усугубляли положение как во внутренней, так и во внешней политике страны [19].

В 1919 году, когда вводились безденежные расчеты, а деньги обесценивались, тогда и функции Народного банка РСФСР были минимально уменьшены. По сути, он выполнял функции Наркомфина по обслуживанию бюджетных операций. В связи с этим 19 января 1920 года Народный банк РСФСР был ликвидирован. Материалы деятельности Народного банка РСФСР были отданы Центральному бюджетно-расчетному управлению Наркомат финансов.

В октябре 1921 года ВЦИК, вынесший Постановление об учреждении Государственного банка РСФСР (который в 1923 году будет именован, как Государственный банк СССР) в составе Народного Комиссариата Финансов. Согласно Постановлению, деятельность банка должна была вступить в действие не позднее 15 ноября 1921 года. Для образования основного капитала Государственному банку из средств Народной казны было выделено две тысячи миллиардов рублей. Задачами Государственного банка РСФСР было кредитование сельского хозяйства, промышленности, товарооборота, а также организация правильного денежного обращения [4].

«Государственный Банк РСФСР восстановил товарно-денежные отношения, кредитно-денежные операции, стабилизировал рубль. Банк мог осуществлять операции с валютой и валютными ценностями, обладал правом на эмиссию банковских билетов, выпуска государственных казначейских билетов и разменной монеты» [23].

«В составе Правления Государственного банка имелись следующие отделы:

- Секретариат.
- Финансово-экономическое бюро.
- Юридический отдел.
- Административно-хозяйственный отдел.
- Бухгалтерия.
- Контроль.
- Касса.
- Отдел вкладов, текущих счетов, переводов и комиссионных поручений.
- Отдел кредитов.
- Иностраный отдел.
- Товарный отдел.
- Учетно-ссудный отдел.
- Отдел сельскохозяйственного кредита.
- Хлебный отдел.
- Эмиссионный отдел.
- Инспекция» [23].

С ростом доверия к Банку повышался и рост вкладов, но, конечно же, рост вкладов был связан так же и с законом, который обязывал тресты и другие государственные учреждения, хранить свою наличность в банке. Это определило, то, что спустя год своей деятельности Государственного Банка

стал крупнейшим центром денежного обращения, который способствовал сокращению эмиссии.

Для мобилизации денег, в 1922-1925 гг. в стране стали учреждать специализированные банки для обслуживания определенных отраслей экономики. Работа банка была сосредоточена на той части деятельности, в которой он выступал не в качестве центрального банка, а в качестве банка коммерческого кредита.

Актуальным был вопрос о дисконтном проценте или об условиях кредита. В связи с падением рубля, банку не выгодно было выдавать обычные кредиты. Поэтому для решения данного вопроса было разработано 5 направлений проведения политики Государственного Банка:

- исходя из сложившейся ситуации, несмотря ни на что, Банк предоставлял денежные средства под низкий процент. Задачей данного направления являлось то, чтобы определить клиентов, которые выполняли требования возрождающего хозяйства серьезно, и клиентов, которые относились к коммерческому делу несерьезно и с недоверием;
- увеличение процентной ставки, которая доходила до 18-20 %;
- участие банка в предприятиях. Банк брал векселя в иностранной валюте в покрытие выданной ссуды, так же брал их по курсу, несколько большему, чем обычно, при этом не нарушая выгоды заемщика;
- получение ссуды с переводом ее на золотые рубли и с обязательством вернуть ее банку в золоте;
- регулирование кредита при помощи участия банка в разнице цены товаров, а также при помощи его непосредственных торговых операций. Иначе говоря, банк предоставлял ссуду на определенный срок, а по окончании этого срока клиент помимо процентов, должен был предоставить разницу в цене какого-либо товара. Но в связи с тем, что клиент не мог реализовать в деньгах свой товар, он

вынужден был передать товар банку. В итоге, у банка накапливалось столько товара, что он мог торговать ею.

Подводя итоги начала осуществления деятельности Государственного Банка, хочется отметить достижения, которые он добился:

- укрепились классические основы хозяйствования;
- были достигнуты определенные успехи налоговой политики;
- укрепление внутреннего валютного рынка;
- взаимодействие с иностранными кредитными институтами;
- основания на использование отечественной банкноты на заграничных биржах в ближайшем будущем.
- управление финансовым рынком.

В 1927 году Госбанк должен был сам руководить всей кредитной системой, но при этом сохранялось общее регулирование кредитной системы за Наркомфинансов. Госбанк должен был контролировать за деятельностью других банков в области кредитования.

В 1928 году в Госбанке начало концентрироваться существенное количество таких операций, которые были связаны с краткосрочным кредитованием.

Все эти операции по большей части происходили в БДК (Банке долгосрочного кредитования) электрохозяйства и промышленности. Также такие операции происходили в Цekomбанке, ЦСХбанке и иных банковских кредитных учреждениях.

«В 1929 г. у Госбанка появился первый в его истории Устав, в соответствии с которым банк являлся органом регулирования денежного обращения и краткосрочного кредитования» [14].

В связи с кредитной реформой Госбанк прекратил выполнять операции коммерческого типа. Теперь Госбанк выполнял такие уникальные функции:

- хозяйственное кредитование (речь идет о плановом кредитовании);
- формирование денежного расчета и обращений;
- кассовое исполнение бюджета государства;

- международные расчеты.

Банк государства еще в период ВОВ сыграл особую роль для налаживания военного хозяйства. Его деятельность была направлена на:

- расширение уровня кредитования, относящегося к военной промышленности, причем банк должен был вкладывать денежные средства и в иные хозяйственные сферы, в особенности в те, чья деятельность была связана с выполнением заказов военного характера;
- оказание поддержки финансового типа компаниям;
- осуществление вложений в иные хозяйственные сферы, выполнявшие заказы военного характера;
- оказание компаниям финансовой поддержки и финансовой помощи.
- обеспечение расчетов в хозяйстве между компаниями, в особенности между теми, чья деятельность связана с обеспечением нужды тыла и фронта;
- удовлетворение потребностей государства и действующей армии по части финансового обеспечения;
- проведение операций, связанных с ограничением эмиссии денежных средств, вызванных начавшимися военными действиями;
- обеспечение достаточного уровня экономики;
- усиление как платежной, так и финансовой дисциплины, в особенности в сфере хозяйства.

Исходя из вышеперечисленных задач, которые Государственный банк СССР успешно выполнил, можно сделать вывод о важном вкладе его в победу над врагом.

В 1987 году, в связи с изменениями системы кредитования, появились новые специализированные банки. С того же самого момента, как новые

банковские учреждения были учреждены, Государственный банк начал выполнять функции основного банковского учреждения в государстве.

2 декабря 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон о Центральном банке РСФСР (Банке России), согласно которому Банк России являлся юридическим лицом, главным банком РСФСР и был подотчетен Верховному Совету РСФСР. В законе были определены функции банка в области организации денежного обращения, денежно-кредитного регулирования, внешнеэкономической деятельности и регулирования деятельности акционерных и кооперативных банков.

Это не последние законы среди тех, что были выполнены. Как пример, также появились и такие законы, как закон «О госбанке ССР», а также закон «О банках и банковской деятельности».

Согласно именно этим двум законам Государственный банк СССР, как и утверждаемые национальные банки, должен был сформировать на основании республиканских контор работающую систему ЦБ, основанную на рубле (рубль в данном случае является общей финансовой единицей). Госбанк в данном случае выполняет важную государственную функцию – быть резервной системой.

В июне 1991 года был утвержден Устав Центрального банка РСФСР (Банка России), подотчетного Верховному Совету РСФСР.

В ноябре 1991 года ВС РСФСР объявил Центральный банк РСФСР единственным на территории РСФСР органом государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики республики. Он выполнял функции по эмиссии и определению курса рубля. ЦБ РСФСР должно было предпринять все меры по принятию в свое полное хозяйственное ведение и управление материально-техническую базу Госбанка СССР, все его учреждения, предприятия и организации.

20 декабря 1991 г. Государственный банк СССР был упразднен и все его активы, пассивы, а также имущество на территории РСФСР переданы Центральному банку РСФСР (Банку России).

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) был учрежден 13 июля 1990 г. на базе Российского республиканского банка Госбанка СССР. Он изначально именовался как Государственный банк РСФСР.

В июне 1991 года был утвержден Устав Центрального банка РСФСР (Банка России), подотчетного Верховному Совету РСФСР.

В ноябре 1991 года ВС РСФСР объявил Центральный банк РСФСР единственным на территории РСФСР органом государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики республики. Он выполнял функции по эмиссии и определению курса рубля. ЦБ РСФСР должно было предпринять все меры по принятию в свое полное хозяйственное ведение и управление материально-техническую базу Госбанка СССР, все его учреждения, предприятия и организации.

Функции Центрального банка определялись Конституцией Российской Федерации и Законом «О Центральном банке Российской Федерации», в соответствии с которыми банк выполняет свои функции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного управления.

Этот период характеризуется созданием большого количества коммерческих банков. В связи с динамичностью банковской системы появилась необходимость регулирования Банком России деятельности кредитных организаций и создания системы банковского надзора и валютного контроля.

В связи с кризисными ситуациями в стране Банк России определил основные направления деятельности в этот период. Например, при экономическом кризисе в 2008 году, важнейшими задачами Банка России стало: а) предупреждение массового оттока вкладов населения из банков и массовых банкротств банков; б) поддержание межбанковского рынка; в) выполнение мероприятий по финансовому улучшению банков и восстановлению кредитования действительного сектора экономики.

В 2003 г. была создана и выполнена система обязательного страхования банковских вкладов, введением и улучшением Международных стандартов финансовой отчетности в банковской системе, продвижением ипотечного кредитования и др.

Существующая сегодня в России политика ЦБ РФ ориентирована на то, чтобы поддерживать финансовую стабильность, а также на то, чтобы формировать предпосылки, обеспечивающие экономический устойчивый рост в рамках всего государства.

Учитывая это, стоит отметить, что ЦБ России в рамках своей работы способствовал укреплению и поддержанию:

- положительной экономической динамики;
- снижению ставок по процентам;
- снижению ожиданий по инфляции.

После проведения такой кредитной политики значительно повысились золотовалютные резервы РФ.

По части улучшения общей платежной системы вся работа ЦБ РФ была сосредоточена на том, чтобы максимально повысить как эффективность, так и надежность существующей на территории РФ платежной системы. Это также необходимо и для обеспечения стабильности государственной экономики.

Для более прозрачной работы платежных систем банковские и иные кредитные организации, как территориальные банковские учреждения должны быть своевременно и в должном виде предоставлять отчеты по платежам, при этом учитывая опыт тех же государственных отраслей в других странах, а также учитывая практику и методологию наблюдений за системами платежей. По сей день происходят реформы в банковской сфере.

Основными целями этих реформ являются:

- укрепление устойчивости банковской системы;



- улучшение общего уровня качества работы банковского сектора, в особенности если речь идет о таких функциях, как накопление сбережений граждан и компаний с последующей же трансформацией этих средств в инвестиции и кредитные продукты;
- возможное предотвращение применения кредитных финансовых учреждений для коммерческой недобросовестной практики [22].

Таким образом, Центральный банк Российской Федерации выполняет уникальную роль в общей работе органов, представляющих государственную власть.

Он выполняет особую роль в механизме системы органов государственной власти. Конституционно-правовой статус ЦБ РФ относится к основному статусу учреждения, и связано это с тем, что такой статус позволяет с высокой точностью определять роль ЦБ РФ в государственной экономике, как и место ЦБ РФ в общей системе органов, представляющих государственную власть.

Конституционные нормы составляют одну из основ правового статуса Центрального банка РФ. Его детальное правовое положение закрепляется в специальном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Содержание и объём регулирования Банка России в нормах Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что Центральный банк РФ является институтом конституционного права России.

### **1.3 Цели деятельности, функции и полномочия Банка России**

Ключевым элементом правового статуса Банка России является принцип независимости, который проявляется прежде всего в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его

полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения.

«В связи с преобразованием Банка России в мегарегулятор финансового рынка страны цели его деятельности, функции и полномочия претерпели существенные изменения:

- во-первых, Банк России, хотя и сохранил все свои прежние функции и полномочия, но при этом в формулировку некоторых из них были внесены изменения и дополнения, уточняющие и расширяющие содержание этих функций и полномочий;
- во-вторых, Банк России унаследовал все основные полномочия упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам России, в связи с чем, его полномочия качественно расширились;
- в-третьих, Банк России в новом статусе получил функции, которых не было ни у него, ни у Федеральной службы по финансовым рынкам России» [38, с. 195].

Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (далее – РФ) и Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)», осуществляются Банком России независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Главная особенность Банка России заключается в том, что все свои многочисленные функции он реализует за счет собственных доходов, которые формируются за счет проведения банковских операций и сделок. Банк России не получает средства на осуществления своих функций из федерального бюджета (или любого иного бюджета) [26, с. 62].

Цели и функции Банка России определены Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» [34].

Согласно этому закону, перед Центральным банком поставлены пять целей:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;

- развитие и укрепление банковской системы РФ;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка РФ;
- обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Для их реализации он выполняет следующие функции:

- во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;
- является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- устанавливает правила осуществления расчетов в РФ;
- осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;
- устанавливает правила проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами, путем осуществления расчетов от имени уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;
- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает лицензии кредитным организациям на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;
- принимает решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов;
- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (далее – банковский надзор);
- осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью не кредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами;
- осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг;
- осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства РФ об акционерных обществах и ценных бумагах;
- осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах;
- осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;
- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ;
- определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;
- утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для кредитных организаций, Банка России и не кредитных финансовых

- организаций, план счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и его применения, план счетов для Банка России и порядок его применения;
- утверждает план счетов бухгалтерского учета для не кредитных финансовых организаций и порядок его применения;
  - устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;
  - принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации;
  - принимает участие в разработке методологии составления финансового счета РФ в системе национальных счетов и организует составление финансового счета РФ;
  - организует составление платежного баланса РФ, международной инвестиционной позиции РФ, статистики внешней торговли РФ услугами, внешнего долга РФ, международных резервов РФ, прямых инвестиций в РФ и прямых инвестиций из РФ за рубеж;
  - для составления платежного баланса РФ, международной инвестиционной позиции РФ, статистики внешней торговли РФ услугами, внешнего долга РФ, международных резервов РФ, прямых инвестиций в РФ и прямых инвестиций из РФ за рубеж самостоятельно формирует и утверждает статистическую методологию, перечень респондентов, формы наблюдения, а также порядок как предоставления, так и составления ключевыми активными респондентами данных на основе используемых форм;
  - проводит анализ и прогнозирование состояния экономики РФ, публикует соответствующие материалы и статистические данные;
  - осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе

- обязательного страхования вкладов в банках РФ, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;
- является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте РФ, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Международного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом;
  - осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;
  - осуществляет защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению;
  - организует оказание услуг по передаче электронных сообщений по финансовым операциям;
  - во взаимодействии с Правительством РФ реализует мероприятия по повышению уровня финансовой грамотности населения и субъектов малого и среднего предпринимательства в РФ;
  - во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику по обеспечению доступности финансовых услуг для населения и субъектов малого и среднего предпринимательства в РФ;
  - осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Банк России при, выполняя те функции, которые прописаны в рамках ФЗ, должен, помимо прочего, создавать и формировать определенную политику, направленную на предупреждение, а также на выявление и регулирование возможных и вероятных конфликтов.

У ЦБ РФ также есть право на то, чтобы обращаться в судебные органы с иском, причем в том самом порядке, который предусмотрен законодательством. А также Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и арбитражные суды [5].

«Банк России осуществляет следующие полномочия:

- проводит проверки соблюдения органами и организациями требований ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России на основании жалоб (заявлений, обращений), сведений, содержащихся в средствах массовой информации, а также в случае обнаружения Банком России признаков нарушения требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных актов (далее - проверка);
- требует от служащих (работников) Банка России, российских и иностранных организаций, физических лиц (включая иностранных граждан и лиц без гражданства), в том числе индивидуальных предпринимателей представления необходимых для осуществления проверки документов, объяснений и информации, в том числе информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, за исключением сведений, составляющих государственную и налоговую тайну, тайну связи (кроме информации о почтовых переводах денежных средств), включая акты, договоры, справки, деловую корреспонденцию, иные документы и материалы (в том числе электронные документы и информацию в электронной форме);

- выдает юридическим и физическим лицам обязательные для исполнения предписания об устранении допущенных ими нарушений, а также предписания об устранении последствий таких нарушений и (или) о недопущении аналогичных нарушений в дальнейшем, а также о приостановлении торговли финансовыми инструментами, иностранной валютой и (или) товарами;
- направляет в органы и организации предложения об устранении нарушений требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных актов;
- принимает решения о приостановлении действия или об аннулировании лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг или лицензий на осуществление иного лицензируемого Банком России вида деятельности в случае нарушения требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных актов» [27].

Как орган монетарной власти ЦБ РФ осуществляет: разработку и осуществление (совместно с Правительством РФ) кредитно-денежной политики, валютного регулирования и контроля, проводит анализ и прогнозирование состояния экономики РФ [31, с. 56].

Таким образом, Банк России – это, во-первых, банк-эмитент, во-вторых, организация, осуществляющая банковский надзор, и в-третьих, кредитные организации, являющиеся клиентами других банков, государственных органов и международных финансовых организаций.

На наш взгляд, необходимо закрепить Центральный Банк в качестве особого государственного органа, не входящего ни в одну из ветвей власти на законодательном уровне. Нужно четко прописать его статус. У банковской системы не будет возможности эффективно функционировать без определения правового положения ее центра – Банка России. Также мы установили, что Центральный Банк обладает большим объемом полномочий, особое место среди которых занимают надзорные полномочия.



## **Глава 2 Анализ конституционно-правового статуса Центрального Банка РФ**

### **2.1 Место Центрального банка как мегарегулятора финансового рынка РФ**

Единый (интегрированный) регулятор финансового рынка в лице Банка России был создан на основании Федерального закона от 23 июля 2013 г. N 251-ФЗ, в наименовании которого и тексте используется термин «финансовый рынок». Им были внесены изменения в ряд законодательных актов, в том числе в Федеральный закон от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (далее - Закон о Банке России). В новой по существу редакции Закона о Банке России за неимением определения финансового рынка появилась ст. 76.1, содержащая перечень его участников (лиц, осуществляющих на нем соответствующие виды деятельности).

Еще одним законодательным актом, использующим термин "финансовый рынок", является Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 223-ФЗ "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка". Законодатель пошел по тому же пути, дав вместо определения финансового рынка перечень лиц, осуществляющих конкретные виды деятельности (ч. 1 ст. 3).

Другой способ обозначения финансового рынка использован в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции". В нем дано определение товарного рынка, определение финансового рынка отсутствует, а вместо него дается определение финансовой услуги путем перечисления ее разновидностей: "финансовая услуга - банковская услуга, страховая услуга, услуга на рынке ценных бумаг, услуга по договору лизинга, а также услуга, оказываемая финансовой организацией и связанная с

привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц" (п. 2 ст. 4).

Думается, что «термины "финансовый рынок" и "рынок финансовых услуг" в зависимости от контекста можно использовать как синонимы, имея в виду, что под финансовыми услугами понимаются виды деятельности, осуществляемые на финансовом рынке.

Нельзя не заметить, что законодатель употребляет термин "финансовый рынок" как в единственном, так и во множественном числе. Представляется, что финансовый рынок следует рассматривать как систему, которая охватывает в качестве своих элементов различные сектора (сферы). Они, в свою очередь, согласно общей теории систем, будут являться подсистемами единой системы финансового рынка. Кроме того, каждый элемент может рассматриваться как система в зависимости от задач, которые ставит перед собой исследователь» [39].

Таким образом, мы можем говорить о финансовом рынке (рынке финансовых услуг) в целом и как о его элементах - рынке ценных бумаг, рынке страхования (страховых услуг) и т.д. Естественно, инфраструктура финансового рынка тоже будет его подсистемой. Рассматривать финансовый рынок можно и с институциональной точки зрения. Не будет ошибкой в зависимости от контекста употреблять термин "финансовый рынок" и во множественном числе, имея в виду, например, совокупность рынков различных финансовых услуг или рынки зарубежных стран. Важно, чтобы выбор того или иного варианта был не случайным, а осмысленным.

Обращает на себя внимание, что «формулировка целей, которые поставлены перед Банком России как мегарегулятором, отделяет банковскую систему от финансового рынка, поскольку одна из целей касается только банковской системы, а другая - только финансового рынка (ст. 3 Закона о Банке России). Думается, что это дань традиции и прежней редакции Закона, а также намерение сделать акцент на новом целевом блоке. Очевидно, что рынок банковских услуг является довольно весомой частью финансового

рынка, а в России - наиболее значительной по объему активов. Центральный банк Российской Федерации не может считать иначе. Это подтверждается, например, опубликованным на его сайте в октябре 2019 г. Докладом для общественных обсуждений "Саморегулирование на российском финансовом рынке. Анализ эффективности и вопросы совершенствования существующей модели" В нем серьезное внимание уделяется банковской деятельности» [41].

С учетом сказанного вполне приемлемым и функциональным является определение, предлагаемое Ю. Кормош. «Финансовый рынок как юридическая категория, - пишет он, - представляет собой систему общественных отношений, в которой происходит мобилизация и перераспределение денежных средств между субъектами воспроизводственных связей, включающую в себя в качестве сегментов рынка ценных бумаг, банковских услуг, страховых услуг и иных финансовых услуг, выступающих объектом правового регулирования» [17].

Следовательно, «в качестве основных секторов (элементов) финансового рынка можно выделить рынок банковских услуг, рынок ценных бумаг, рынок страхования, обозначив другие сектора как иные финансовые услуги.

Вокруг статуса Центрального Банка РФ ведется немало дискуссий еще с начала 1990-х гг. Основной проблемой правового статуса ЦБ РФ является его двойственный статус: с одной стороны он публично-правовой институт и осуществляет государственно-властные полномочия, а с другой – имеет гражданско-правовой статус и обладает целым рядом полномочий на осуществление банковских сделок и операций» [24, с. 115]. Его публично-правовой статус закреплен в Конституции РФ и частично в Законе о ЦБ РФ, а гражданско-правовой – в ГК РФ с 2014 г. [7, с. 20]. «Позиции такой «двойственности» статуса ЦБ РФ поддерживает и судебная практика российских судов. Системный анализ российского законодательства дает возможность предположить, что законодатель не относит ЦБ РФ ни к органам государственной власти РФ, ни к иным организациям, созданным

Российской Федерацией на основании федеральных законов, выделяя в норме права ЦБ РФ как особый субъект.

Некоторые ученые считают, что дискуссии о правовом статусе главного банка страны будут все время, и определенного ответа не будет, а главный вывод из научных исследований – уникальность такого статуса ЦБ РФ» [13, с. 230]. При этом они относят его к федеральным органам государственной власти с особым статусом.

Другие исследователи полагают внедрить в законодательство понятие «юридического лица публичного права». «Суть этой концепции – статус ЦБ РФ следует исходя из концепции юридических лиц публичного права как публично-правового субъекта, не являющегося органом государственной власти, но обладающего государственно-властными полномочиями. В одно время многие также утверждали, что ЦБ РФ может быть признан государственной корпорацией. Стоит констатировать, что на данный момент Центральный Банк выступает в качестве кредитной организации, обладающей особыми полномочиями, нежели другие участники финансового рынка, но и одновременно с этим, также занимается контролем за порядком на всем финансовом рынке РФ» [21, с. 225]. Многие замечают, что надделение ЦБ РФ дополнительными полномочиями способствует развитию конфликта интересов [6, с. 38]. Однако на такой шаг законодатель пошел не просто так. Функции и методы воздействия на рынок Банком России выделены в Законе о ЦБ РФ. Такие методы воздействия делятся на прямые (административные) и косвенные (экономические).

«Метод прямого воздействия имеет форму директив и инструкций, издаваемых ЦБ РФ и направленных на ограничение сферы деятельности кредитных институтов в целях контроля количества или цены денег, депонированных в коммерческих банках и предоставленных ими кредитов. Методы прямого контроля применяются в условиях недостаточного развития финансовых рынков или иных инструментов денежно-кредитной политики, а

также в кризисных ситуациях, требующих быстрого и жесткого воздействия на финансовую сферу.

Под методом косвенного воздействия подразумеваются способы воздействия ЦБ РФ на денежно-кредитную сферу посредством формирования определенных условий на денежном рынке и рынке капиталов. Инструменты косвенного воздействия действуют на мотивацию хозяйствующих субъектов и отличаются большей гибкостью по сравнению с административными, но результаты их применения не всегда могут быть точно определены заранее и не всегда оказываются адекватными намеченной цели. При проведении денежно-кредитной политики ЦБ РФ стремится основной упор делать на применение косвенных инструментов регулирования. Вместе с тем законодательно предусмотрена возможность применения Банком России и прямых количественных ограничений, под которыми понимается установление лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. В ряде случаев ЦБ РФ не прибегает к жестким административным мерам, а ограничивается рекомендациями кредитным организациям, которые последними учитываются в своей деятельности» [40].

Исходя из множества точек зрения, касающихся правового статуса ЦБ РФ в финансовой системе, «данный субъект, несмотря на свое своеобразное положение, является системообразующим и главенствующим в области регулирования финансового рынка. Ведь большинство аналогов ЦБ РФ в других странах имеют такой же «двойственный» статус. Он использует в своей деятельности такие же методы и принципы деятельности, что и другие представители финансового рынка. Но данный субъект все равно получается «равнее» других, ведь он является главным регулятором финансовой сферы жизнедеятельности в РФ. У него больше ресурсов, средств, информации и возможностей по отношению к другим участникам. Притом, само государство заинтересовано в сильном положении данного банка. Поэтому

есть три основных проблемы, которые существуют при положении ЦБ РФ в российской финансовой системе:

- проблема конфликта интересов при осуществлении полномочий;
- проблема извлечения прибыли;
- проблема налогообложения» [34].

Первая проблема – конфликт интересов при осуществлении полномочий Банком России.

«Действительно существует конфликт и коллизия между полномочиями регулятора финансового рынка и полномочиями кредитной организации по отношению к другим финансовым организациям (по сути, полномочиями и возможностями обычного участника рынка). Так, ЦБ РФ может применять серьезные методы административного и рыночного воздействия на других участников рынка, но правовая регламентация случаев такого воздействия довольно скудна. Стоит законодательно и грамотно закрепить цели деятельности ЦБ РФ в законе, а также отразить это в остальных аспектах его регулирования. Фиксирование определенных «границ», за которые ЦБ РФ не может заступать, вполне может нивелировать конфликт интересов. Законодатель ограничился небольшими правовыми нормами, которые не дают ЦБ РФ злоупотреблять своими полномочиями на финансовом рынке. Например, в ст. 83.1. Закона о ЦБ РФ отмечается, что в целях предотвращения, выявления и управления конфликтами интересов при осуществлении функций, предусмотренных законами, он обязан обеспечить разделение полномочий между заместителями Председателя Банка России, руководителями самостоятельных структурных подразделений, в том числе при осуществлении денежно-кредитной политики, управлении золотовалютными резервами, осуществлении банковского регулирования и надзора, регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков. Но такие ограничительные меры, на мой взгляд, представляются неполными» [21].

Вторая проблема – извлечение ЦБ РФ прибыли из своей деятельности. Хотя в ст. 3 Закона о ЦБ РФ и закрепляется правило, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России, но это не полностью детализируется в других правовых нормах в указанном Законе. «В ст. 26 закона о ЦБ РФ утверждается, что после утверждения годовой финансовой отчетности Банка России Советом директоров, ЦБ РФ перечисляет в федеральный бюджет 75% фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов, а оставшаяся прибыль Банка России направляется Советом директоров в резервы и фонды различного назначения. Из-за того, что многим представителям из Совета директоров захочется производить больше отчислений в резервные фонды, то это может создать угрозу злоупотребления ЦБ РФ своего положения на рынке. Для того, чтобы такого не произошло, стоит создать жесткую регламентацию внутренней деятельности ЦБ РФ. И закрепить не только в ст.3 Закона о ЦБ РФ правила о том, что прибыль – не цель существования данного регулятора, но и на протяжении всего Закона о ЦБ РФ, а также предусмотреть правовые механизмы защиты обычных участников финансового рынка. Третья проблема –проблема налогообложения ЦБ РФ» [21].

В соответствии со ст. 26 Закона о ЦБ РФ налоги и сборы уплачиваются Банком России и его организациями в соответствии с НК РФ. Это то, что отличает его от других органов государственной власти и позволяет не относить его к данной категории. При этом, в уплате налогов и сборов выражается принцип независимости ЦБ РФ от других органов власти. Прибыль, полученная ЦБ РФ от осуществления, не связанной с выполнением им функций, предусмотренных законом о ЦБ РФ, облагается налогом по налоговой ставке, предусмотренной НК РФ. Однако такое регулирование нельзя назвать верным. ЦБ РФ может, используя свой статус в сфере финансового рынка, пытаться квалифицировать все операции и сделки, приносящие прибыль, как связанные с исполнением его функций, и

следовательно, не выплачивать налоги в государственный бюджет. То есть, «прикрывать» коммерческие сделки и выдавать их за сделки, связанные с осуществлением его функций. Для того, чтобы подобной ситуации не было, лучше внести в Закон о ЦБ РФ изменения и закрепить более жесткий контроль над Банком России со стороны Федерального Собрания РФ или Счетной Палаты РФ и предоставить ФНС РФ более широкие полномочия при проверке сделок и операций ЦБ РФ. В заключение можно сказать, что, несмотря на свой «двойственный» статус, ЦБ РФ все же правильно исполняет свои функции регулятора финансового рынка. Он использует как прямые, так и косвенные методы воздействия на финансовую систему РФ. При этом косвенные методы воздействия является продолжением прямых и помогают ему осуществлять функции регулятора. В случае отсутствия таких косвенных инструментов воздействия, то и роль регулятора финансового рынка будет неполной. Следовательно, ограничивать ЦБ РФ в своих полномочиях не стоит, стоит сделать только более детальную правовую регламентацию отдельных сфер его существования.

## **2.2 Полномочия Центрального банка РФ в сфере банковского регулирования и надзора**

Полномочия — это права и обязанности. Права и обязанности ЦБ РФ взаимосвязаны и направлены на осуществление стоящих перед ним целей.

Все те вопросы, которые так или иначе связаны с финансовой эмиссией, валютным регулированием и иными сферами, государственные банки относят только к ведению Российской Федерации. Иными словами, органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления не обладают полномочиями по регулированию этих вопросов.



Еще полномочия ЦБ РФ должен реализовываться в рамках экономического единого пространства, как и в рамках перемещения денежных средств [36].

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» только Конституцией РФ и федеральными законами установлены полномочия ЦБ РФ. Президент РФ, Правительство РФ и ЦБ РФ не могут принимать нормативные акты, которые устанавливают, изменяют или прекращают полномочия ЦБ РФ.

Одной из функций Центрального банка РФ является надзор за деятельностью кредитных организаций.

В соответствии с ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному Банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» ЦБ РФ были переданы полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам по регулированию, контролю и надзору в области рынков финансового направления [36].

«Надзор – это долгосрочная и эффективная деятельность Центрального банка Российской Федерации за соблюдением нормативных актов кредитно-финансовыми организациями. С помощью надзора Центральный банк управляет рисками во всей банковской системе. Надзор – это направление деятельности Центрального банка РФ по отношению к кредитно-финансовым участникам рынка, в рамках которого осуществляется координация процесса поддержания ликвидности банка, создание мероприятий по минимизации банковских рисков, обеспечение финансовой устойчивости банка и финансовых отношений в процессе создания и лицензирования кредитно-финансовых участников рынка, а также при отзыве их лицензий. Необходимость разработки более точного термина «надзор» возникла вследствие того, что во многих уже существующих определениях используются понятия «контроль», «управление», что недопустимо в отношении Банка России к кредитным организациям» [2, с.4].

Также, некорректным является и использование в определении надзора термина «регулирование», поскольку данное понятие шире, чем термин «надзор».

Учитывая это, важно изучить мнения ученых по рассматриваемому вопросу.

А.В. Аксеничев считает, что «банковский надзор и контроль являются разновидностью банковского регулирования, т.к. они представляют собой совокупность мер, осуществляющих банковское регулирование» [1, с. 34].

А.А. Пономарева придерживается немного иного мнения, согласно которому банковский надзор – это один из ключевых видов финансового государственного контроля. Также Пономарева отмечает, что банковский надзор является обязательным звеном по части управления государственным финансированием, которое позволяет получить стабильность в банковской системе, благодаря действиям ЦБ РФ, целью которых является соблюдение законодательства РФ организациями кредитного и финансового характера [27, с.67].

Не менее важным является мнение Е.В. Румянцевой, которая отмечает, что банковский надзор относится к одному из видов правовой публичной деятельности, чьим полем является обеспечение достаточного уровня стабильности, а также развитие банковской государственной системы и, конечно, защита интересов тех сторон и тех компаний, которые являются участниками деятельности банков и банковской системы в целом [28, с.57].

Многие авторы используют понятия банковского надзора и контроля, как синонимичные, они считают, что объединение данных понятий правомерным. Это связано с тем, что зачастую невозможно отделить контрольные функции от надзорных, и, как правило, в законодательстве редко проводится их четкое разграничение.

Согласно мнению А.Г. Братко банковский надзор необходимо рассматривать в широком и узком смыслах [2, с.43].

В широком смысле надзор выступает как форма пруденциального регулирования, издание законов, нормативных актов и предписаний ЦБ РФ и ориентирован на создание благоприятных условий для кредитных организаций.

В узком смысле надзор понимается как надзор за определенной кредитной организацией и является частью банковской системы. Он выступает как средство обеспечения пруденциального регулирования [10].

В целях осуществления своих функций ЦБ РФ способен осуществлять такую деятельность, как требование и получение информации:

- у кредитных и финансовых организаций об их деятельности, которая необходима для составления консолидированной отчетности;
- для формирования и структурирования как финансовой, так и банковской статистики, а также для анализа общей ситуации в экономике, необходимой для информирования органов федерального значения (учитывая то, что подобная информация представляет некоторую ценность и передается от банков непосредственно ЦБ, обязательным является тайна этой информации).

Известно, что «в настоящее время насчитывается большое количество проблемных банков в банковской системе, что обеспечивает существенные проблемы в системе страхования вкладов. Значительно растут объемы денежных средств Агентства по страхованию вкладов на выплату страхового возмещения вкладчикам, обратившимся вследствие наступления страхового случая. Темпы роста количества пострадавших вкладчиков и сумм страхового возмещения превышают темпы роста банков, в отношении которых наступил страховой случай. Высокие процентные ставки по вкладам, в основном, предлагаются на рынке проблемными банками, все больше вкладчиков ориентированы на максимизацию дохода при минимальном риске. Ненадежные банки – это финансовые организации,

которые ранее получили лицензию на предоставление финансовых услуг гражданам, а также на проведение финансовых операций широкого спектра, работающие на территории РФ, но приближающиеся по своему финансовому состоянию к банкротству» [43].

«Данный вид банков в России ведет деятельность в рамках общепринятого законодательства. Можно рекомендовать Банку России наложить запрет на ведение операций по вкладам у проблемных банков или ограничить максимальную сумму, которую банк берет на вклад у вкладчика. После выхода банка из кризисного, нестабильного положения, банку будут разрешены операции по вкладам в полном объеме. Также Банку России можно увеличить статус экономической ответственности самих вкладчиков, которые вкладывают свои средства в ненадежные банки с целью максимизации своей прибыли при высоких процентах по вкладам. Так, необходимо ставить в известность вкладчиков ненадежных банков при подписании договора о вкладе, в соответствии с которым пострадавшим вкладчикам при отзыве лицензии у данного кредитного учреждения будет выплачена только основная сумма вклада без начисления процентов, указанных в договоре. В связи с вышеизложенным предлагаем редакцию ст. 36 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2019) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020): «Привлечение денежных средств физических лиц во вклады оформляется договором в письменной форме в двух экземплярах, один из которых выдается вкладчику, а также иными способами, предусмотренными законодательством. В договоре должно быть указано, что в случае возникновения запрета Банком России привлечение денежных средств физических лиц во вклады и(или) открытие и ведение банковских счетов физлиц в банке у данного кредитного учреждения будет выплачена только основная сумма вклада без начисления процентов, указанных в договоре. Степень разработанности и отлаженности банковского регулирования и

надзора должна соответствовать современному уровню развития экономики» [29].

«Система регулирования и надзора в России должна быть адекватной, способствующей повышению устойчивости банковской системы и учитывающей интересы участников экономических отношений, и рассмотренные в статье меры по развитию банковского регулирования и надзора в Российской Федерации будут этому способствовать.

Необходимо отметить, что действующая политика государства и Центрального банка России направлена на повышение капитализации и собственного капитала кредитных организаций, консолидацию отечественной банковской системы путем ее укрупнения. Центральный банк РФ играет ключевую роль в системе государственного менеджмента посредством регулирования и надзора над деятельностью кредитных организаций России и должен способствовать укреплению финансовой устойчивости и экономической безопасности государства в целом» [42].

На практике принято выделять три уровня регулирования банковской сферы:

- международный;
- национальный;
- микроуровень (саморегулирование).

Следует отметить, что международное регулирование в банковской сфере направлено на гармонизацию норм и правил национального регулирования, смягчения действующих норм в деятельности банковского сектора и регламентацию требований к ним в разных странах. При этом приоритетным по регулированию банковской сферы является национальный уровень.

«Для макрорегулирования банковской сферы характерно регулирование всех макроэкономических процессов, которые связаны с денежно-кредитными отношениями в государстве. При этом государства воздействует на все структурные элементы банковской системы, включая

Центральный банк Российской Федерации. В пределах макроэкономического регулирования принимаются важнейшие направления единой государственной денежно-кредитной политики, принимаются иные меры, влияющие на состояние банковской системы страны и проводимую им политику в государстве» [7, с. 85-91].

Саморегулирование банковской деятельности (микроуровень) базируется на внутренних правилах и процедурах конкретного банка и поэтому нацелено на реализацию стратегии банка на внутреннем и внешнем рынках.

В мировой финансовой системе на практике применяются различные методы финансового контроля, которые включают следующие механизмы:

- тщательный аудит и проверку банковских учреждений;
- наличие достаточного уровня резервов;
- установление необходимого уровня активов и верхнего порога кредитования;
- обеспечение открытости деятельности финансового учреждения.

Описанные выше меры являются необходимыми и оправданными, в случае непредвиденных ситуаций они способны снизить риски при нестабильной экономической конъюнктуре.

«В мировой практике контроль над банковским сектором считается первостепенной задачей и предполагает объединение усилий государственных регулирующих органов. Как за рубежом, так и в России в качестве таких органов выступают: правительство, центральный банк министерства, иные органы, наделённые властными полномочиями. В нашей стране главным контрольно-надзорным и регулирующим ведомством выступает Центральный банк (банк России), который в соответствии со статьёй 75 Конституции является уполномоченным на то независимым органом финансового надзора. Также Банк России законодательно утвержден в качестве единственного органа по регулированию банковской деятельностью и выполняет возложенные функции через Комитет

банковского надзора Центробанка, для этого в Комитете сформированы подразделения, специализирующиеся на решении определенного круга задач, характерных для каждого из видов банковского надзора» [14].

Необходимо отметить, что «регулирование банковской деятельности имеет двухстороннюю основу, это управление рисками в банковской системе и проверка соблюдения нормативно-правовых актов коммерческими банками при осуществлении своей деятельности. В рамках правового поля при осуществлении межведомственного сотрудничества, Банк России руководствуется международными договорами и федеральными законами, а также межбанковскими соглашениями. При формировании статистической отчетности и составления платежного баланса, а также анализа экономической ситуации Центральный банк запрашивает информацию у федеральных органов исполнительной власти и юридических лиц» [6, с. 3-10].

«В условиях нестабильной политической и экономической ситуации, а также внешнего давления в виде экономических санкций, Правительству РФ необходимо иметь четкое представление о пределе прочности отечественной банковской системы и заранее запланировать мероприятия по укреплению банковского сектора.

Также следует напомнить, что в условиях сложившегося санкционного давления на российский бизнес, в первую очередь банковский, отечественным учреждениям крайне важна и необходима поддержка со стороны государства в лице Правительства и Центрального Банка. При этом важно отметить, что «точечная» или адресная помощь Центробанка и межбанковское кредитование смогут улучшить ситуацию лишь частично – в 3-5 конкретных банках, но не в целой банковской системе, так как в худшем сценарии может сработать «эффект домино»: проблемы в одном банке расшатывают систему в целом» [26].

Инструментарий надзорной деятельности Центрального банка определён законодательно и представляет собой установление

общеобязательных правил и нормативов для кредитных организаций, банковских групп и холдингов, а также отслеживание их исполнения [29, с. 11]. Мегарегулятор использует два метода осуществления надзорных функций: непосредственно метод регулирования и инспекционные встречи. С точки зрения менеджмента, методы надзорной политики Банка России могут быть рассмотрены в более широкой классификации. Нововведения предполагают увеличение прозрачности информации об объектах надзора, снижение банковских рисков и издержек, однако являются достаточно сложным, трудоёмким и дорогостоящим процессом. Ключевой проблемой реализации активной надзорной политики является недостаточность информации в области последствий данного внедрения со стороны Центрального банка, что несёт в себе риски дестабилизации курса «зелёной экономики» и экономики страны как таковой.

Транзакционные издержки банковского сектора, связанные с внедрением принятой формы «цифровизации» контрольно-надзорных операций, являются маркерами нецелесообразности проводимой регуляторной политики [33, с. 332], поскольку затраты на удовлетворение ужесточенных требований регулятора в итоге лягут на плечи конечного потребителя банковских продуктов и услуг и негативно скажутся на здоровье отрасли в целом. Характерная для многих областей российского законодательства проблема обширности документации относит порядка 60% отчётности для целей надзора [30, с. 33]. Временные затраты на её формирование составляют в среднем примерно 10-15% совокупного фонда рабочего времени [6, с. 112]. Процесс отзыва лицензий со стороны Центрального банка имеет закономерным последствием увеличение числа вкладчиков крупных банков, усиление конкуренции в отечественном банковском секторе и масштабирование входных барьеров для новых игроков.

Ввиду ярко выраженной склонности к централизации и территориальной несбалансированности финансово-кредитных институтов



[18, с. 45] наибольший стресс испытывают мелкие банковские структуры, в частности региональные коммерческие банки, неспособные конкурировать с исполинами национальной банковской системы и представительствами международных коммерческих банков, но ориентированные на региональные экономические нужды..

В заключение необходимо привести ряд аргументов в пользу усиления государственного регулирования в банковской сфере, так как налицо экономическая и политическая нестабильность в мире.

Банковские учреждения способны быть эффективным проводником государственной политики по поддержке экономики страны. Данные учреждения имеют возможность эффективно участвовать в разработке и реализации антикризисных мер, в частности по кредитованию приоритетных отраслей экономики, поддержке финансового сектора, кредитованию и реструктурированию долгов крупнейших производственных компаний, кредитованию малого и среднего бизнеса, поддержке процессов консолидации в экономике.

Государственное регулирование банковской сферы необходимо в целях обеспечения безопасности вкладчиков и других кредиторов банковской системы, укрепления доверия к кредитной системе в целом, поддержание стабильности денежного обращения в экономике. Такие задачи были положены в основу жесткого государственного регулирования банковской деятельности в развитых странах Запада в посткризисные 30-е и 80-е годы XX века.

Государственное регулирование банковской сферы является необходимым в целях поддержания конкуренции на рынке банковских услуг. В самой банковской деятельности заложена тенденция к монополизации. Поэтому регулирование, например, в виде контроля слияния банков или открытием филиалов, рассматривается как мера, противодействующая тенденции к концентрации.

Следующий аргумент в поддержку государственного регулирования банковского сектора связан с управлением денежной массой. В создании депозитных денежных средств многие исследователи видят источник финансирования инновационного развития. В заключение следует констатировать тот факт, что поддержка банковского сектора в России обуславливает решение комплекса задач, это в частности:

- формирование достаточных условий для развития банковской сферы деятельности;
- привлечение средств граждан и предприятий, организаций;
- укрепление финансового состояния банков, повышение уровня их капитализации и прозрачности при осуществлении деятельности;
- расширение операций банков для поддержки реальных отраслей российской экономики.

## **Глава 3 Проблемы определения конституционно-правового статуса Центрального банка РФ**

### **3.1 Центральный банк как особый субъект, наделенный государственно- властными полномочиями**

Банковская система в общем и ЦБ РФ в частности является основным элементом финансовой системы государства. Состояние банковской системы оказывает воздействие не только на механизмы распределения денежного капитала, но и способствует достижению национальных целей.

От его успешного функционирования находятся в зависимости и перспективы устойчивого развития государства, а конкретно его финансовая стабильность и успехи в преодолении последствий экономического кризиса.

После экономических кризисов 1998 и 2008 гг., стало ясным, что проблемы функционирования банковской системы государства имеют большое значение, так как при наличии каких-либо проблем в ней успешное проведение экономических реформ становится невозможным.

Из основных целей, стоящих перед банковской системой Российской Федерации на сегодняшний день, можно выделить следующие:

- повышение общеэкономической эффективности функций и укрепление ее роли в экономике государства;
- увеличение конкурентоспособности;
- повышение уровня доверия граждан к банковской системе Российской Федерации;
- предотвращение использования банков в качестве площадки осуществления недобросовестной коммерческой деятельности.

С начала 2013 года и по настоящее время в стране происходит сокращение количества банков. Одной из основных причин сокращения количества банков ученые считают увеличение минимального размера уставного капитала. В ст. 11 ФЗ «О банках и банковской деятельности

говорится: «минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдач лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 300 миллионов рублей». Для сравнения на 2010 год он составлял 90 миллионов рублей, а к 2012 году уже 180 миллионов рублей.

На протяжении последних лет отмечается тенденция к сокращению общего числа кредитных организаций. Так, в 2020 году лицензии лишились 50 банков, в том числе в связи с реорганизацией.

Вопрос об основных причинах отзыва лицензий в юридической науке остается открытым. По мнению профессора Ю.А. Соколова, заведующего кафедрой «Статистика» Финансового Университета основными причинами отзыва лицензий являются: «легализация и «отмывание» денег, кредитование собственного бизнеса, низкокачественные активы, а также низкий размер собственных средств». По его убеждению, политика снижения количества кредитных организаций имеет двойственный характер: «с одной стороны, повышается устойчивость банковской системы, а с другой стороны снижается ее конкурентоспособность» [30].

Отметим, что современная банковская система России по многим показателям отстает от зарубежных.

По мнению ряда ученых, наличие проблем в банковском секторе обусловлено существованием таких отрицательных обстоятельств, как низкий уровень управления банками в совокупности с неблагоприятными тенденциями общеэкономического развития государства.

К сожалению, невзирая на позитивную динамику плодов деятельности кредитных организаций в Российской Федерации, наличествуют некоторые проблемы, которые «закрывают путь» для дальнейшего развития банковской системы, а также понижают уровень конкурентоспособности кредитных организаций.

Кандидат экономических наук Чернышова О.Н., выделяет следующие проблемы:

- низкая капитализация;
- несовершенство отечественного законодательства, способствующее несовершенному правовому обеспечению банковского надзора;
- низкий уровень информационной безопасности в работе кредитных организаций.
- осуществление «непрозрачных», сомнительных по закону сделок и операций, неполный учет и недостоверность отчетности, которые искажают сведения об эффективности работы кредитных организаций;
- неквалифицированное управление кредитными организациями.

Здесь следует отметить, что в настоящий момент у Центрального Банка РФ нет достаточного количества полномочий на привлечение к ответственности недобросовестных руководителей кредитных организаций.

На практике все еще наличествуют ситуации, когда владельцами банка являются лица, чьи действия повлекли за собой введение процедуры банкротства других кредитных организаций, в том числе и через третьих лиц.

В качестве исключения можно привести право ЦБ РФ предъявить банку требование о замене руководителя. Однако подобное право появляется лишь тогда, когда кредитная организация нарушает либо не выполняет требования нормативных актов, которые регулируют банковскую деятельность.

Меры, которые применяются к руководству банка после назначения временной администрации или в рамках процедуры банкротства проводятся Центральным Банком на этапе последующего надзора и также не имеют превентивного характера.

Также одной из проблем, существующих в современной банковской системе Российской Федерации, считаем отсутствие четкой

законодательной регламентации организационно-правового статуса Центрального Банка. На наш взгляд, необходимо закрепить Центральный Банк в качестве особого государственного органа, не входящего ни в одну из ветвей власти на законодательном уровне. Нужно четко прописать его статус.

У банковской системы не будет возможности эффективно функционировать без определения правового положения ее центра – Банка России.

Существующая на сегодняшний момент ситуация в банковской системе исключает вариант ее оздоровления и развития вышеупомянутой лишь за счет отзыва лицензий и ликвидаций финансово неустойчивых банков, поскольку «основная работа по оздоровлению национальной банковской системы почти завершена».

Об этом председатель Центрального Банка Эльвира Набиуллина объявила в ходе ежегодной встречи руководства ЦБ с топ-менеджерами банков - членов ассоциации «Россия». Также, по словам заместителя председателя Банка России Дмитрия Тулина, «регулятор решил сделать отзыв лицензии у банков и их санацию в России «экстраординарным событием».

Таким образом, современное состояние банковской системы государства требует принятия ряда комплексных мер по ее развитию. Одним из направлений развития банковской системы России может стать совершенствование законодательства.

Изучая тот правовой статус ЦБ РФ, можно отметить ту двойственность, которым положение ЦБ отличается.

В нормах актуального законодательства нет четкого определения ОПФ ЦБ РФ в качестве компании. Также нормы и акты законодательства не в состоянии отнести ЦБ РФ к органам власти, представляющим государство, хотя, при этом, у ЦБ РФ есть некоторые властные и государственные полномочия.

ЦБ, являясь органом власти, представляющей государство, отмечает и такие признаки:

- исполнение воли государства;
- осуществление деятельности, установленной определенным законодательным порядком;
- обязательное взаимодействие с другими властными органами;
- наличие организационной структуры определенного типа и юридического характера;
- определяющий роль и место ЦБ в структуре государственных органов правовой статус;
- некоторый режим взаимодействия с другими структурами, представляющими власть.

В Конституции РФ, а именно в статье 75, частях 1-2, отмечается, что ЦБ России имеет право на формирование денежной эмиссии [16]. Также ЦБ определяет некоторую определенную деятельность, связанную с устойчивостью рубля (а именно с защитой рубля и обеспечением рубля).

Тут стоит отметить крайне важный принцип, а именно принцип независимости ЦБ в процессе выполнения самым ЦБ описанных выше функций от всех остальных элементов власти, представляющей государство.

Учитывая это, ЦБ РФ, продолжительно, имеет отношение к государственному органу, не имеющему никакого отношения к каким-либо ветвям власти.

Многие исследователи солидарны в том, что ЦБ РФ – это тот государственный орган, который является частью органов власти исполнения. С другой же стороны, если обратиться к части 2 статьи 77 Конституции, вся существующая структура органов власти исполнения – это комплекс, состоящий из двух видов органов: исполнительной власти в рамках государства и исполнительной власти государственных субъектов.

В ключевых же правовых и нормативных актов ЦБ не определяется в качестве федерального органа власти исполнения. Из-за этого есть и такие

исследователи, которые отмечают, что ЦБ – это орган, представляющий так называемую «четвертую» властную ветку.

Крохина Ю.А. говорит, что ЦБ – госорган, не являющийся частью никаких властных ветвей. Исследователь отмечает, что среди особенностей правовых статусов ЦБ РФ можно выделить то, что ЦБ, являясь юридическим лицом, имеет некоторые управленческие органы, но при этом не имеет никаких учредителей в своем составе [37].

Викулин А.Ю. и Тосунян Г.А. в своих работах отмечают, что ЦБ России – это полноценный орган власти, представляющей государство. При этом исследователи формируют свое мнение на основании той формулировки, которая есть в Конституции РФ. Там отмечено, что защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов власти [31].

Правда, вместе с этим мнением Викулин А.Ю. и Тосунян Г.А. отмечают, что ЦБ не является тем органом, который способен быть частью государственной власти, если рассматривать эту структуру в классическом смысле. То есть, говоря иначе, ЦБ не является частью существующих в России властных ветвей.

По итогу исследователи все же высказались на тему существования в России денежной ветви, являющейся четвертой веткой власти в государстве. В конечном же итоге такое определение основывается на том, что ЦБ РФ относятся к органам власти, выполняющим лишь одну основных федеральных, исключительных функций.

Подкрепление мнений этих исследователей может быть основано и на том, что у ЦБ РФ есть некоторые уникальные полномочия, характерные только для органов власти в рамках государства.

К примеру, издавать в форме указаний, положений, инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех компаний и граждан.



Еще ЦБ РФ осуществляет надзор за банками. К примеру, ЦБ проводит проверки кредитных организаций (их филиалов), направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применяет в отношении нарушителей некоторые акции.

Такие полномочия представляют собой одно из прав исключительного значения органа власти в масштабах государства. ЦБ России – это тот самый орган управления в рамках государства, у которого есть не только определенная компетенция, но и некоторые властные полномочия, распространяющиеся на всю банковскую систему государства, а также кредитно-финансовых взаимоотношений.

ЦБ – орган скорее эмиссионный, являющийся представителем власти. ЦБ в таком ключе также занимается контролем, управлением и изучением работы различных кредитных организаций и институтов, осуществляющих свою деятельность в России. При этом у ЦБ России есть полномочия и права на то, чтобы формулировать, издавать и вводить в действие различные правовые и нормативные акты, распространяющиеся на банковскую и финансовую сферы.

Есть и такие правовые и нормативные акты, действие которых позволяет определить ЦБ РФ в качестве особенного субъекта индивидуальной обособленной группы.

Как пример, можно привести изучение и анализ проектов ФЗ, касающихся бюджета с поправкой на предложения федеральных органов, ЦБ и иных органов, определяемых непосредственно Правительством РФ.

Один из примеров – это образование контрольно-ревизионных служб в случае комиссий с привлечением квалифицированных специалистов со стороны органов, структур и учреждений государственного характера.

На основании этого ЦБ в указанных статьях упоминается автономно от других органов и структур. А из всего сказанного выше можно отметить, что ЦБ является частью особенной группы.

Чаще всего правовой статус ЦБ РФ определяется за счет принципа и особенностей независимости организации работы ЦБ.

Особенность такого принципа заключается в наличии у ЦБ РФ исключительных прав эмиссии, а также организации обращений финансовой массы.

В виду того, что реализация различных функций ЦБ РФ сама по себе предполагает наличие некоторых методик принуждения, ЦБ России способен осуществлять свои первостепенные функции автономно от других властных органов, а также наравне с иными органами.

Некоторые исследователи отмечают, что ЦБ – это орган, представляющий государственную власть. Объясняется такое значение ЦБ тем, что данный орган имеет достаточную компетенцию для того, чтобы проводить нормотворческие функции.

Т.Б. Замотаева отдельно выделяет двойственность ЦБ и его природы, аргументируя это тем, что ЦБ может быть как органом управления с определенной компетенцией, распространяющейся на все государство, так и некоторым юридическим лицом со своей хозяйственной деятельностью [15].

ЦБ, занимаясь заключением как правовых, так и гражданских сделок с банками по всей России, таким способом занимается реализацией собственного же интереса. Вместе с этим ЦБ России оказывает положительное влияние на общее развитие института кредитных финансовых учреждений, а также определяет политику кредитования внутри всего государства в целом.

Братко А.Г. придерживается такого мнения, согласно которому ЦБ не в состоянии быть органом, представляющим власть, ведь, согласно Конституции (а именно 11 ее статье), ЦБ не входит в исчерпывающий состав органов власти [2].

Также Братко А. Г. Отмечает и то, что те люди, которые работают в ЦБ, не являются и не могут являться должностными лицами госорганов, ведь они, согласно законодательству и Конституции, являются работниками

негосударственной организации.<sup>56</sup> Стоит учесть, что мнение Братко А.Г. является более правильным и юридически верным.

Для обоснования такой точки зрения необходимо изучить закон, по сути, не имеющей никакого отношения к работе ЦБ.

В качестве примера можно взять ФЗ-152 о персональных данных. В этом законе, а именно в части 2 статьи 4 сказано, что ЦБ РФ во всех случаях, когда необходимо исполнять федеральные законы, имеет достаточные права и достаточную компетенцию для того, чтобы принимать акты и нормативы по вопросам, связанным с обработкой данных пользователей.<sup>57</sup> В этом законе отдельно друг от друга стоят ЦБ и госорганы, что уже подчеркивает то, что ЦБ официально не является госорганом.

На официальном ресурсе ЦБ России в интернете отмечаются данные, на основании которых «Ключевым элементом правового статуса Банка России является принцип независимости, который проявляется прежде всего в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения».

Но при этом, конечно же, имеет место быть и мнению Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, которое вполне обоснованно, но сложно согласиться с существованием 4-ой ветки власти, ведь на уровне законодательства их существует только 3 – судебная, исполнительная, а также законодательная [31].

Можно сделать вывод о том, что споры, касающиеся отнесения ЦБ России к органам власти, не только продолжаются и сегодня, но и относятся ко все еще нерешенным спорам.

### **3.2 Центральный банк как юридическое лицо**

В различных нормативных актах, законах и определениях отмечается, что ЦБ – это юридическое лицо, организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Как указывается в 8 статье ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», у ЦБ есть все необходимые права для того, чтобы стать участником капиталов, а также членом различных организаций как некоммерческой, так и коммерческой природы.

Во 2 статей того же законодательства сказано, что «уставный капитал и иное имущество Банка России является собственностью федерального значения». То есть, говоря иначе, имущество ЦБ не может быть отнесено к собственности самого ЦБ.

ЦБ, так как он является компанией, не может иметь имущество ни на праве собственности, ни на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Правда, во второй статье ФЗ О ЦБ сказано, что Центральный банк РФ осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Центрального банка РФ, не принимая на себя роль собственника.

То есть по итогу ЦБ России отличается наличием любых прав в отношении переданного имущества, являющихся содержанием права собственности. В данном случае ЦБ является не собственником, а титульным владельцем.

Там же отмечается и то, что для изъятия и обременения обязательствами имущества обязательным элементом является согласие Центрального банка РФ. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных средств.

Также стоит учесть, что «ЦБ не относится к юридическим лицам, которые обычно существуют, исполняют обязанности, а также понимаются в рамках гражданских правовых отношений».

Из-за того, что ЦБ по различным признакам не подходит под определение юридического лица, и появляются проблемы, появляющиеся при определении ОПФ ЦБ РФ.

На уровне законодательства определяются такие ОПФ компаний, как некоммерческая и коммерческая.

Некоммерческая форма объясняется тем, что ЦБ не преследует цель получения финансового обогащения. Это отмечено в статье 2 ФЗ «Об организациях некоммерческого типа», в рамках которой некоммерческие юридические лица – это все те организации, у которых нет цели извлекать прибыль или распределять прибыль между всеми участниками» [41].

Установленный на уровне законодательства список форм компаний некоммерческого характера является списком исчерпывающим, причем ЦБ, не только не является частью этого списка, но и не способен идеально подходить под какие-либо существующие в РФ организации некоммерческого типа, хоть у ЦБ все же есть некоторые принципы, признаки и особенности, которые объединяют его с организациями некоммерческого характера.

Есть некоторые мнения на тему того, к какой именно ОПФ относится ЦБ. Их стоит рассмотреть.

Есть такие авторы, которые относят ЦБ к учреждению государственного типа, что основывается на том, что среди компаний, действующих в РФ, лишь у государственных учреждений есть некоторые как управленческие, так и государственные полномочия.

Другое важное отличие государственных учреждений заключается в том, что они формируются за счет бюджета государства. У ЦБ же, в свою очередь есть достаточные права пользования, владения, а также распоряжения имуществом, если это, конечно, никак не противоречит

интересам государства. Помимо этого, имущество ЦБ РФ – это еще один объект федеральной собственности.

Важно и то, что расходы ЦБ РФ не оплачиваются за счет бюджета государства, а это значит, что расходы оплачиваются средствами и доходами ЦБ. Если денежных средств у ЦБ не будет достаточно для того, чтобы исполнять обязательства, то в таком случае у собственника имущества будет ответственность субсидиарного характера в связи с образовавшейся финансовой задолженностью. При этом важно учесть то, что в законодательстве нет прописанной ответственности государства в случае, если у ЦБ появляются долги. На основе перечисленного можно отметить, что ЦБ не относится к списку государственных учреждений.<sup>64</sup>

Согласно одному из мнений, ЦБ России – пример госкорпорации, то есть такой корпорации, которая, пускай она и не имеет членства, учреждается государством на основании вноса имущественного характера. При этом все то имущество, которое госкорпорация РФ, является частью собственности госкорпорации.

ЦБ, как и иные госкорпорации, тоже имеет госимущество и права собственности на такое имущество.

Другое важное сходство между ЦБ и госкорпорациями основано на том, что такие корпорации работают на основе ФЗ о создании подобных организаций.

Есть и иное сходство, основанное на том, что все вопросы, отмеченные в ФЗ о ЦБ и госкорпорациях, по многим вопросам схожи. Схожесть распространяется по таким вопросам, как:

- наименование;
- цель создания;
- цель деятельности;
- уникальное место нахождения;
- особенности и правила управления;
- порядок таких процессов, как ликвидация и реорганизация;

- компетенция управленческих органов;
- список контролирующих органов.

Можно отметить и иные общие черты ЦБ и госкорпораций. Но, даже при условии наличия большого количества сходств между ЦБ и госкорпорациями, между ними существует и ряд различий. Пример важного такого различия – полномочия и их определение, а также цели работы и функций.

Такие параметры ЦБ, как полномочия, функции и цели работы, определяются на основании Конституции, а еще на основании ФЗ «О ЦБ РФ» и несколькими иными законами.

У госкорпорации ее правовой статус определяется таким ФЗ, который также предусматривает и образование таких корпораций.

Иное отличие госкорпораций от ЦБ основывается на таком моменте, согласно которому любое имущество, передаваемое госкорпорации, является собственностью. А ведь именно имущество, как и уставной капитал, относится к федеральной собственности.

На основании этих различий и можно отметить, что ЦБ – это не госкорпорация.

А если ЦБ таковой не является, можно рассмотреть учреждение, с другой стороны, согласно которой ЦБ является госкорпорацией.

Самая схожая форма ЦБ как коммерческой организации наблюдается между ЦБ и унитарным учреждением.

Все то имущество, которое появилось у ЦБ, перешло к нему от Госбанка СССР. Собственник имущества – это РФ. Стоит учесть, что коммерческая работа ЦБ РФ соответствует основным признакам предприятия унитарного характера.

Вместе с этим, у ЦБ не существует никакого устава, тогда как у унитарной компании нет своего устава.

Также ЦБ не способен заниматься формированием и проведением сделок с объектами недвижимости (исключением являются такие случаи,

которые связаны с обеспечением деятельности), тогда как унитарные юридические лица имеют право на подобную деятельность, но, конечно, если на подобные действия регламентированы согласием со стороны собственника.

Вместе с этим у ЦБ России нет никаких прав на то, чтобы как бы членом, так и принимать участие в капиталах остальных компаний (исключением в данном случае является Сбербанк) в том случае, если эти организации не обеспечивают деятельность. У унитарных же компаний подобная возможность есть. И, как и отмечалось ранее, получение финансовой прибыли не в состоянии стать целью работы ЦБ РФ, ведь это в действительности противоречит сущности самого ЦБ.

Крайне важными и даже обязательными элементами правового статуса ЦБ РФ являются такие элементы, как полномочия и ОПФ. В статье 1 ФЗ «О ЦБ РФ» отмечается, что ЦБ – это юридическое лицо, хоть в самом законодательстве ничего не указывается та ОПФ, в рамках которой работает и создается ЦБ РФ, что формирует вопрос, каким нормам и какому правовому режиму, как и ОПФ должен подчиняться ЦБ России.

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, стоит определить цели, а также характер работы ЦБ и особенности исполнения им функции на основании тех или иных полномочий.

ФЗ «О банках и их деятельности» отмечает наличие ОПФ компаний, сформированной на основании форм собственности в качестве хозяйственного российского общества.

Вместе с этим в законе отмечено, что банк определяется в качестве кредитного общества, организации, то есть в качестве такого юридического лица, у которого есть все предоставленные законодательством права на банковскую деятельность с целью получения прибыли. Это и будет основной деятельностью банковских учреждений.

Изучив положения и статьи ГК РФ, касающиеся юридических лиц, можно отметить, что ЦБ – это именно организация некоммерческого типа,



что также отмечается в статье 3 ФЗ О ЦБ, в которой отмечается, что ЦБ работает не для того, чтобы получать прибыль [11]. А раз так, что и положения ФЗ «О банках и их деятельности», на основе которых формируется ОПФ кредитных учреждений, не распространяются на ЦБ.

Если взять во внимание то, что в ГК России определен список ОПФ юридических лиц, то важно учесть и то, что ЦБ должен работать и сформироваться лишь в определенной ОПФ, предусмотренной законом (в частности, ГК РФ).

Но все равно, в ГК России, а именно в статье 48, раскрывается определение юридических лиц и нормы, согласно которому правовое положение ЦБ отмечается как Конституцией РФ, так и законом о ЦБ РФ.

А это значит, что вопросы, касающиеся применения различных норм ГК РФ в отношении положения ЦБ РФ, все еще остаются открытыми.

Изучение и исследование действующего ГК дает возможность сделать вывод, согласно которому ЦБ по своей ОПФ больше всего подходит под учреждение. Это, в частности, доказывают и те нормы, в которых отмечается, что учреждение создается в качестве организации некоммерческого типа для того, чтобы организация смогла осуществлять социальные, культурные, а также управленческие некоммерческие функции.

Все это только подтверждает то, что ОПФ ЦБ РФ является свойственной любым компаниям, в особенности для тех, которые занимаются управленческой деятельностью и функциями ради того, чтобы достичь некоторых благ общественного характера.

Среди целей образования, как и самой работы ЦБ можно выделить такие, как:

- обеспечение и защита рубля;
- формирование и последующее укрепление финансовой банковской системы на территории РФ;
- обеспечение максимально результативной работы системы расчетов;

- на практике достижение таких целей – одна из обязательных гарантий того, что интересы и права участников взаимоотношений коммерческого характера будут обеспечены своевременно и в достаточном объеме.

В связи с этим они нацеливаются на, прежде всего, достижение благ общественного характера, что соответствует главным целям организаций некоммерческого характера.

Пускai формально ЦБ не относится к органам власти государственного значения, важность его создания предусмотрена Конституцией, а правовая природа ЦБ и его полномочий, пускai ЦБ и не является госорганом, дает возможность понять, что у даже у этой структуры есть некоторые как властные, так и государственные полномочия, основанные на процессах реализации как кредитной, так и финансовой политики, основанные, если в этом есть необходимость, на государственном принуждении.

В общих же случаях властная природа ЦБ России говорит о наличии нормотворческих полномочий, за счет которых у ЦБ есть некоторые права в тех вопросах, которые касаются его компетенции. Также у ЦБ есть достаточная компетенция для того, чтобы издавать нормативы и акты, являющиеся обязательными для исполнения со стороны органов на различных уровнях власти.

Можно сделать вывод о том, что разъяснения Банком России нормативными актами не являются, однако «обязательны для применения субъектами, на которых распространяет свою силу нормативный правовой акт, по вопросам применения которого издано официальное разъяснение».

Можно смело утверждать, что ЦБ РФ относится к по-настоящему уникальному явлению, и уникальность эта объясняется как тем, что ЦБ – это юридическое лицо, работающее в сфере финансовых банковских процессов, а также определенная структура, в компетенцию которой входит управление всей банковской отечественной системой, а также денежная политика вместе с ее формированием и реализацией.

А.В. Аксеничев, являющийся доктором наук и области экономики, ЦБ РФ нельзя назвать органов власти, но, если взять во внимание некоторые полномочия и функции ЦБ, отражающихся также в функциях и самой цели существования структуры, ЦБ все же можно отнести к небогатому списку госорганов, тем более что при реализации функций и целей Центробанка применяются методики принуждения государственного уровня [1].

Природу ЦБ России, как и ее двойственность, можно воспринимать в упрощенной форме, но лишь в том случае, если бы на территории РФ в законодательство была бы введена еще одна форма правового субъекта, в котором бы совмещались признаки госоргана и юридического лица.

Важность и польза от такого введения основывается на том, что в современных правовых нормах и законах юридическое лицо как определение рассматривается согласно цивилистического подхода, при этом сводясь к участию юридического лица как в правовых, так и в гражданских взаимоотношениях.

Во многих современных странах у ЦБ есть отдельный, особенный правовой статус, на основании которого ЦБ – это юридическое лицо с публичными правами. Правда, в том-то и суть, что на территории РФ не существует юридических лиц, имеющих публичные права, что как раз и является первопричиной сложностей при определении статуса ЦБ РФ.

Учитывая все перечисленное, важно на территории РФ сформировать для ЦБ отдельную работающую ОПФ, на основании которой ЦБ стал бы юридическим федеральным лицом, наделенным некоторыми правами публичного характера, при работе которого в одном комплексе существовали бы такие виды организаций, как госорган и организация некоммерческого характера.

Возникшую и существующую уже давно проблему в современных условиях можно разрешить одним из двух способов:

- внести изменения в законодательство о ЦБ РФ, а также привести некоторые положения правового характера ЦБ РФ согласно

конструкции компаний (именно компании, то есть юридические лица подходят для ЦБ больше всего);

- изменить некоторые изменения в ГК РФ, а именно легализовать установленное и используемое в других государствах определение «юридического лица, наделенного публичными правами», а также установить правовой режим ЦБ России согласно тем особенностям, которые присущи данной организации на основании функционирования.

Также с вопросами, касающимися правовой природы ЦБ, имеет тесную связь и иная проблема, связанная с принципами зависимости ЦБ. Братко А.Г. изучает особенности и принципы независимости ЦБ России в качестве такого элемента, который является ключевым в вопросах определения статуса ЦБ России, проявляющегося, в первую очередь, в отсутствии ЦБ в структуре органов власти (ЦБ является определенным уникальным институтом, отличающимся наличием исключительных прав на проведение как денежной эмиссии, так и обращения финансовых средств.

В виду того, что у ЦБ в России есть права монопольного типа, необходимо также учитывать функциональную независимость этой структуры. А это крайне важный момент, ведь, согласно Конституции РФ, ключевая задача ЦБ – это укрепление, защита и становление отечественной валюты автономно от остальных органов, представляющих государственную власть (статья 1 Закона о ЦБ РФ).

Стоит отметить и те гарантии, на основе которых ЦБ РФ является независимой структурой в государстве:

- неотчуждаемость и неделимость капитала и имеющегося в наличии имущества;
- освобождение от любой возможной ответственности, связанной с государственными обязательствами;
- реализация функций с помощью собственных доходов, без финансирования.

С другой же стороны, параметры и особенности независимости ЦБ все равно не способны подтвердить полную независимость, изолированность этой структуры от различных элементов и институтов государственности власти.

В рамках проблемы проведения банками «непрозрачных», сомнительных по закону сделок и операций довольно распространена легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

Данные действия также являются одной из наиболее часто встречаемых причин отзыва лицензий. Целью деятельности государства в данной ситуации является минимизация риска вовлечения кредитных организаций в отмывание доходов, которые получены преступным путем, и финансирование терроризма.

В рамках реализации данной цели предполагается дальнейшее включение в российское законодательство стандартов и принципов Базель III путем внесения изменений и дополнений в ФЗ «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также проведение работы по совершенствованию нормативно-правовой и рекомендательной базы Банка России в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Как известно, залогом успешного и устойчивого развития банковской системы является качественное, эффективное государственное управление.

Одной из важнейших его составляющих является банковский надзор. Его совершенствование является следующим направлением развития банковской системы.

Как уже упоминалось, Центральный Банк РФ является единственным органом, осуществляющим надзор за деятельностью кредитных организаций. Банк России обладает исключительным правом реализовывать свои полномочия по банковскому надзору с помощью не только

административных мер, перечисленных в предыдущей главе, но и с помощью различных экономических мер. Претворение в жизнь подобного рода мер предполагает, что надзор станет более совершенным и разумным.

Разумный характер предполагает применение инструментов, способствующих формированию стабильной, устойчивой банковской системы. Однако нужно учитывать то, что эффективность банковского надзора находится в зависимости не только от Банка России, но и от экономической политики, проводимой государством, и в немалой степени от ее результатов.

Наличие возможности у ЦБ РФ реализовать функции банковского надзора не только административными, но и экономическими мерами создает условия для развития банковской системы.

Так, в качестве одной из подобных мер Банк России предлагает наделение его правом введения уполномоченного представителя в любой банк, который регулятор заподозрит в выводе активов. Об этом заявил в январе текущего года заместитель председателя Банка России В. А. Поздышев в эфире телеканала «Россия 24».

Согласно действующему законодательству, Центральный Банк может назначить уполномоченных представителей при условии, что размер активов банка составляет 50 млрд руб. или больше и что банк привлек средства физических лиц в размере минимум 10 млрд руб.

«С точки зрения практического применения этого механизма, как и всегда, если банк и руководство банка хочет что-либо скрыть, они имеют разные способы это сделать», - так описал текущую ситуацию В. А. Поздышев.

По этой причине Центральный Банк предлагает расширить «периметр банков, в которые Банк России должен ввести уполномоченных представителей».

Ранее председатель ЦБ РФ О. В. Полякова рассказала, что в Банке России уже изучалась такая инициатива. «Мы действительно на этапе

реинжиниринга бизнес-процессов банковского надзора думали о возможности введения уполномоченных представителей во все кредитные организации, но потом решили оставить все как есть», - говорила она в интервью «Интерфаксу».

Представляется, что подобная мера призвана усовершенствовать банковский надзор, так как должна позволить лучше понимать ситуацию изнутри.

Тем не менее, мы высказываем сомнения в ее эффективности на практике, поскольку уполномоченные Банка России «не уберегли» ряд крупнейших банков от потери лицензий или необходимости их санации.

В связи с указанными выше проблемами считаем, что наиболее перспективными направлениями развития банковской системы Российской Федерации являются совершенствование законодательства и дальнейшее совершенствование банковского надзора.

В рамках указанных направлений необходимым полагаем принятие следующих мер:

- повышение прозрачности и открытости банковской системы;
- повышение уровня информационной безопасности в деятельности кредитных организаций;
- повышение требований к владельцам банковских учреждений, их руководителям, а также системе внутреннего контроля на законодательном уровне;
- повышение стабильности российской банковской системы путем внесения стандартов Базеля III в законодательство;
- разработка и принятие законодательных актов, направленных на укрепление правовых основ банковской деятельности;
- внесение соответствующих изменений в ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» с целью уточнения его организационно-правового статуса.

Подводя итог, можно сделать следующий вывод. Банковская система

является одной из важнейших сфер экономики любого современного государства.

Одним из наиболее важных направлений развития банковской системы России на наш взгляд является совершенствование банковского надзора и совершенствование законодательства.

На сегодняшний день главной задачей государства должно стать обеспечение устойчивого экономического развития страны, сохранение оптимального уровня экономической и социальной устойчивости общества. Вместе с тем, в банковском секторе остаются серьезные препятствия для дальнейшего развития, которые необходимо устранять или минимизировать.

Таким образом, Центральный Банк является особым субъектом в форме юридического лица публичного права. В законодательстве необходимо предусмотреть данную организационно-правовую форму для юридических лиц, предназначением которых является выполнение публичных функций.



## Заключение

Нами было проведено детальное исследование по теме «Правовой статус Центрального банка Российской Федерации». На основании рассмотренных в данной выпускной квалификационной работе теоретических положений, мнения ряда различных ученых мы можем выделить основные положения освещаемой темы.

В исследовании изучен исторический аспект становления правового статуса Центрального банка, который рассмотрен в трёх этапах:

- имперский;
- советский;
- современный.

Путь становления Центрального банка был длинным и сложным.

На современном этапе правовое положение Центрального банка определяются Конституцией Российской Федерации и Законом «О Центральном банке Российской Федерации».

Для изучения общей характеристики Центрального банка РФ мы рассмотрели: понятие «центрального банка»; его правовой статус и органы управления; мегорегулирование финансовых рынков; его полномочия в сфере банковского регулирования и надзора.

В работе рассмотрены различные подходы к понятию «центральный банк». После анализа данных подходов мы пришли к выводу о том, что большинство авторов определяют «центральный банк» как центральное звено в экономике страны; считают его проводником и регулятором денежно-кредитной политики государства, но не акцентируют свое внимание на его банковских функциях, присущих банковской системе в целом и в частности кредитным организациям.

После рассмотрения Центрального банка РФ как мегарегулятора мы выделили его недостатки и достоинства. К недостаткам, на наш взгляд, можно отнести: ухудшение регулирования отдельных частей рынка, в связи

слияния ведомств; уменьшение конкуренции и оттеснение с рынка мелких участников, в связи с созданием финансовых конгломератов; единообразие регулирования организаций разных видов; увеличение ошибок как следствие предыдущего недостатка.

К преимуществам, на наш взгляд, можно отнести: неповторяемость одних и тех же функций, которые до этого могли осуществляться двумя ведомствами; создание удобной, простой правовой базы, так как Центральный банк РФ является единым, объединенным и независимым органом регулирования и т.д.

Как мы думаем, формирование мегарегулятора финансового уровня было необходимой мерой, в особенности из-за улучшения финансовой государственной системы. Также финансовый мегарегулятор способствует улучшению, укреплению и формированию мировой арены при осуществлении финансовой грамотности граждан в вопросах ведения бизнеса.

При рассмотрении полномочий в сфере банковского регулирования и надзора, мы изучили разные подходы к понятиям «банковского контроля» и «банковского надзора». Пришли к выводу, что многие авторы используют понятия банковского надзора и контроля, как синонимичные, они считают, что объединение данных понятий правомерным. Это связано с тем, что зачастую невозможно отделить контрольные функции от надзорных, и, как правило, в законодательстве редко проводится их четкое разграничение.

Полномочия ЦБ России по части надзора следует поделить на 5 частей, а именно на:

- регистрацию и лицензирование работы организаций кредитного характера;
- формирование правил проведения операций банковской деятельности, а также иных сделок банков;
- как надзор, так и использование санкций в случае нарушения правонарушений со стороны банков и банковских групп;

- предупреждение банкротства кредитных организаций;
- ликвидация и банкротство кредитных организаций.

Подвергнув анализу каждую отдельно взятую часть, необходимо отметить, что ЦБ России играет крайне важную роль в государственной общероссийской системе как регулирования, так и надзора за работой финансовых кредитных учреждений. Также ЦБ России в целом необходим для того, чтобы работать над укреплением финансовой устойчивости, а также над обеспечением безопасности банковской государственной системы.

Досконально изучив правовые статусы ЦБ России, необходимо отметить действенность и особенности правового положения данного государственного финансового института. В действующем законодательстве нет четко определенной ОПФ ЦБ России в качестве юридического лица, однако законодательство, вместе с тем, не определяет ЦБ России как представителя органа власти, хотя ЦБ России и имеет как властные, так и государственные полномочия.

Для начала мы рассмотрели центральный банк как особый субъект, наделенный государственно-властными полномочиями орган. Было приведено множество мнений различных авторов, но в основу мы взяли позицию Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина, которые утверждают об отнесении ЦБ РФ к очередной, так называемой «четвертой» ветви власти, как и ту позицию, которая представлена Братко Г.А., согласно которой ЦБ России не может быть отнесен к органам, представляющим государственную власть, как и не может быть частью ветвей, представляющих государственную власть.

Таким образом, все возможны споры, связанные с отнесением ЦБ России к органам, представляющим государственную власть, как раньше, так и сейчас остаются все такими же неразрешенными.

В процессе изучения ЦБ РФ в качестве юридического лица были определены некоторые ключевые положения ЦБ в качестве юридического лица.

ЦБ РФ не имеет никакого законодательного права на то, чтобы участвовать в финансовых капиталах, как и быть членом различных организаций (как некоммерческого, так и коммерческого типа).

Уставный капитал и иное имущество Центрального банка РФ – одна из ключевых федеральных особенностей учреждения.

У ЦБ России также нет права на обладание имуществом ни на праве собственности, ни на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Но при этом обладает всеми полномочиями лица, являющегося собственником. Для изъятия и обременения обязательствами имущества необходимо согласие Центрального банка РФ. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных средств.

Основные проблемы ЦБ, если рассматривать его в качестве юридического лица, основаны на идентификации организационно-правовой форме юридического лица. Сейчас среди актуальных и работающих на территории РФ организационно-правовых форм юридических лиц, нет таких, которые бы идеально подходили ЦБ. В связи с этим в процессе изучения проблемы были взяты такие ОПФ, которые схожи с ЦБ РФ по самому большому количеству параметров.

Среди таких ОПФ можно выделить самые похожие, вроде: госучреждение; госкорпорация, унитарное предприятие.

При изучении таких ОПФ были выявлены как различия, так и сходства, поэтому, как отмечалось ранее, ЦБ РФ сложно отнести к какой-нибудь определенной ОПФ.

Невозможность отнесения ЦБ РФ к определенной ОПФ делает его особым субъектом, особенно при рассмотрении его в качестве юридического лица в публичном праве. В рамках действующего законодательства важно изучить и предусмотреть подобную ОПФ, относящуюся к юридическим лицам, выполняющим функции публичного значения.

Из основных целей, стоящих перед банковской системой Российской Федерации на сегодняшний день, были выделены следующие:

- повышение общеэкономической эффективности функций и укрепление ее роли в экономике государства;
- увеличение конкурентоспособности;
- повышение уровня доверия граждан к банковской системе Российской Федерации;
- предотвращение использования банков в качестве площадки осуществления недобросовестной коммерческой деятельности.

В качестве проблем современной банковской системы РФ целесообразно выделить такие как:

- низкая капитализация;
- несовершенство отечественного законодательства, способствующее несовершенному правовому обеспечению банковского надзора;
- низкий уровень информационной безопасности в работе кредитных организаций.
- осуществление «непрозрачных», сомнительных по закону сделок и операций, неполный учет и недостоверность отчетности, которые искажают сведения об эффективности работы кредитных организаций;
- неквалифицированное управление кредитными организациями
- отсутствие четкой законодательной регламентации организационно-правового статуса Центрального Банка Российской Федерации.

Исходя из данных проблем, наиболее перспективными направлениями развития банковской системы Российской Федерации были выбраны совершенствование законодательства и дальнейшее совершенствование банковского надзора.

В рамках указанных направлений необходимым полагаем принятие следующих мер:

- повышение прозрачности и открытости банковской системы;

- повышение уровня информационной безопасности в деятельности кредитных организаций;
- повышение требований к владельцам банковских учреждений, их руководителям, а также системе внутреннего контроля на законодательном уровне;
- повышение стабильности российской банковской системы путем внесения стандартов Базеля III в законодательство;
- разработка и принятие законодательных актов, направленных на укрепление правовых основ банковской деятельности;
- внесение соответствующих изменений в ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» с целью уточнения его организационно-правового статуса.

Деятельность Центрального банка как юридического лица на данный момент регулируется только общими положениями о юридических лицах, т.к. никаких специальных норм не предусмотрено.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Аксеничев А.В. Банковский контроль и надзор в России: современное состояние и перспективы развития // Автореферат диссертации. 2010. 24 с.
2. Братко А.Г. Банковское право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. 2015. 489 с.
3. Булаков О. Н. Проблемы права: статус Центрального Банка РФ//Пробелы в российском законодательстве. 2014. №3. С. 12-16
4. Банковское право: Учебник / М.М. Прошунин; Под ред. С.В. Запольского. М.: Эксмо, 2020. 427 с.
5. Банковское право: Учебник для магистров / Под ред. Д.Г. Алексеевой, С.В. Пыхтина. М., 2019. 1055 с.
6. Банковский надзор: европейский опыт и российская практика: пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала Банка России. Этап III»: пер. с англ./ Ред. М. Олсен. М., 2018. 370 с.
7. Вавулин Д.А., Симонов С. В. Центральный Банк Российской Федерации как мегарегулятор российского финансового рынка//Финансы и кредит. 2014. № 5. С.21-32.
8. Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности банковской сферы // Журнал российского права. 2000. № 6. С. 13-17.
9. Глушко А.В. Банковские системы стран Латинской Америки: правовые и организационные//Реформы и право. 2010. № 1. С. 31–48.
10. Голубев С.А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. М.: Юстицинформ, 2017. 154 с.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ. Часть первая (ред. от 09.03.2021) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 11.03.2021).

12. Гузнов А.Г. Исторический аспект создания и развития Центральных банков // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С.71-79.
13. Гусева А.П., Лысенко Е.В. Государственный банк РСФСР: политика и задачи на этапе становления 1921-1922 гг. // Проблемы развития современной экономики. 2016. №6. С. 66-72.
14. Демчук И.Н. Становление банковской системы Российской Империи//под общ. ред. проф. Н.В. Фадейкиной. 2010. 116 с.
15. Замотаева Т.Б. Правовой статус Центрального Банка России//Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 40-44.
16. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 11.05.2021).
17. Кормош Ю., Буркова А. Шаги к созданию мегарегулятора в России//Рынок ценных бумаг. 2006. № 15. С. 42-45.
18. Кротов Н. И. Очерки истории Банка России. Центральный аппарат. Персональные дела и деяния. Международные отношения. М.: 2011. 696 с.
19. Ларионов А.В., Д.В. Левандо. Теоретическая оценка результативности кредитной политики Государственного банка РСФСР в период НЭПа // Деньги и кредит. 2016. №8. С. 70-73.
20. Лаврушин О.И. Современные проблемы и направления совершенствования банковского законодательства // Банковское право. 2017. № 3. с. 34-37.
21. Лунгу Е.В. Полномочия Центрального банка Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2004. №1. С. 9-13.
22. Михайленко И.С. Правовые проблемы предупреждения банкротства кредитных организаций.: автореферат ... канд. юрид. наук. 2001. 174 с.
23. Овсянникова Е.В. Центральный банк Российской Федерации // Образование и наука без границ: социально-гуманитарные науки. 2015. №1. С. 236-239.



24. Олейник О.М. Основы банковского права: Курс лекций. М.: Инфра-М, 2019. 424 с.
25. Официальный сайт Центрального банка РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения 29.05.2021).
26. Пичинина А.А. Банк России как мегарегулятор финансовых рынков // Экономика и управление в XXI веке: Тенденции развития. 2016. №32. С. 17-21.
27. Пономарева А.А. К вопросу о понятии банковского надзора // Актуальные проблемы российского права. 2009. №1. С. 157- 162.
28. Румянцева Е.В. Органы, осуществляющие контроль за банковской деятельностью // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. №7. С.167-170.
29. Сорокина А., Черкашнев Р.Ю. Перспективы развития банковской системы России // Проблемы развития российской банковской системы в условиях глобализации финансовых рынков. Материалы научно-практической заочной конференции. Тамбов, 2020. 146 с.
30. Соколов Ю.А., Беляев М.К. Банковская система: к вопросу о регулировании // Деньги и кредит. 2016. № 6. С. 3-7.
31. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Экмалян Э. М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Учебник / Под общ. ред. акад. Б.Н. Топорнина. М.: Финансы, 2019. 448 с.
32. Терентьева Н.А. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации как юридического лица и субъекта права // Деньги и кредит. 2016. №8. С. 49-53.
33. Толмачева Е.А. Правовой статус Центрального банка Российской Федерации // Устойчивое развитие науки и образования. 2017. № 1. С. 97-104.
34. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/) (дата обращения: 14.06.2021).

35. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 N 395-1-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5842/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/) (дата обращения: 01.06.2021).

36. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному Банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ (ред. от 29.07.2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149702/) (дата обращения: 05.06.2021).

37. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2019. 720 с.

38. Хайек Ф. А. Право, законодательство и свобода. М.: ИРНСЭН, 2018. 644 с.

39. Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) [Elektronische Ressource]: neugefasst durch B. v. 09.09.1998 zuletzt geändert durch Artikel 5 G. v. 23.12.2016 BGBl. I S. 3171 // URL: <http://www.buzer.de/gesetz/962/index.htm> (дата обращения 18.06.2021).

40. Roeland F. Bertrams. «Bank guarantees in International Trade», Kluwer Law International and the International Chamber of commerce publishing house. S.A. 1996.

41. Tomas J.T. Balino "The Evolving Role of the Central Bank in China" // The Evolving Role of Central Banks. Editors Patrick Downes, Reza Vaez Zaden. International Monetary Fund. Washington. 2001.

42. Tong Zengyin "Role of Regulation and Supervision of the Central Bank" // Perspectives on the Role of a Central Bank edited by Paul A. Volcker, Miguel Mancera, Jean Godeaux. Washington. IMF. 2020.

43. William D. Warren, Daniel J. Bussel, David A. Skeel Jr., Foundation Press Thomson/West, 2017.