

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)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации

Обучающийся

К.Н. Лёвина

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н. В.В. Романова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Центральный банк Российской Федерации как главный эмиссионный и денежно-кредитный регулятор страны.....	7
1.1 Исторический аспект создания и развития Центрального банка...7	
1.2 Современный конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации.....	18
1.3 Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования статуса центральных банков.....	29
Глава 2 Структура конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации	35
2.1 Конституционно-правовые принципы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации.....	35
2.2 Конституционные полномочия Центрального банка Российской Федерации.....	42
2.3 Взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с органами государственной власти	49
Глава 3 Основные направления совершенствования законодательства в области регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации.....	56
3.1 Актуальные проблемы правоприменения.....	56
3.2 Предложения по совершенствованию законодательства.....	63
Заключение.....	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	73

Введение

Актуальность темы исследования выпускной квалификационной работы «Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации» обусловлена, в том числе, спецификой правового статуса Банка России, которая состоит в том, что он функционирует как в качестве юридического лица, так и в качестве органа государственной власти. Рассмотрение этих вопросов представляется весьма актуальным для российской юридической науки и практики.

Центральные или так называемые национальные банки существуют в абсолютном большинстве зарубежных стран, а не только в России, каждому банку при этом присуща какая-либо «местная» специфика. Рассмотрение зарубежных правовых основ функционирования центральных банков в разных странах полезно с точки зрения возможного применения опыта правового регулирования и в отечественной практике правовой регламентации правового статуса и деятельности Центрального банка Российской Федерации.

Центральный банк России выполняет ряд важнейших функций, делегированных ему государством, в частности, в сфере кредитно-денежной политики нашей страны, важность полномочий, возложенных на Центробанк подчеркивает необходимость качественного законодательства в сфере регламентации его деятельности.

Современный конституционно правовой статус Центрального банка Российской Федерации обладает определенными особенностями, специфика прав, обязанностей и ответственности в целом предусмотрена законодателем при составлении нормативных документов, однако в исследуемой сфере правовой регламентации существует и ряд определенных пробелов, что отрицательно сказывается на правоприменении.

Степень научной разработанности темы. Тему исследования в целом можно назвать достаточно разработанной в как в современной научной литературе, так и в публикациях, монографиях и диссертациях авторов

прошлых лет, как советского, так и постсоветского периодов. Отдельные аспекты конституционно-правового положения Центрального банка Российской Федерации, в том числе вопросы, касающиеся рассматриваемой темы, исследовались такими учеными, как: В.В. Амосова, Т.Н. Казанкова, Е.В. Козырева, Н.В. Новикова, И.И. Хван и др. Однако, несмотря на большую значимость работ этих авторов, многие стороны названной темы до настоящего времени малоисследованы, особенно это касается исследования Центрального банка России в аспекте его конституционно-правового регулирования, поскольку вниманию ученых в основном подлежал финансово-правовой аспект сущности деятельности Центрального банка России.

Объект исследования выпускной квалификационной работы – общественные отношения, возникающие в связи с правовой регламентацией и правоприменением в сфере деятельности Центрального банка России.

Предмет исследования выпускной квалификационной работы – научная и специальная литература по теме исследования; правовые нормы действующего федерального законодательства, в том числе нормы конституционного права, имеющие непосредственное отношение к закреплению конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации.

Целью исследования выпускной квалификационной работы является комплексное изучение некоторых аспектов конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации и выявление проблем.

Задачи исследования:

- рассмотреть исторический аспект создания и развития Центрального банка;
- охарактеризовать современный конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации

- дать характеристику зарубежного опыта конституционно-правового регулирования статуса центральных банков;
- изучить конституционно-правовые принципы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации;
- проанализировать конституционные полномочия Центрального банка Российской Федерации;
- рассмотреть взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с органами государственной власти;
- провести анализ актуальных проблем правоприменения (отсутствует конституционно-правовая ответственность);
- предложить возможные пути решения проблем и разработать предложения по совершенствованию законодательства.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составляют частные методы познания: системно-структурный, формально-логический, и др.

Теоретическую базу исследования составили труды ученых, таких, как: Д.Б. Ахиджак, Н.Н. Бойко, А.Г. Гузнов, В.Г. Ермаков, Т.Н. Казанкова, Ю.А. Кавкаева, С.Е. Кокоулин, М.С. Марамыгин, Х.А. Муцалова, К.И. Паскалова, Д.А. Печкина, А.А. Салихова, И.А. Селезнев, Д.И. Степанова, В.М. Столяренко, И.В. Цельковский, Э.И. Янтурина, и др.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы опубликованной юридической и судебной практики, а также материалы преддипломной практики.

Нормативную базу исследования составили отечественные правовые акты: Конституция Российской Федерации, и др.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Во введении обосновываются выбор и актуальность темы, объект и предмет исследования, цели и задачи.

В первой главе выпускной квалификационной работы рассматривается Центральный банк Российской Федерации как главный эмиссионный и денежно-кредитный регулятор страны.

Во второй главе выпускной квалификационной работы рассматривается структура конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации.

В третьей главе выпускной квалификационной работы проведен анализ основных направлений совершенствования законодательства в области регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации.

В заключении изложены основные выводы, сформулированные в результате проведенного исследования.

Глава 1 Центральный банк Российской Федерации как главный эмиссионный и денежно-кредитный регулятор страны

1.1 Исторический аспект создания и развития Центрального банка

Развитие и становление Центрального банка России заняло достаточно долгий период времени, официально начиная свой генезис с 31 мая 1860 г. (по мнению ученых-историков), когда Александр II подписал Указ о его создании и утвердил устав Государственного банка Российской империи – «прообраза» или исторического предшественника современного Центрального банка России. Впрочем, в становлении главного банка Империи приняли участие и такие отечественные монархи, как Петр III и Екатерина II (во время правления своего царица создала Государственный ассигнационный банк, который был полностью в подчинении Екатерины II); создавали государственные банки и другие отечественные монархи, например, императрица Елизавета Петровна, в 1754 г. [17, с. 44]

Первоначальное название Центрального банка России звучало как «Государственный банк», термин «центральный» появился значительно позже по сравнению с возникновением самого банка, который изначально создавался для удовлетворения определенных нужд государства российского, в частности, «для оживления торговых оборотов и упрочнения денежной кредитной системы».

На самом начальном этапе своего генезиса Государственный банк не обладал еще значительными суммами активов, больше половины которых было сформировано из средств ранее ликвидированных денежно-кредитных учреждений – коммерческих банков, оставшуюся часть активов банка составляли вклады физических и юридических лиц; Государственный банк выдавал в том числе и долгосрочные ссуды; Государственный банк был также обязан выплачивать проценты на имеющиеся вклады. Государственный банк Российской империи производил в рамках своей деятельности различные

кредитно-денежные операции, включая сделки с ценными бумагами; осуществлял куплю-продажу золота и серебра, осуществлял другие банковские операции согласно законодательству, действовавшему в рассматриваемый исторический период.

Для осуществления внутреннего руководства рабочими процессами в Государственном банке России государем было создано Правление – орган управления, который имел иерархическую структуру и во главе своей имел управляющего, которому подчинялись его товарищ (заместитель), директора отделений (отделов) Государственного банка; Совет банка; в состав Правления (руководства банком) также были включены депутаты от Совета государственных кредитных установлений в количестве трех человек.

В 1980-1985 гг. функции банка России все более стали приближены к функциям Центрального банка в его современном понимании, а именно: Государственный банк активно участвовал в подготовке и проведении денежной реформы в стране; занимался аккумуляцией, то есть накоплением драгоценных металлов в качестве «золотого запаса» государства, осуществлял официальное регулирование курса валют относительно рубля.

Новый устав Государственного банка России, который был утвержден 6 июня 1894 г. ознаменовал новый период в развитии банковской системы нашей страны, начиная с этого периода, цели, функции и полномочия главного банка государства существенно расширились, из новых задач его деятельности можно отметить такие, как «содействие посредством краткосрочного кредита отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству». Экономика рассматриваемого исторического периода в нашей стране как никогда нуждалась в поддержке государства, которая в том числе осуществлялась с помощью финансирования, кредитования Государственным банком отдельных перспективных и дотационных отраслей отечественной промышленности и сельского хозяйства, так, например, активно развивалась сеть железнодорожного сообщения, железнодорожное хозяйство, а также промышленность страны развивались, в том числе, и посредством его

государственного кредитования через Государственный банк России. Данные тенденции продолжали свое развитие на всем протяжении 90-х гг. XIX века, развитие Государственного банка постепенно стало стремиться к его преобразованию в «универсальное денежно» кредитное учреждение и инструмент государственного финансирования различных отраслей промышленности, сельского хозяйства, других отраслей отечественной экономики [31, с. 18]. Формирование статуса Государственного банка обеспечивалось своевременным внесением изменений в уже существующие нормативные акты, а также принятием новых законов в рассматриваемой сфере.

Законодательством значительно были расширены сферы ссудных операций Государственного банка, увеличен его основной капитал; операции с ценными бумагами банк мог проводить в любых объемах, лимиты на их проведение государством не вводились. Государством регламентировались, в частности, и вопросы выпуска ценных бумаг анализируемым банком, Государственный банк проводил эмиссию государственных кредитных билетов, которая ранее, до 1860 года являлась полномочием Экспедиции.

К функциям Государственного банка также, в частности, относилась замена ветхих купюр на новые, размен монет, обмен золотых или серебряных слитков на денежные знаки и проч., данные функции Государственного банка ученые объединяют одним термином «комиссионер казны». Эмиссией ценных бумаг в рассматриваемый период могло заниматься только государство – Российская империя через свой орган Государственный банк, частные лица или предприятия эмиссией заниматься не могли.

Государственный банк изначально не финансировался целиком из средств государственной казны, источниками финансирования были «внутренние резервы», то есть источники поступления финансов со вкладов в качестве получаемых им процентов; также в банке располагались текущие счета частных вкладчиков, и лишь позднее финансироваться Государственный банк стал непосредственно и целиком из государственных средств – средств

государственного казначейства. В этом состояла определенная специфика отечественной банковской системы, тогда как в других странах финансирование центральных банков происходило в основном за счет капитализации средств сторонних банков и собственных эмиссий, осуществляемых центральными банками.

Государственный банк первоначально находился не только в ведении Министерства финансов, что является совершенно логичным, но и практически полностью подчинялся его главе – министру финансов, несмотря на наличие правления банка и других руководящих структур, которые упоминались выше, они были в какой-то степени номинальными, реальной властью обладал лишь министр финансов, наделенный государством самыми широкими полномочиями по управлению деятельностью в целом и всеми внутренними организационными процессами Государственного банка.

Рассматриваемый исторический период развития и становления отечественного института Центрального банка в качестве Государственного банка России исследователями расценивается как первоначальный или первый период (до 90-х гг. девятнадцатого века). Централизация управления Государственного банка, сосредоточенная в лице министра финансов как, уже отмечалось, характеризует наиболее полно первоначальный период, в дальнейшем наметилась тенденция к расширению отечественным законодателем компетенции или состава полномочий внутренних органов управления банка. Если провести параллель с аналогичным историческим этапом развития юридического института центральных банков в Европе, то, следует сказать о том, что банки зарубежных стран практически не зависели от волеизъявлений министра финансов страны, являясь юридическими лицами в форме частных акционерных партнерств, при этом, контроль государства над ними в разных государствах все-таки осуществлялся, в той или иной степени [38, с. 40]. Smits R. рассматривал правовые и институциональные вопросы, связанные с созданием ЕЦБ и переходом большинства стран на валюту «евро» [48].

В период конца 80-х гг., непосредственно после денежной реформы 1895-1897 гг. Государственный банк России помимо эмиссии ценных бумаг был наделен государством правом эмиссии государственных денежных знаков – кредитных билетов или бумажных денег, следует отметить, что в рассматриваемый период денежные массы достаточно хорошо обеспечивались золотом, их обеспеченность составляла не менее половины в процентном соотношении от наличия реального золотого запаса в Государственном банке (в соответствии с положениями Указа от 29 августа 1897 г.); рубль в данную историческую эпоху был достаточно устойчивой денежной единицей и высоко котировался на мировом денежном рынке.

В рассматриваемый период становления Государственного банка России наблюдалось оперирование казначейскими средствами, то есть предоставленными государственной казной, операции вкладами физических и юридических лиц больше не являлись источниками дохода банка. Операции банка проводились со средствами государственного капитала, регламентация деятельности Государственного банка на рассматриваемом историческом этапе была подчинена целям его деятельности, которые устанавливал глава государства – монарх, царь, император, посредством кредитно-денежных и иных банковских операций, проводимых Государственным банком, Российская империя реализовывала свою внутреннюю и внешнюю экономическую политику, развивала отрасли сельского хозяйства, производственные мощности, другие сферы деятельности, имеющие государственную важность, такие, как упомянутые выше железные дороги, и др. Государственный банк являлся не рыночным инструментом, а «проводником воли царя» в сфере осуществления государственной экономической политики, развития рыночного хозяйства страны. Помимо официального законодательства, личная воля царя (императора) в форме различных «повелений» также являлась обязательной к исполнению руководством Государственного банка. Капитализация государственных ресурсов играла важнейшую роль в развитии и становлении Государственного

банка, банк прежде всего являлся государственным кредитным учреждением, несмотря на его большое значение в жизни государства, при этом выполнял роль основного и единственного эмитсионера кредитных банковских билетов – бумажных денег, наполовину обеспеченных наличным золотом.

Традиции основного банковского института – Государственного банка России впоследствии планомерно перешли к его правопреемнику – Государственному банку СССР, он также, как и Государственный банк Российской империи осуществлял эмиссию бумажных денег, выдавал за чет средств государственной казны денежные кредиты предприятиям и организациям для выполнения ими целей государственных заданий, осуществлял как эмиссии ценных бумаг, так и проводил с ними различные банковские операции; помимо указанных полномочий Государственный банк СССР широко осуществлял правомочия по валютному регулированию и контролю курсов рубля и иностранных валют относительно него, то есть, занимался устойчивостью валютного курса, обеспечивал защиту интересов страны в сфере обращения мировых валют.

По своей правовой природе центральный банк всегда оставался государственным кредитным учреждением, юридическим лицом с одной стороны и «проводником государственной воли», государственным органом с другой, расширялись или сужались его функции в зависимости от государственных потребностей конкретного исторического периода, однако суть его полномочий и целей деятельности в основном сохранялась, при этом название (наименование) данного юридического лица неоднократно претерпевало изменения – так, в 1918 г. Государственный банк стал носить название «Народный банк РСФСР», но уже в 1920 году он был ликвидирован, а в 1921 г. к центральному банку вернулось его прежнее название Государственный банк с добавлением аббревиатуры «РСФСР», в дальнейшем данная организация была снова структурно преобразована, изменилось и ее наименование, поскольку Союз советских социалистических республик (СССР) был основан в 1923г., в место аббревиатуры «РСФСР» в его название

появилось указание на его принадлежность (подчиненность) властям нового государства и он стал именоваться с указанного времени как «Государственный банк СССР». Государственный банк СССР обладал, как и его правопреемники данным ему государством правом на эмиссию бумажных денег и ценных бумаг: кредитных билетов с определенным номиналом, облигаций и т.д., согласно положениям, действовавшего в рассматриваемый исторический период законодательства, то есть, Государственный банк СССР можно назвать «эмиссионным центром» страны с учетом предоставленной ему государством компетенции и осуществляемых полномочий.

Государственный банк СССР обладал значительными полномочиями в сфере руководства банковской системой страны, контролируя их деятельность в соответствии с компетенцией, предоставленной ему со стороны советского государства, с 1927 г. эти полномочия осуществлялись им в соответствии с действующим в то время законодательством. Помимо указанных функций и полномочий Государственный банк СССР также осуществлял масштабное кредитование государственных промышленных и сельскохозяйственных предприятий нашей страны, осуществлял всевозможные расчетные, кассовые и иные разрешенные ему законом банковские операции, широко кредитовались различные сферы народного хозяйства СССР, в рамках системы государственного планирования данный механизм финансирования был признан достаточно эффективным и соответствовал уровню нужд государства в рассматриваемый период. Еще одно расширение правового статуса Государственного банка СССР произошло в 1928 году, когда он стал осуществлять предоставленное ему государством право краткосрочного кредитования в качестве монополиста, других кредитных учреждений, обладающих аналогичной функцией в рассматриваемый период развития законодательства о банковском секторе экономики, не было предусмотрено. В 1930 году Государственный банк СССР стал являться «единым центром кредитования, расчетных и кассовых операций» [44, с. 67].

В 1960 году был принят Устав Государственного банка СССР, утвержденный постановлением Совета Министров СССР от 29.10.1960 № 1146, данный официальный документ подвергался неоднократному редактированию со стороны отечественного законодателя, соответствующие изменения в него вносились вплоть до 1977г., как уже отмечалось выше, правовой статус данного юридического лица в основном сводился к наличию в нем таких правомочий, как эмиссия государственных ценных бумаг и кредитных банковских билетов (бумажных денег); помимо этого, Государственный банк СССР осуществлял функции кредитования предприятий промышленности и сельского хозяйства: колхозов, совхозов, железных дорог, других отраслей отечественной экономики, образовательных учреждений и организаций любой другой сферы деятельности, находящихся под контролем государства, следует отметить, что в рассматриваемый исторический период – советский, не было частной собственности и абсолютно все р, учреждения и организации являлись государственными, а, следовательно, имели потенциальную возможность кредитоваться в центральном банке страны.

Государственный банк являлся, как и все остальные банки, государственным юридическим лицом, действуя как юридическое лицо в рамках так называемого хозрасчета и подчиняясь непосредственно генеральному секретарю и Правительству СССР. За деятельностью Государственного банка СССР осуществлялся контроль и надзор со стороны государства в лице его органов власти, деятельность центрального банка страны была подконтрольна Совету Министров СССР, следующей ступенью иерархии в руководстве рассматриваемой банковской структурой было Управление Госбанком СССР.

Самостоятельность в структуре правового статуса Государственного банка СССР полностью отсутствовала, ни принцип самостоятельности, ни принцип независимости к его деятельности не были применимы категорически, Государственный банк являлся полностью зависимым от воли

Правительства СССР инструментом проведения кредитно-денежной политики советского государства.

Знаменательным событием, определившим дальнейшие тенденции развития и «юридическую судьбу» центрального банка страны, стал значимый во всех смыслах Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 2 декабря 1990 года. Данный документ положил начало масштабному реформированию всей организации деятельности главного банковского учреждения страны, соответственно в наименовании центрального банка появилось изменение, и он стал называться не Государственным банком СССР, а отныне получил наименование Центрального банка РСФСР (Банка России). Изменения законодательства коснулись не только его наименования, но и внесли значительные коррективы в его правовой статус, объем полномочий и во все сферы правовой регламентации его деятельности [14, с. 71]. К существенным изменениям в объеме прав, свобод, ответственности, в частности можно отнести тот факт, что согласно новому закону, банк России освобождался от ответственности по обязательствам государства, а государство более не несло ответственности по обязательствам Центрального банка РСФСР (Банка России).

Некоторые прежние кредитно-денежные полномочия Центрального банка РСФСР (Банка России) сохранялись в почти неизменном состоянии, к ним добавлялись и новые, главное, что он оставался главным инструментом реализации кредитно-денежной политики государства, при этом приобретая определенную степень самостоятельности и возможности проведения в своей деятельности различных инициатив.

Закон РСФСР от 2 декабря 1990 года «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» вместе с Законом РСФСР «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 года стали основой реформирования и структурных изменений в банковской системе страны. Упомянутый закон при всем его прогрессивном значении в сфере реформирования правового статуса Центрального банка РСФСР (Банка России) был не лишен и определенных

недостатков, которые способствовали возникновению различных проблем в правоприменении, в частности, не были достаточно эффективно урегулированы взаимоотношения Центрального банка РСФСР (Банка России) с другими органами государственной власти, не было четко определено его место в отечественной системе государственных органов, органов власти.

Помимо указанных выше факторов необходимости реформирования действующего законодательства в банковской сфере, изменения в структуре правового статуса Центрального банка РСФСР (Банка России) провоцировались также нарастанием рыночных изменений в экономической и социальной жизни страны, появление частной собственности на законных основаниях требовало масштабных реформ всего массива действующего отечественного законодательства, законодательство о Центральном банке России, разумеется, не являлось исключением. Следует отметить, что дальнейшему реформированию правового статуса Центрального банка РСФСР (Банка России) способствовало в значительной мере и принятие нового основного закона страны Конституции Российской Федерации 1993г., однако место центрального банка и в этом официальном документе не было обозначено надлежащим образом [28, с. 91].

Гражданский кодекс Российской Федерации, принятый в 1994г. послужил дальнейшей конкретизации правового положения Центрального банка РСФСР (Банка России), поскольку в нем систематизировались виды организационно-правовых форм, юридические лица в частности стали подразделяться не только на государственные и частные, но и на коммерческие и некоммерческие, по направленности их целеполагания – в зависимости от того, является ли извлечение прибыли основной целью деятельности юридического лица или неосновной, по данному критерию центральный банк стал относиться к некоммерческим организациям, тогда как остальные банковские организации страны относятся к коммерческому сектору отечественной экономики и преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Значительным шагом вперед в направлении законодательного закрепления статуса Центробанка стало принятие в 1995 году Закона «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», данный закон значительно продвинулся в определении и детализации правового статуса Центрального банка России, закрепление его некоммерческого статуса произошло и на уровне данного документа; помимо указанных изменений было обозначено и ряд других нормативно-правовых новелл [24, с. 91].

Сформулируем основные выводы.

История Центрального банка России берет свое начало с 31 мая 1860 г. В 1980-1985 гг. функции банка России все более стали приближены к функциям Центрального банка в его современном понимании, так, например, Государственный банк проводил эмиссию государственных кредитных билетов.

Государственный банк изначально не финансировался целиком из средств государственной казны, источниками финансирования были источники поступления финансов со вкладов, и др. Рассматриваемый исторический период развития и становления отечественного института Центрального банка в качестве Государственного банка России исследователями расценивается как первоначальный или первый период (до 90-х гг. девятнадцатого века). В период конца 80-х гг., непосредственно после денежной реформы 1895-1897 гг. Государственный банк России помимо эмиссии ценных бумаг был наделен государством правом эмиссии бумажных денег.

Наименование данного юридического лица неоднократно претерпевало изменения, поскольку Союз советских социалистических республик (СССР) был основан в 1923г., он стал именоваться «Государственный банк СССР». В 1930 году Государственный банк СССР стал являться единым центром кредитования, расчетных и кассовых операций. В 1960 году был принят Устав Государственного банка СССР. Самостоятельность в структуре правового

статуса Государственного банка СССР полностью отсутствовала. Знаменательным событием стал Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 2 декабря 1990 года, ставший основой реформирования банковской системы страны. Значительным шагом вперед в направлении реформирования правового статуса и основ деятельности Центробанка стало принятие в 1995 году Закона «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)».

1.2 Современный конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации

Федеральный закон от «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [42] говорит о том, что ЦБ РФ имеет печать с гербом РФ, со своим наименованием и местонахождением центрального органа банка в городе Москва. Основными целями деятельности ЦБ РФ, исходя из закона, являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка; обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации. Целью деятельности Банка не является получение прибыли.

Современный конституционно правовой статус Центрального банка Российской Федерации обладает определенными особенностями, специфика прав, обязанностей и ответственности в целом предусмотрена законодателем при составлении нормативных документов, однако в исследуемой сфере правовой регламентации существует и ряд определенных пробелов, что отрицательно сказывается на правоприменении.

Центральный банк Российской Федерации обладает рядом особенностей, таких, например, как его одновременное пребывание в статусе юридического лица и органа власти, двойственность правового статуса порождает ряд практических проблем и инициирует дискуссии в научной

среде; являясь участником гражданско-правовых отношений и обладая гражданско-правовым статусом, вместе с тем, Центробанк является и активным участником финансово-правовых отношений, а также субъектом публичного права, реализуя свои полномочия как в банковской сфере, так и в сфере государственного регулирования: поддержания национальной денежной единицы – рубля и стабилизации валютного курса: участие в формировании кредитно-денежной политики государства, и т.п. [36, с. 167]

Иерархия нормативного регулирования правового положения и деятельности Центрального банка Российской Федерации определяется наличием нескольких уровней: конституционного (на уровне конституционных законов, Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ); федерального законодательства (федеральные законы о банках и банковской деятельности, включая Закон «О Центральном банке Российской Федерации»). Несмотря на то, что в Конституции РФ (ст. 71) [25] напрямую закреплён примат регулирования банковской и кредитной сферы общественных отношений, выпуска бумажных денег, их немонетарной и безбумажной форм, эмиссионных ценных бумаг за государством – Российской Федерацией, данные функции законодательно закреплены государством за рассматриваемым юридическим лицом – Центральным банком Российской Федерации. О Центральном банке Российской Федерации также говорится в ст. ст. 83 и 103 Конституции РФ, где говорится о назначении на должность и об освобождении от должности его Председателя.

Основным, базовым актом в правовой регламентации деятельности Центрального банка Российской Федерации является наряду с Конституцией РФ принятый во её исполнение федеральный нормативный акт – Закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» [40, с. 5], помимо данного основного массива законодательных норм, положения, касающиеся правовой регламентации отдельных направлений и функций Центрального банка Российской Федерации также упоминаются отечественным

законодателем в таком нормативном акте как Федеральный закон «О банках и банковской деятельности».

Нормативная регламентация деятельности Центрального банка Российской Федерации, ее отдельных аспектов и направлений также осуществляется на подзаконном или внутриведомственном уровне, также существует локальная нормативная документация, разрабатываемая для регуляции организационных и иных правоотношений внутри самого банка, однако к сфере конституционно-правового регулирования она не относится, поэтому и не будет рассмотрена более подробно рассмотрена в рамках данного выпускного квалификационного исследования.

В настоящее время значительный интерес исследователей вызывает традиционно вопрос о конституционно-правовом статусе Центрального банка Российской Федерации; вопросы гражданско-правового статуса также могут быть интересны с точки зрения проводимого исследования, поскольку оба вида правового статуса могут оказывать значительное влияние на состав функций и полномочий Центрального банка Российской Федерации как юридического лица и в то же время как органа власти, многие исследователи обращают внимание на то, что отечественным законодателем не закреплены и не раскрыты особенности организационно-правовой формы Центрального банка Российской Федерации как юридического лица, что может отрицательно повлиять не только на осуществление прямых полномочий Центробанка, закрепленных нормативно, но и вызывает проблемы правоприменения в сфере общественных отношений, возникающих при взаимодействии Центрального банка Российской Федерации с другими органами государственной власти, банками, иными юридическими лицами [41, с. 56].

Ст. 48 ГК РФ [11] дает традиционное определение понятия юридического лица: под ним понимается «организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять

имущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Правовой статус Центрального банка Российской Федерации имеет сложную структуру по мнению ученых, и включает в себя различные элементы этого статуса, имеющие как публичный, так и частноправовой характер.

На самом деле можно легко выделить признаки, которые присущи публично-правовым субъектам правоотношений, к публично-правовым образованиям можно отнести по мнению исследователей и Центральный банк Российской Федерации; признаки открытости, прозрачности информации наличествуют очень явно в процессе деятельности данного юридического лица, поскольку Центробанк периодически публикует свою отчетность, согласно установленным законом правилам и срокам, отчеты о деятельности Центрального банка Российской Федерации подлежат открытому обзору и выкладываются на ресурсы свободного доступа в сеть Интернет, либо на справочно-поисковые ресурсы, предназначенные для широкого круга пользователей, которые могут ознакомиться с данной информацией. Помимо доступности информации о деятельности Центрального банка Российской Федерации, о публичности его правовой природы также свидетельствует необходимость отчитываться о результатах своей деятельности перед определенными вышестоящими государственными органами власти, указанными в положениях закона.

Особого внимания заслуживает и правовой режим финансирования Центрального банка Российской Федерации, а также аспекты контроля и надзора за его деятельностью. Как и конституционно-правовой статус любого подобного образования, так и статус Центрального банка Российской Федерации отличается спецификой, в том числе связанной и с его некоммерческой природой, это значит, что как публично-правовое и одновременно некоммерческое образование; правовой статус данного юридического лица помимо того, что имеет некоммерческую цель деятельности в качестве основной, подразумевает также ее общественно-полезный характер, а в случае с Центробанком, еще и социально-

экономически и политически направленный: сюда относится активное участие Центрального банка Российской Федерации в осуществлении денежно-кредитной политики государства; «осуществление им функций надзора и контроля; выполнение административных функций, предписанных государством [5, с. 63].

В некоторых системах права, правовой статус центрального банка является особым, неопределенным, об это говорится в частности во французской правовой доктрине, к отечественному праву эту позицию вряд ли можно отнести, поскольку представляется, что правовой статус Центрального банка Российской Федерации должен быть определен со всеми его нюансами в федеральном нормативном правовом акте – Федеральном законе; в связи с изложенным контекстом, некоторые авторы склоняются к позиции о том, что Центробанк должен быть отнесен к перечню некоммерческих организаций в форме государственной корпорации, данный статус Центрального банка Российской Федерации в частности предлагалось закрепить законодательно, однако до настоящего времени, данное предложение не вызвало никакой ответной реакции отечественного законодателя, который видимо признал такой вариант нецелесообразным, несмотря на внесение изменений в законодательство.

Тем не менее, определенное сходство правового статуса с государственной корпорацией может быть усмотрено в том, в основе имущественного положения Центрального банка Российской Федерации лежит имущественный взнос, внесенный государством при его основании в качестве юридического лица, при этом государственная корпорация «не имеет членства и уставных документов». Это отличает государственную корпорацию от Центрального банка Российской Федерации, который в отличие от нее обладает и Уставом, и уставным фондом, что не позволяет его отнести к некоммерческим организациям по крайней мере, оставив законодательство в той редакции, в которой оно существует на настоящее время.

Следует также отметить отчетливую тенденцию отечественного законодателя на приведение в соответствие норм законодательства о Центральном банке Российской Федерации, находящихся в разных нормативных актах в соответствие друг с другом. Некоторым авторам представляется наиболее логичным вариантом придание Центральному банку Российской Федерации правового статуса учреждения, а именно ФГБУ, федерального государственного бюджетного учреждения.

В действительности, перечень целей, которые могут избрать для своей деятельности современные бюджетные организации, законодателем представлен предельно широко: они могут заниматься природоохранной и экологической деятельностью; оказывать различного рода юридические услуги; заниматься правозащитной деятельностью, а также работать в сфере здравоохранения, помимо названных целей, бюджетные учреждения могут заниматься досуговой или волонтерской деятельностью, возможны и иные цели деятельности, разрешенные законом и не являющиеся запрещенными видами деятельности, главное, чтобы основной целью организации не было извлечение прибыли, поэтому отрицать, что деятельность, которую осуществляет Центральный банк Российской Федерации не может проводиться в рамках, установленных действующим законом для бюджетных учреждений, возможно что было бы и неправильно.

Некоторые ученые несмотря на наличие правовой регламентации создания и деятельности бюджетных учреждений в действующем отечественном законодательстве, считают ее недостаточно логичной и нуждающейся в дальнейшей разработке со стороны законодателя. Из признака распределения прибыли в современный период имеется ряд исключений, исключительные случаи касаются разрешения законодателем некоторым видам существующих некоммерческих организаций, распределять полученную ими прибыль от своей деятельности между учредителями (участниками). В настоящее время отечественный законодатель стремится максимально реформировать законодательство с целью повышения его

эффективности в практике правоприменения, это процесс напрямую затрагивает и сферу регулирования создания и деятельности бюджетных учреждений, как отмечают некоторые исследователи, реформы затронули не только определенные аспекты гражданско-правового статуса бюджетных учреждений, но и финансово-правовые аспекты их деятельности: особенности финансирования; осуществления бухгалтерского учета в данных организациях; налогообложения указанной категории юридических лиц; вопросы ответственности и распоряжения имуществом бюджетных учреждений также не раз были затронуты законодателем в процессе реформ. В любом случае, придание статуса ФГБУ (федерального государственного бюджетного учреждения) Центральному банку Российской Федерации на настоящий момент не состоялось, видимо отечественный законодатель не находит данное предложение ученых целесообразным [20, с. 646].

Придание статуса бюджетного учреждения Центральному банку Российской Федерации повлекло бы его зависимость от учредителя, которой отличаются ФГБУ согласно действующим нормам законодательства в сфере правовой регламентации их деятельности, а этот приходило бы в противоречие с действующими ныне конституционно-правовыми нормами, декларирующими наличие элемента независимости в структуре правового статуса Центрального банка Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 298 ГК РФ ФГБУ осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом и заданием учредителя, тогда как Центральный банк Российской Федерации не имеет Устава, учредителя и соответственно не работает по его заданию, а руководствуется в своей деятельности в первую очередь Конституцией РФ, минуя учредительные документы, которые для него законодателем и не предусмотрены, данное обстоятельство как нельзя более предметно подчеркивает особенность статуса Центрального банка Российской Федерации, его специфичность и отличие Центробанка от других организационно-правовых форм юридического лица. Особый правовой режим, который предусмотрел отечественный законодатель в случае с

Центральным банком Российской Федерации подчеркивается и особым порядком прекращения его деятельности, данный порядок не имеет ничего общего с прекращением деятельности других российских юридических лиц, принудительным или добровольным, Центробанк не может быть ликвидирован никаким из известных российскому гражданскому праву способов ликвидации юридических лиц, поскольку его особый статус позволяет прекратить существование данного юридического лица только в результате принятия соответствующих поправок к Конституции РФ, или принятия нового основного закона, в данный момент не предусмотрен законом ни один случай прекращения деятельности или ликвидации Центрального банка Российской Федерации.

Правовой режим имущества также имеет свою специфику, в качестве типа пользования имуществом не указывается оперативное управление, как в случае, например, с бюджетными учреждениями, тем не менее имущество для осуществления целей его деятельности, Центробанку передается безвозмездно именно государством, в принципе федеральной собственностью должно управлять правительство РФ, согласно п. «г» ст. 114 Конституции РФ.

Косвенным подтверждением принадлежности Центрального банка Российской Федерации к структуре отечественных органов государственной власти является утверждение о том, что «функции Банка России осуществляются им независимо от других органов государственной власти», что позволяет однозначно считать Центральный банк Российской Федерации органом государственной власти. При этом, принадлежность к данной структуре не делает автоматически понятным место Центрального банка Российской Федерации в иерархии российских органов власти, представляется что этот аспект должен быть разъяснен законодателем детально в положениях закона.

Имущество Центрального банка Российской Федерации Центрального банка Российской Федерации по закону не может быть изъято ни при каких обстоятельствах, это также вызывает определенные вопросы [23, с. 89].

Ученые делают вывод на основе анализа действующего законодательства о том, что имущество Центрального банка Российской Федерации не принадлежит ему ни на праве хозяйственного управления, ни на праве оперативного управления, кроме того, «Банк России вправе создавать другие организации и наделять их имуществом без согласия собственника», также Центробанк может «без согласия собственника принимать решение о купле-продаже недвижимости для обеспечения деятельности Банка России, его учреждений, организаций и служащих» [29, с. 82].

Некоторые авторы указывают, что «Банк России является титульным владельцем принадлежащей ему собственности, специфичной особенностью которого является его обязанность осуществлять правомочия владения, пользования, распоряжения указанным имуществом не в своих интересах, а в интересах государства или, точнее, общества в целом» [2, с. 43]. Рассматривая специфику статуса имущества, которое находится на балансе Центрального банка Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что владение имуществом основывается на преюдициальном факте, юридический факт представлен в данном случае в форме Федерального закона «О центральном банке», Центробанк распоряжается имуществом постольку, поскольку согласие собственника на все эти действия заранее предполагалось законодателем. Возможно, что эта интерпретация закона не является правильной, но до сих пор ни законодатель, ни Конституционный суд РФ еще не выработали разъяснений по данному вопросу.

Учитывая все вышеизложенное, следует признать, что в рамках действующего законодательства многие аспекты конституционно-правового и гражданско-правового статуса Центрального банка Российской Федерации недостаточно разработаны и требуют своего уточнения. Представляется целесообразным наделять Центрального банка Российской Федерации особым правовым статусом с подробной характеристикой всех вышеизложенных аспектов и закреплением их в законе [18, с. 192].

Центральный банк Российской Федерации не занимается предпринимательской деятельностью, гражданско-правовые сделки Центробанк может заключать не с целью получения прибыли, а для удовлетворения своих нужд и хозяйственных интересов [12]. Не являясь собственником, тем не менее, Центральный банк Российской Федерации осуществляет классическую триаду правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению закрепленного за ним государством имущества, налицо не только принцип самофинансирования данного юридического лица, но и его имущественная самостоятельность [21, с. 89].

Цели деятельности Банка России согласно ст. 3 Закона о ЦБ, это: «защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России. В соответствии с целями своей деятельности Банк России наделен функциями государственного органа (ч. 2. ст. 23, ст. 47 Закона о ЦБ).

Противники мнения о том, что Центральный банк Российской Федерации является органом государственной власти, приводят в качестве аргументации положение концепции о разделении властей в РФ, ведь Центробанк не входит ни в одну из ветвей власти, установленных конституционно, перечне ст. 11 Конституции РФ Центральный банк Российской Федерации отечественным законодателем в настоящее время не указывается.

Сторонники второго, противоположного мнения утверждают, что да, Центральный банк Российской Федерации, несомненно, относится к органам государственной власти, обладая всеми основными признаками правового статуса органа государственной власти, перечисленными в действующем отечественном законодательстве [1, с. 691].

Представляется что в настоящее время должна быть расширена законотворческая функция Центрального банка Российской Федерации с приданием ему права законодательной инициативы в банковской и денежно-кредитной сфере, а также предоставить право давать официальные заключения по законопроектам в указанных сферах правовой регламентации общественных отношений.

Сформулируем основные выводы.

Современный конституционно правовой статус Центрального банка Российской Федерации обладает определенными особенностями; специфика прав, обязанностей и ответственности в целом предусмотрена законодателем при составлении нормативных документов, однако в исследуемой сфере правовой регламентации существует и ряд определенных пробелов, что отрицательно сказывается на правоприменении. Конституционно-правовой статус закреплён в Конституции РФ и частично регламентируется нормами основного закона страны.

Центральный банк Российской Федерации обладает определенными особенностями: одновременное пребывание в статусе юридического лица и органа власти, двойственность правового статуса порождает ряд практических проблем и инициирует дискуссии в научной среде: являясь участником гражданско-правовых отношений и обладая гражданско-правовым статусом, вместе с тем, Центробанк является активным участником финансово-правовых отношений, а также субъектом публичного права, реализуя свои полномочия как в банковской сфере, так и в сфере государственного регулирования: поддержания национальной денежной единицы – рубля и стабилизации валютного курса; участвуя в формировании кредитно-денежной политики государства, и т.п.

Предлагается закрепить в Конституции РФ понятие Центрального банка РФ как «юридического лица публичного права и органа государства», это позволило бы более четко обозначить его правовой статус и повысить эффективность правоприменительной практики.

1.3 Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования статуса центральных банков

Центральные банки являются частью банковской системы в большинстве стран, исключением не является и Россия, центральный банк олицетворяет собой юридическое лицо, одной из функций которого является общественный контроль, центральный банк является действенным регулятором денежно-кредитных отношений в условиях существования рынка.

Первые центральные банки насчитывают многовековую историю своего существования и образовались в семнадцатом веке, в их числе можно назвать такие, как швейцарский Риксбанк, основанный в 1668г. и центральный банк Великобритании – банк Англии, основанный в 1694 году.

Середина XIX – начала XX в. является тем временем, в которое возникли крупнейшие европейские центральные банки, в частности, Банк Франции, возникший в 1848 г., Рейхсбанк и Банк Испании, возникшие в качестве юридических лиц в 1874 г.

Наличие в банковской системе государства Центрального банка свидетельствует о ее иерархической двухуровневой структуре, который является регулятором и надзорным органом в сфере банковской деятельности, надзирая за деятельностью коммерческих банков страны, их рыночной деятельностью, сам при этом не являясь, как правило, коммерческой организацией, как правило в законодательстве большинства стран статус центрального банка подразумевает в том числе и его конституционно-правовое регулирование [3, с. 50].

Правовой статус центрального банка должен быть изначально закреплен в Конституции государства, нормы, определяющие сферу его деятельности в основном законе страны, свидетельствуют о значимости его роли в обеспечении денежно-кредитной политики государства, а также его контрольных и надзорных функций за деятельностью коммерческих банков

государства. Институционализация центрального банка осуществляется как правило в конституции той страны, на территории которой он находится, конституционно-правовой статус центрального банка закреплен в конституционно-правовых нормах, а также в других источниках законодательства каждого конкретного государства.

Говоря о конституционно-правовом статусе центральных банков следует отметить, что он представляет собой многомерное образование, которое включает в свой состав несколько элементов, включая его цели; задачи, функции центрального банка и другие компоненты, состав их может меняться в зависимости от конкретного государства к которому принадлежит центральный банк.

Независимость как принцип работы центрального банка не является уникальным изобретением, свойственным только конституционно-правовой доктрине России, тенденция независимости центральных банков прослеживается в ее закреплении в ряде Конституций зарубежных стран, независимость центральных банков коррелирует вместе с тем с такими правовыми явлениями и институтами как общественный контроль и демократические начала, поэтому самостоятельность и независимость центральных банков не безграничная и должна корректироваться в соответствии с общественно полезными целями его деятельности, подотчетность центральных банков высшим государственным органам власти либо непосредственно главе государства, парламенту отчасти решают эту задачу.

В настоящее время существует европейская система центральных банков, в которую входят центральные банки государств – членов Европейского союза (ЕС), на высшей ступени иерархии данной системы находится Европейский Центральный Банк: данному центральному органу банковского регулирования принадлежит прерогатива регламентации денежно кредитной политики во всех странах Евросоюза, данный банк также полномочен производить эмиссию денежных знаков, в том числе единой

общеввропейской валюты – евро, принятой к хождению в ряде стран. Вопросы создания Европейского союза и его правового статуса достаточно подробно освещались, в частности, в «Комментарии к договору о ЕЭС» (The Law of the European Community. A Commentary on the EC Treaty) [49].

Европейский Центральный Банк ((ЕЦБ, European Central Bank, ECB) как юридический институт закреплен законодательно в нормах права имеющих по своей правовой природе характер, аналогичный конституционно-правовому закреплению; в отношении его деятельности действуют традиционные конституционно-правовые принципы, свойственные для регулирования абсолютного большинства центральных банков в любых странах, это: «целевая автономия; функциональная автономия; институционально-финансовая автономия; личная автономия; юридическая автономия». Рассматривая важную роль ЕЦБ в экономике, тем не менее, Gromley L., de Naap J. [47] указывали на «дефицит демократии» в его управленческих началах.

Изначально центральные банки не осуществляли никаких надзорных, контрольных или нормотворческих функций в масштабах всего государства, в ряде стран исторически сложилась традиция центральным считать наиболее крупный и влиятельный банк, в дальнейшем статус центральных банков ряда зарубежных стран преобразовывался, становился конституционно-правовым, полномочия его расширялись, становились общегосударственными, приобреталась масштабность его воздействия на экономику страны и ее банковскую сферу в целом. Полномочия центральных банков в контексте существования Евросоюза исследует также Tromm J.J.M. [50]

Анализируя имеющийся зарубежный опыт конституционно-правового регулирования можно отметить тот факт, что Центральный банк Англии как уже отмечалось выше, является одним из старейших европейских центральных банков, учитывая дату его создания, начинал свою деятельность данный банк еще не имея конституционно-правового статуса, являясь просто крупнейшим коммерческим банком страны, в дальнейшем его правовое

положение логично нашло свое законодательное закрепление и оформление в конституции страны, изначально его деятельность была чисто коммерческой, банк активно участвовал в операциях на рынке ценных бумаг, выдавал ссуды промышленникам и предприятиям сельского хозяйства, осуществлял также и иные функции, присущие традиционно любому коммерческому банку, правовой статус данного банка стал приобретать черты конституционно-правового закрепления с предоставлением ему со стороны государства Великобритании эмиссионных полномочий, Банк Англии был трансформирован банк, соответствующий понятию «центральный» по своей правовой природе Банк Англии (Bank of England, BOE), одной из основных функций которого стал контроль и поддержание «стабильности денежного обращения» [27, с. 9].

Если обратиться к истории возникновения центрального банка Германии, следует отметить что развитие правового статуса данного юридического лица прошло в этой стране ряд ступеней, начиная с создания Рейхсбанка 1 января 1876 года, который обладал правом эмиссии; большим значением обладает этап генезиса центрального банка Германии, связанный с валютной реформой 1948 г. в Германии, которая была связана с введением единого средства платежа на территории германии – марки (deutsche marke), марка сыграла важнейшую роль в создании прогрессивной на тот момент времени денежно-кредитной системы [46].

Помимо Конституции Германии (Deutsche Verfassung) (положение о центральном банке страны закреплено в ст. 88 Конституции ФРГ), принятой в 1949г. и действующей в измененной редакции по сей день, деятельность современного центрального банка Германии (Deutsche Bundesbank) регламентируется также Законом «О банке ФРГ» в его редакции 1992 г. (с учетом основных положений Маастрихтского договора 1992 г.). Конституционно-правовой статус центрального банка Германии (Deutsche Bundesbank) характеризуется принципом независимости применимым к его деятельности, это независимость проявляется в его автономности от

федерального правительства Германии, при этом, его статус нельзя назвать полностью независимым по аналогии с российской системой права и местом Центрального банка России в ней, поскольку в настоящее время согласно 3 Закона «О банке ФРГ», он вместе с Центральными банками других европейских стран составляет «единую Европейскую систему центральных банков (ЕСЦБ)», в связи с введением на территории страны евро в качестве платежной единицы в 1999г., Deutsche Bundesbank не обеспечивает устойчивость национальной платежной единицы, которая была упразднена с введением евро для всех участников так называемой «евро-зоны», к которой относится и Германия [16, с. 158].

Рассмотрим особенности становления и развития конституционно-правового статуса центральных банков зарубежных стран на примере центрального банка Польши – Национальный банк Польши, как и другие европейские центральные банки, также обладает конституционно-правовым статусом. Первоначально польское конституционное право закрепляло лишь правовой статус главы Национального Банка Польши, в дальнейшем конституционное закрепление многих правовых аспектов деятельности данного центрального банка нашло свое закрепление как в Конституции Польши, так и в других нормативных документах; таким образом, конституционно-правовой статус Национального Банка Польши продолжал развиваться, начиная с 1992г., когда ст. 8 и ст. 40 Конституционного закона 1992 г. были закреплены основные положения его деятельности, включая конституционно-правовой статус Президента Национального Банка Польши, порядок и условия назначения и отзыва, трансформация правового статуса Национального Банка Польши в его конституционном аспекте также произошла с принятием новой польской Конституции в – Конституции Польской Республики 1997 г., в которой появился целый раздел – Раздел X, посвященный правовому статусу центрального банка страны, а также его деятельности. Следует особо отметить тот факт, что Конституцией Польши

предусмотрена конституционно-правовая ответственность Национального Банка Польши.

Сформулируем основные выводы.

В настоящее время зарубежный опыт конституционно-правового регулирования статуса центральных банков достаточно обширен, конституционно-правовой статус центральных банков закреплен Конституциях более чем шестидесяти стран мира, что не позволило провести масштабное исследование в рамках данной выпускной квалификационной работы. Стоит отметить, что центральный банк страны упоминается в ряде Конституций современных зарубежных стран, также следует сказать, что история развития центральных банков по всему миру насчитывает несколько столетий: одними из старейших центральных банков Европы считаются центральные банки Англии и Германии. Постепенно все европейские страны двигались в направлении оформления конституционно-правового статуса страны в своих конституциях и принятых во их исполнение нормативных актов.

Зарубежный опыт конституционно-правового регулирования статуса центральных банков в основном свидетельствует о наличии независимости как принципа работы центрального банка в большинстве стран, тенденция независимости центральных банков прослеживается в ее закреплении в ряде Конституций зарубежных стран. В настоящее время существует европейская система центральных банков, в которую входят центральные банки государств – членов Европейского союза (ЕС), на высшей ступени иерархии данной системы находится Европейский Центральный Банк. Европейский Центральный Банк ((ЕЦБ, European Central Bank, ECB) как юридический институт закреплен законодательно в нормах права имеющих по своей правовой природе характер, аналогичный конституционно-правовому закреплению.

Глава 2 Структура конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации

2.1 Конституционно-правовые принципы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации

Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации не следует рассматривать в отрыве от основополагающих, руководящих начал его деятельности, которые нашли свое оформление в виде принципов организации и деятельности российского Центробанка. Конституционно-правовые принципы тесно переплетаются, а иногда и совпадают с принципами организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, разработанными другой отраслью отечественного права – финансового. Рассмотрим некоторые из них перед тем, как перейти к рассмотрению непосредственно принципов, отраженных в Конституции РФ и нашедших в ней свое нормативное закрепление. По мнению ученых, именно принципы, которые конституционно закреплены определяют всю структуру деятельности Центрального банка Российской Федерации, начиная с целеполагания, формулировки его функций, задач и остальных компонентов деятельности данного юридического лица, «определяют ее содержание и сущность» [22].

Основания считать, что статус Центрального банка Российской Федерации обладает особой не сравнимой с другими отечественными юридическими лицами спецификой дает положение закона, закрепленное в ст. 75 Конституции РФ. Основным аспектом уникального конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации является то, что лишь он один наделен правом эмиссии выпуска денег, также уникальным аспектом его деятельности является реализация полномочия по «обеспечению устойчивости и защиты рубля» как национальной денежной единицы, данная задача представляется особенно важной и также должна выполняться в

соответствии с определенными принципами, основным и первым в перечне которых является независимость Центрального банка Российской Федерации, принцип независимости в данном случае подразумевает автономность воли Центрального банка Российской Федерации Центрального банка Российской Федерации от волеизъявлений других органов власти [18, с. 192].

Принцип в теории права рассматривается как руководящее начало, базовая основа, базис, на котором строится какая-либо деятельность, в данном случае в конституционно-правовом аспекте принципы будут рассматриваться как установленные конституцией базовые основы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, здесь следует остановиться на самых распространенных и общих базовых началах, которые присущи любой правовой отрасли отечественного права и не обладают какой-либо уникальностью применительно к исследуемой сфере общественных отношений, имеются в виду такие общеправовые принципы, как: «справедливость, законность, гуманность, равенство граждан, демократизм и т.д. Все эти принципы также должны находить свое отражение в деятельности Центрального банка Российской Федерации, обусловленными общественно полезными целями, установленными конституционно и в Законе «О центральном банке России».

Принципы не являются установленными законодателем раз и навсегда, законодатель вполне может расширить перечень конституционно-правовых принципов, относимых к организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, либо, наоборот, сузить его; перечень принципов видоизменяется со временем, под влиянием принятия различных поправок и дополнений к действующим нормативным актам, не говоря уже о том, что существует потенциальная возможность принятия таких поправок к действующей Конституции РФ, которые могли бы изменить в том числе и систему указанных выше принципов.

Помимо общеправовых и конституционно-правовых принципов в контексте рассмотрения организации и деятельности Центрального банка

Российской Федерации, следует отметить большую значимость принципов такой отрасли как финансово-правовая. Следовательно, в деятельности Центрального банка Российской Федерации неизбежно находят свое практическое отражение и такие руководящие начала или принципы, как: «федерализм, законность, равноправие, гласность, плановость, разделение и самостоятельность финансовой деятельности» [19, с. 94], к тому же, некоторые из них дублируют одноименные конституционно-правовые принципы, применимые напрямую к правовому статусу Центрального банка Российской Федерации и видам его деятельности.

Принцип федерализма является не только основополагающим применительно к любым общественным отношениям с участием органов государственной власти, но и имеет прямое отношение к деятельности Центрального банка Российской Федерации, который в первую очередь должен учитывать государственные интересы как на федеральном уровне, так и не пренебрегать хозяйственными и экономическими интересами субъектов федеративного государства – России, на которых к тому же распространяется и принцип равноправия, закрепленный отечественным законодателем конституционно в ст. 5 Конституции РФ.

Принцип гласности является не только присущим науке конституционного права, но и применяется в других отраслях отечественного права, следовательно, является межотраслевым и в полной мере подходит к описанию сферы деятельности исследуемого юридического лица, поскольку является тем базовым основанием, на котором строится публичность Центрального банка Российской Федерации, выражаемая в том числе в виде публикации различных показателей его отчетности, в том числе выложенной для свободного доступа в сети Интернет.

Еще одним важным принципом, который достоин рассмотрения в контексте проводимого исследования, является так называемый принцип плановости: Центральный банк Российской Федерации планирует и публикует различные плановые документы, в том числе, касающиеся краткосрочного,

среднесрочного и долгосрочного планирования денежно-кредитной политики; тенденций развития финансового рынка России и проч.

«Принцип разделения состоит в реализации финансовой деятельности между различными ветвями власти», здесь следует отметить такой момент, что Центральный банк Российской Федерации подразумевается, как орган власти, при этом не входя ни в одну из ветвей власти, напрямую указанных отечественным законодателем в конституционно-правовых нормативных актах. Независимость и подотчетность как взаимосвязанные принципы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации логично дополняют друг друга и проявляются в деятельности названного юридического лица с одной стороны в его автономности от государства, с другой стороны в необходимости отчитываться о своей текущей деятельности высшим органам власти страны, которые закреплены конституционно. Как уже отмечалось выше, Центральный банк Российской Федерации наделен отечественным законодателем максимально широким кругом различных полномочий, в том числе, Центробанк осуществляет не только банковскую, контрольную, надзорную функции, но и нормотворческую, поэтому рассматриваемые принципы распространяют свое влияние не только на основную деятельность Центрального банка Российской Федерации, но и на его законотворчество.

В числе принципов, регламентирующих и определяющих организацию и деятельность Центрального банка Российской Федерации также следует отнести следующие: централизации (централизованной системы), поскольку органы Центрального банка Российской Федерации образуют собой единую систему, включая сюда и его территориальные подразделения; сочетание единоначалия и коллегиальности в управлении (председатель банка России делегирует часть своих полномочий другим органам управления, в частности, это коллегиальный орган – Совет директоров Центрального банка Российской Федерации); и др. Принципы на которых базируется организация и деятельность Центрального банка Российской Федерации отличаются своей

обобщенностью, конституционной закрепленностью, фундаментальностью, значимостью, возможностью практической реализации их сущности в правоприменении, они не должны являться декларативными, в этом отношении можно сказать, что вышеуказанные принципы по большей мере реально задействованы в деятельности рассматриваемого юридического лица.

Следует сказать, то никакие принципы, даже самые, казалось бы, «незыблемые» не являются установленными законодателем раз и навсегда, законодатель вполне может расширить перечень конституционно-правовых принципов, относимых к организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, либо, наоборот, сузить его, перечень принципов видоизменяется со временем, под влиянием принятия различных поправок и дополнений к действующим нормативным актам, не говоря уже о том, что существует потенциальная возможность принятия таких поправок к действующей Конституции РФ, которые могли бы изменить в том числе и систему указанных выше принципов. «Регулярные и многочисленные изменения норм права, особенно налогового, банковского и др. требуют необходимости соблюдения единообразия и стабильности законодательства» [17, с. 44].

Есть мнение ученых, которое транслирует мысль о том, что наличие принципов конституционного и финансового права, применимых к организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации как многофункционального, уникального органа государственной власти, создает условия для стабильного функционирования рассматриваемого института власти. Свойство конституционных принципов обеспечивать стабильность различного рода общественных отношений, опосредованных правом предполагает необходимость их неукоснительного соблюдения всеми участниками правоотношений, то есть обязательность конституционно-правовых принципов к их исполнению; объективность как свойство принципов рассматриваемой сферы регламентации общественных отношений также является их имманентным (внутренне присущим) свойством.

Не все принципы права являются официально закрепленными в источниках конституционно-правовых норм, некоторые из них нашли свое отражение только в доктрине права, тем не менее они вполне применимы в их практическом назначении, в частности, в отношении организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, классическое толкование принципов права давал в своих работах один из классиков отечественной правовой науки, который характеризовал их как «исходные ориентиры в правовом поведении, при применении и толковании права» [39, с. 13]. Значение отраслевых принципов в организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации подчеркивается многими авторами, в том числе, А.В. Беляковой [7, с. 153].

Наиболее обоснованным представляется подход к определению рассматриваемого понятия тот, который определяет принципы финансового права как «основополагающие начала, правила и требования, выражающие наиболее существенные особенности и целенаправленность финансового права».

Помимо рассмотренных выше принципов к значимым принципам в сфере регламентации организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации являются также такие, как: принцип законности (деятельность Центробанка при все ее самостоятельности должна строго подчиняться действующим нормам права, нормотворчество Центрального банка Российской Федерации также не должно противоречить конституционно-правовым и иным нормам законодательства; принцип приоритета публичных интересов выражается в полной мере в организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, помимо того, что Центробанк является некоммерческой по сути (не по определению) организацией, не имея основной целью извлечение прибыли, данное юридическое лицо осуществляет свои цели деятельности на пользу обществу, и, как уже отмечалось выше имеет схожие признаки с публичным образованием в своей правовой природе.

Помимо вышеуказанных принципов следует упомянуть также такие, которые несмотря на их незакрепленность в конституционно-правовых нормах, являются значимыми в рассматриваемом контексте, данные принципы можно считать не только относящимися к финансово-правовым, но и отчасти межотраслевыми: «единство финансовой политики и денежной системы; социальная направленность финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации» [4, с. 22].

Уникальными, присущими только организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации можно назвать следующие: «невмешательство в деятельность Центрального банка РФ; централизованное построение системы Центрального банка РФ; защита Центральным банком РФ прав субъектов правоотношений в области финансовой деятельности; обеспечение финансовой безопасности деятельности Центрального банка РФ» [16, с. 10].

Некоторые авторы подразделяют принципы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации на две категории: базовые и вспомогательные, относя к базовым принципам независимости и подотчетности, а остальные к вспомогательным.

Сформулируем основные выводы.

Конституционно-правовые принципы тесно переплетаются, а иногда и совпадают с принципами организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации, разработанными другой отраслью отечественного права – финансового. Принцип в теории права рассматривается как руководящее начало, базовая основа, базис, на котором строится какая-либо деятельность, в данном случае в конституционно-правовом аспекте принципы будут рассматриваться как установленные конституцией базовые основы организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации. Помимо общеправовых и конституционно-правовых принципов в контексте рассмотрения организации и деятельности Центрального банка Российской Федерации

Федерации, следует отметить большую значимость принципов такой отрасли как финансово-правовая.

В деятельности Центрального банка Российской Федерации находят свое практическое отражение такие принципы, как: федерализм, законность, равноправие, гласность, плановость, разделение и самостоятельность финансовой деятельности. Еще одним важным принципом является так называемый принцип плановости: Центральный банк Российской Федерации планирует и публикует различные плановые документы, в том числе, касающиеся краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного планирования денежно-кредитной политики; тенденций развития финансового рынка России.

2.2 Конституционные полномочия Центрального банка Российской Федерации

Полномочия Центрального Банка Российской Федерации обусловлены их закреплением в федеральном законе и на конституционном уровне, в своей деятельности Центробанк успешно сочетает различные организационно-правовые методы, в частности: нормативные, административные, корректирующие и др., разрешенные действующим законодательством и входящие в компетенцию данного юридического лица.

Административный характер полномочий Центрального Банка Российской Федерации проявляется в характере его действий по отношению к субъектам банковской сферы допускающим различные нарушения, в таком случае Центробанк применяет к нарушителям меры административного воздействия с помощью таких мер, как определенные ограничения и запреты [13, с. 21].

Полномочия Центробанка в настоящее время закреплены на конституционном уровне и в федеральном законодательстве нашей страны; в

своей деятельности Центробанк сочетает различные методы, в частности: нормативные, административные, корректирующие и др., разрешенные действующим законодательством и входящие в компетенцию данного юридического лица. Центробанк применяет к нарушителям меры административного воздействия: определенные ограничения и запреты, и в качестве крайней меры – отзыв лицензии на банковскую деятельность. Характер полномочий Центрального Банка Российской Федерации закреплен в законе и Конституции РФ и обусловлен правовой природой его юридического статуса, который, как отмечалось выше, имеет неоднозначную сущность: Центробанк выступает в правоотношениях одновременно как юридическое лицо и как орган власти.

Характер полномочий Центрального Банка Российской Федерации закреплен в законе и Конституции РФ и обусловлен правовой природой его юридического статуса, который, как отмечалось выше, имеет неоднозначную сущность: Центробанк выступает в правоотношениях одновременно как юридическое лицо и как орган власти, а также как публичное образование.

Полномочия Центрального Банка Российской Федерации достаточно полно раскрыты в перечне, установленном федеральным законодательством – Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также иными нормативно правовыми актами. Согласно п. 2 ст. 75 Конституции РФ, основная функция Центрального Банка Российской Федерации – «защита и обеспечение устойчивости рубля», данное полномочие он осуществляет, основываясь на принципе независимости.

Самым важным и уникальным полномочием, которое может осуществлять только Центрального Банка Российской Федерации и никакие иные органы власти является эмиссия денежной массы в обращение, тогда как иные юридические лица, например, акционерные общества могут быть эмитентами только собственных ценных бумаг, относительно же эмиссии денежных знаков Центробанк является «государственным монополистом».

Монополия на эмиссию денежных знаков является прерогативой и важнейшим уникальным полномочием Центрального Банка Российской Федерации, однако это не единственное полномочие, которое отличает его от состава компетенции других органов власти и юридических лиц, поскольку Центробанк также регулирует валютный курс и следит за сохранением устойчивости национальной денежной единицы – рубля.

Реализация конституционного полномочия Центрального Банка Российской Федерации по выпуску денежной массы в свободное обращение не может быть обусловлена чьим-то немотивированным желанием, к этому должны быть определенные веские причины, такие как девальвация, характеризующаяся резким «обвалом» курса национальной валюты – рубля; дополнительная денежная масса может быть выпущена в обращение также с целью ликвидации дефицита государственного бюджета (побочное действие – повышение инфляции); дестабилизация экономики и изменение государственной политики либо политического строя; дополнительная денежная масса выпускается Центробанком в обращение в ответ на стремительное повышение цен коммерческими предприятиями на товары и услуги. Эмиссия дополнительных денежных средств (денежная эмиссия) Центральным Банком Российской Федерации предусмотрена п. 1 ст. 75 Конституции РФ. Наличие в стране независимого центрального банка всегда способствует снижению уровня инфляции, это общемировая практика.

Все полномочия Центрального Банка Российской Федерации, являются конституционными, то есть соответствуют Конституции РФ, но не все из них закреплены в ней непосредственно, следует отметить, что помимо рассмотренных выше уникальных полномочий Центрального банка, остальные полномочия закреплены в ст. ст. 4, 7 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» от 10.07.2002 № 86-ФЗ.

Помимо указанных выше, Центральный Банк Российской Федерации обладает и другими полномочиями, рассмотрим некоторые из них: Центробанк занимается таким видом своей деятельности как разработка

«основных направлений денежно-кредитной политики»; помимо этого, рассматриваемому юридическому лицу (органу власти) государством также предоставлено такое полномочие как «обслуживание счетов бюджетов»; кроме того, Центробанк обладает полномочием по реализации «функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ»; также Центробанк обладает полномочием по законотворчеству и может выпускать собственные нормативные акты, подлежащие обязательному исполнению субъектами правоотношений, указанными в данных официальных документах, акты Центрального Банка Российской Федерации, как правило, подлежат официальному опубликованию; помимо этого, контрольные полномочия в банковской сфере, предоставленные Центральному банку отечественным законодателем также широко им реализуются в практической, правоприменительной сфере.

Следует отметить, что по своей правовой природе полномочия, предоставленные государством Центральному Банку Российской Федерации, различны, так, например, часть из них можно считать делегированием со стороны государства Центробанку элементов своих полномочий, включая такие аспекты, как «эмиссия денежной масс; формулирование правил проведения расчетов и операций банковских операций коммерческих банков страны», и проч. Помимо рассмотренных выше полномочий, в компетенцию Центрального Банка Российской Федерации входят и иные аспекты, например, такой, как покупка и реализация иностранных валютных средств. Центральный Банк Российской Федерации закупает валюту для целей государства в зарубежных странах. Помимо эмиссии денежной массы, Центральный Банк Российской Федерации также обладает полномочием эмиссии ценных бумаг, включая векселя различного типа.

Особо следует остановиться на функции (полномочии) Центрального Банка Российской Федерации по предоставлению кредитования, так, например, в рамках осуществления данного полномочия, Центробанк

устанавливает макропруденциальные лимиты (затрагивают в основном беззалоговые кредиты и ссуды предприятиям и частным лицам).

Конституционно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации достаточно четко реализуется и в исполнении им такого полномочия как контроль и надзор за банковской сферой России, то есть за всеми коммерческими банками и надлежащим осуществлением ими своей деятельности. Разумеется, Центробанк является не единственным контролирующим органом в российской банковской системе, существует ряд других государственных органов, которые делают это, тем не менее, остановимся именно на контрольных полномочиях Центрального Банка Российской Федерации. Являясь частью системы контроля и надзора за банковской деятельностью, Центральный Банк Российской Федерации в лице Комитета банковского надзора (назначается Председателем Банка России из числа членов Совета директоров и объединяет руководителей структурных подразделений Банка России. Структура и положение о Комитете утверждается Советом директоров, является главным и независимым «контролером» всех банковских операций и банковской деятельности страны, а также осуществляет надзор за ними [26, с. 120].

Центральный Банк Российской Федерации наделен также полномочием проведения проверок банковских учреждений (коммерческих банков) и накладыванием на них штрафов в случаях выявленных им нарушений в области ненадлежащего соблюдения законов и невыполнения установленных государством нормативов банковской деятельности, также Центральный Банк Российской Федерации может лишить нарушителя лицензии на осуществление банковской деятельности, это мера является крайней, и для ее применения нужны серьезные основания, установленные законодательно, поскольку за отзывом лицензии неизбежно должен следовать следующий этап – прекращение деятельности юридического лица, то есть, ликвидация коммерческого банка; также Центробанк имеет право реализовать в отношении коммерческого банка следующие полномочия в связи с

выявленными им в ходе проверки нарушениями: установить запрет на реорганизацию; изменить значение нормативов временную администрацию в коммерческом банке на этот же срок.

Следующим полномочием Центрального Банка Российской Федерации, которое предоставило ему государство является также уникальное, доступное только этому органу – имеется в виду контроль Центробанком золотовалютных резервов России; кроме того, Банк России обладает полномочием проводить от имени России международные валютные сделки, участвовать в правоотношениях с участием Международного валютного фонда. Центральный Банк Российской Федерации самостоятельно представляет свои интерес в судах любого уровня судебной системы нашей страны, судах иностранных государств, включая и международную судебную систему. «Проведя конституционную проверку ч. 3 ст. 75 Федерального закона от 10 июля 2002 года «О Центральном банке Российской Федерации», можно сделать вывод, что норма, которая наделяет Банк России правом отзывать лицензию без обращения к судебному порядку, противоречит указаниям Конституции РФ о праве на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» [33, с. 236].

По мнению Конституционного суда, упомянутые полномочия Центрального банка РФ охватываются предоставленным ему государством конституционно-правовым полномочием по надзору; поскольку отсутствует характер принуждения и соответствующий коммерческий банк может оспорить решение Центробанка о лишении его лицензии в судебной инстанции, кроме того, Центробанк может претендовать на лишение лицензии не в отношении любых юридических лиц, а исключительно в конституционно-правовом «поле» своей деятельности – в отношении выявленных серьезных нарушений кредитными организациями (коммерческими банками), поэтому нарушения принципов Конституции РФ в указанных действиях нет [19, с. 21].

Сформулируем основные выводы.

Полномочия Центрального Банка Российской Федерации обусловлены их закреплением на конституционном уровне и в федеральном законодательстве нашей страны; в своей деятельности Центробанк сочетает различные методы, в частности: нормативные, административные, корректирующие и др., разрешенные действующим законодательством и входящие в компетенцию данного юридического лица.

Центробанк применяет к нарушителям меры административного воздействия: определенные ограничения и запреты, и в качестве крайней меры – отзыв лицензии на банковскую деятельность. Характер полномочий Центрального Банка Российской Федерации закреплен в законе и Конституции РФ и обусловлен правовой природой его юридического статуса, который, как отмечалось выше, имеет неоднозначную сущность: Центробанк выступает в правоотношениях одновременно как юридическое лицо и как орган власти, а также как публичное образование.

Основная функция Центрального Банка РФ – защита и обеспечение устойчивости рубля, данное полномочие он осуществляет, основываясь на принципе независимости, а также эмиссия денежной массы в обращение.

Все полномочия Центрального Банка Российской Федерации, являются конституционными, то есть соответствуют Конституции РФ, но не все из них закреплены в ней непосредственно, некоторые полномочия закреплены в ст. ст. 4, 7 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» от 10.07.2002 № 86-ФЗ, а также в ст. 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Центробанк обладает полномочием по законотворчеству; контрольными и надзорными полномочиями и другими, предоставленными ему законодателем, в частности, это контроль Центробанком золотовалютных резервов России; кроме того, Банк России обладает полномочием проводить от имени России международные валютные сделки, участвовать в правоотношениях с участием Международного валютного фонда.

2.3 Взаимодействие Центрального банка Российской Федерации с органами государственной власти

Круг взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с другими органами власти достаточно широк, что объясняется наличием достаточно большого перечня полномочий Центробанка, как следствие, он должен вступать в различные общественные отношения, опосредованные правом в процессе их осуществления, несмотря на тесное взаимодействие Центрального банка России с упомянутыми государственными органами, Центробанк должен сохранять самостоятельность принятия решений [44] (данный принцип закреплен конституционно, о чем уже говорилось выше).

Как уже отмечалось выше, правовой статус Центробанка имеет специфические свойства, например, его отличает одновременное пребывание в статусе юридического лица и органа власти; двойственность правового статуса порождает ряд практических проблем и инициирует дискуссии в научной среде; являясь участником гражданско-правовых отношений и обладая гражданско-правовым статусом, вместе с тем, Центробанк является и активным участником финансово-правовых отношений, а также субъектом публичного права, реализуя свои полномочия как в банковской сфере, так и в сфере государственного регулирования: поддержания национальной денежной единицы – рубля и стабилизации валютного курса: участие в формировании кредитно-денежной политики государства, и т.п.

Между органами власти, как это известно из теории права, всегда существуют отношения различного типа, как вертикальные, так и горизонтальные, рассмотрим, в какие из них вступает Центральный банк Российской Федерации, на каком основании и его место в данных правоотношениях. В тесной взаимосвязи осуществляет свои полномочия Центробанк в первую очередь со структурами Правительства РФ, данное взаимодействие объясняется одной из целей деятельности Центрального банка Российской Федерации – регулирования денежно-кредитной политики

государства, для осуществления данного взаимодействия Центробанк использует различные инструменты, необходимые для проведения единой денежно-кредитной политики на территории всей страны, согласно замыслу отечественного законодателя Центробанк разрабатывает эту концепцию совместно с Правительством РФ.

Макроэкономический курс государства в качестве концепции правоприменения вырабатывается Правительством РФ и поддерживается на уровне Центрального банка Российской Федерации, который и проводит ее в жизнь, то есть помогает осуществлять на практике те положения, которые разработало Правительство РФ относительно направлений экономического развития государства, соблюдая при этом заданные приоритеты и тенденции, сформулированные Правительством РФ с целью их практической реализации.

Соблюдение принципа независимости в контексте реализации макроэкономического курса государства является важным условием недопущения различных злоупотреблений, в частности, ресурсы Центрального банка Российской Федерации не должны использоваться в целях покрытия дефицита государственного бюджета.

В проведении макроэкономического курса государства путем разработки основ денежно-кредитной политики на определенный период: долгосрочный, среднесрочный или краткосрочный, Центральный банк Российской Федерации оставляет за собой возможность проявления собственной инициативы, помимо основ кредитной политики, Центробанк наряду с правительством осуществляет разработку основ финансовой политики государства.

Помимо постоянных взаимоотношений с членами Правительства РФ, Центральный банк Российской Федерации взаимодействует и с таким высшим органом государственной власти как Президент РФ. Президент РФ участвует во взаимоотношениях с руководством Центробанка не только лично, но и может проводить свое взаимодействие через органы управления – администрацию Президента РФ; взаимодействие между указанными органами

и высшим должностным лицом государства происходит на основе сотрудничества в форме консультаций, круглых столов, иных видов координирования их совместной деятельности на практике.

Президент РФ осуществляет взаимодействие с руководством Центрального банка Российской Федерации в рамках согласованного взаимодействия и функционирования всей системы отечественных органов государственной власти, причем, как уже отмечалось выше, фактически являясь по своей правовой природе органом государственной власти, Центробанк в то же время не отнесен отечественным законодателем ни к одной из ветвей власти, которые существуют в России согласно принципу разделения властей. Тем не менее, как уже отмечалось выше, Центральный банк Российской Федерации является органом государственной власти, это косвенно вытекает из положений законодательства; взаимодействие Президента РФ с Центробанком имеет определенный алгоритм, закрепленный нормативно, в частности, Президент РФ казался бы самостоятельно и единолично назначает руководство Центрального банка Российской Федерации, при этом, законом предусмотрено, что кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ глава государства должен согласовывать (подавать на утверждение) в Государственную Думу РФ, Президент также снимает с должности руководителя Центрального банка Российской Федерации, в случае если к тому имеются веские, предусмотренные в законе основания; алгоритм процедуры освобождения руководителя Центрального банка Российской Федерации от занимаемой им должности также разработан и закреплен в нормативном акте.

Взаимодействие Президента РФ и Центрального банка Российской Федерации не ограничивается приведенными выше аспектами, поскольку помимо них, существуют еще и другие, так, например, глава страны периодически просит предоставить нужную информацию по конкретным вопросам и направлениям кредитно-денежной политики, финансово-правовых тенденций; особенностей макроэкономического курса; валютных

показателей; различных банковских нормативов; требует доложить ему ситуацию о количестве отзыванных у коммерческих банков лицензий, и прочие вопросы. Информация предоставляется Центробанком для ознакомления Президенту РФ не в произвольной форме, а в заданном законодательно алгоритме, порядок данного предоставления информации устанавливается на федеральном уровне посредством закрепления его в законе.

Центральный банк не только наделен возможностью проявления законодательных инициатив и правотворчества, но и может в определенных ситуациях оповещать главу государства о посягательстве на независимость его деятельности, в любом случае Центральный банк Российской Федерации должен предоставлять отчетность о результатах проделанной им работы непосредственно в Государственную Думу.

Как уже отмечалось выше, руководство Центрального банка Российской Федерации назначается по инициативе Президента РФ, который согласовывает данную кандидатуру с членами Государственной Думы: Госдума производит контроль за деятельностью Центробанка с помощью профессиональных аудиторов: «Центральный банк ежегодно представляет на рассмотрение Государственной Думе годовой отчет и аудиторское заключение».

Центральный банк ежегодно не позднее 1 декабря представляет Государственной Думе основные направления денежно-кредитной политики на предстоящий год. Этот отчет содержит анализ состояния и прогноз развития экономики РФ, основные ориентиры, параметры и инструменты единой государственной и денежно-кредитной политики.

Проект основных направлений единой государственной и денежно-кредитной политики предварительно зачитывается Президенту РФ и Правительству РФ. Без утверждения Государственной думой, Центральный банк не может формировать ни макроэкономический курс государства, ни валютный курс, а также направления кредитной и денежной политики должны

в обязательном порядке и по регламенту, установленному в законе, согласовываться с Государственной Думой. Наряду с Президентом РФ, Центральный банк Российской Федерации по той же схеме должен предоставлять информацию по результатам своей деятельности и в пределах своей компетенции Государственной Думе по ее запросу. В процессе взаимодействия с органами власти, Центробанк должен следить за тем, чтобы принцип его независимости никем не нарушался, в случае обнаруженных нарушений своей независимости, Центральный банк Российской Федерации должен предпринять меры самозащиты – обратиться в Госдуму с заявлением о выявленных нарушениях и посягательстве на его независимость.

Правительство РФ разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Госдуме отчет об исполнении федерального бюджета, проводит в РФ единую финансовую, кредитную и денежную политику. Участие Центрального Банка в разработке экономической политики Правительства РФ предусмотрено действующим законодательством. На заседаниях Правительства РФ принимает участие Председатель Центрального Банка или один из его заместителей.

Правительство Российской Федерации и руководство Центрального банка Российской Федерации проводят совместные заседания при участии других должностных лиц государства, таких, как: Министр финансов РФ и Министр экономического развития и торговли РФ. Помимо указанных выше видов взаимодействия, Правительство РФ взаимодействует с Центральным банком РФ посредством выдачи ему различных поручений. Не все и не всегда решения Центробанка являются полностью самостоятельными, на этот счет в законе имеются некоторые ограничения: «Совет директоров Центрального Банка не может принять решение о выпуске в обращение новых банкнот и монет и об изъятии старых, утверждении номиналов и образцов новых денежных знаков без предварительного информирования Правительства РФ».

Центральный банк Российской Федерации взаимодействует не только с органами высшей власти государства, но и с другими органами, с которыми

связана реализация его конституционно-правовых и иных полномочий, в частности, большое значение придается связям Центробанка с и Министерством финансов РФ.

Министерство финансов РФ совместно с Министерством экономического развития РФ и Банком России разрабатывает и осуществляет меры по:

- обеспечению товарно-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения;
- укреплению денежного обращения;
- повышению покупательной способности рубля;
- подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики Российской Федерации;
- улучшению состояния расчетов в экономике;
- совершенствованию организации денежного обращения.

Одной из функций Центробанка, обеспеченной выполнением его полномочий является также обслуживание внутреннего долга РФ, данную задачу Центробанк выполняет во взаимодействии с Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством России, также совместно с указанной организацией, Центральный банк Российской Федерации реализует и другие функции, предоставленные ему государством, в частности, это контроль и надзор за соблюдением организациями, финансируемыми из государственного бюджета нормативно-правовой основы своей деятельности.

Примером взаимодействия Государственной Думы РФ и Счетной палаты РФ могут служить постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 декабря 2009 г. № 3019-5 ГД [35], и др. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 30 ноября 1999 г. №4663-П-ГД, деятельность Банка России за период с января по август 1998 г. была признана неудовлетворительной. В настоящее время таких случаев официального признания ненадлежащего исполнения полномочий

Центробанком не зафиксировано, хотя представляется, что такие факты имеют место быть.

Сформулируем основные выводы.

Круг взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с другими органами власти достаточно широк. Центробанк в процессе взаимодействия с Правительством РФ осуществляет разработку основ финансовой политики государства. Помимо постоянных взаимоотношений с членами Правительства РФ, Центральный банк Российской Федерации взаимодействует и с таким высшим органом государственной власти как Президент РФ. Президент РФ осуществляет взаимодействие с руководством Центрального банка Российской Федерации в рамках согласованного взаимодействия.

Участие Центрального Банка в разработке экономической политики Правительства РФ предусмотрено действующим законодательством. В заседаниях Правительства РФ принимает участие Председатель Центрального Банка или один из его заместителей. Центральный банк Российской Федерации взаимодействует не только с органами высшей власти государства, но и с другими органами, с которыми связана реализация его конституционно-правовых и иных полномочий, в частности, большое значение придается связям Центробанка с и Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством.

Глава 3 Основные направления совершенствования законодательства в области регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации

3.1 Актуальные проблемы правоприменения

На данный момент, существует множество проблем, связанных не только с правовым регулированием деятельности Центрального Банка Российской Федерации, но и в сфере правоприменения, рассмотрим некоторые из них.

Ученые отмечают в качестве одной из проблем правоприменения недостаточную детализацию положений о такой цели Центрального банка России как «защита и обеспечение устойчивости рубля» [10, с. 14], в ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», посвященной целям деятельности Центробанка, отечественному законодателю следовало бы более подробно раскрыть, в чем должны заключаться действия Центрального банка России в данном направлении.

Предлагается вернуться в этой части к прежней редакции ранее действовавшего законодательства, немного видоизменив ее, и сформулировать данную цель Центрального банка России в ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» следующим образом: «защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности по отношению к курсу основных мировых валют с помощью валютных интервенций и борьбы с внутренней инфляцией»

В чем заключается ценовая стабильность также не расшифровывается в ст. 34.1 указанного закона. Представляется, что данный пробел законодательства требуется устранить путем введения определений данных терминов непосредственно в указанные нормы законодательства.

Предлагается изложить ст. 34.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в следующей редакции: «Основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности (сохранения низких темпов роста потребительских цен), в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста».

С научной точки зрения, устойчивость рубля, в частности, связывают с его способностью сохранять свою покупательную способность на мировом рынке, не взирая на изменения в объективной реальности (внешние воздействия) [15, с. 191]. Фиксированность курса рубля на внутреннем российском рынке не дает представления об устойчивости рубля, поскольку оценивать его нужно как с позиций инфляционных процессов, так и в самом важном аспекте – с позиции его устойчивости покупательской способности на мировом рынке с учетом цен на товары, выраженных в мировых валютных единицах (наиболее влиятельные валюты в современном мире это евро и до последнего времени – доллар США).

Следует также отметить, что одновременно с целью укрепления рубля, продекларированной в вышеуказанных положениях закона, существует установка Центробанка на так называемый режим «плавающего валютного курса», а это несколько противоречит приведенным выше позициям действующего законодательства, поскольку плавающий или «гибкий» валютный курс означает по сути не укрепление курса рубля путем его регулировки его российским государством путем установления определенных лимитов в целях сохранения конкурентоспособности отечественных товаров на мировом рынке, а некоторое «подстраивание», адаптацию под имеющиеся изменения в валютных курсах главных мировых валют. В таком случае, возможно стоило бы закрепить позицию «плавающего валютного курса» законодательно. В настоящее же время данная позиция зафиксирована лишь в таком официальном документе, как Основные направления единой

государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (утв. Банком России) [45]; либо признать данный документ недействующим и вернуть Центробанк от наблюдательной позиции за курсом рубля к активному противодействию его падению с помощью финансово-правовых инструментов, как это было ранее. Отечественному законодателю необходимо сделать этот выбор, поскольку активная позиция Центрального банка России по укреплению национальной валюты и наличие «плавающего курса» вряд ли будут способствовать эффективному развитию экономики России.

В настоящее время много вопросов возникает относительно ответственности Центрального банка России, всех ее видов за возможное ненадлежащее выполнение полномочий, возложенных на него, в частности, дискуссионным является вопрос и о мерах конституционной ответственности, которые могли бы применяться к данному юридическому лицу. Следует констатировать, что в настоящее время к Центральному банку России по факту на практике не применяются практически никакие меры ответственности, также отсутствует и его гражданско-правовая ответственность за допущенные нарушения. В частности, можно привести в пример решение Моршанского районного суда Тамбовской области по делу № 2-1661/2015, связанному с резким падением курса рубля в 2014 г. в результате перехода Банка России к режиму плавающего валютного курса [43]. В решении суд признал, что банк отказался от обеспечения устойчивости рубля в связи с переходом на плавающий курс валюты. Получается, что с одной стороны имеется закрепление цели защиты и стабилизации рубля, а с другой – концепция плавающего курса, практика показала, что судебные инстанции могут толковать эти понятия как взаимоисключающие и выносить решение не в пользу «потерпевшей» стороны, хотя фактически Центральный банк России с переходом на плавающий курс перестал обеспечивать устойчивость рубля, которая изначально предполагалась по замыслу отечественного законодателя.

Представляется, что данное противоречие должно быть устранено, либо закреплением плавающего курса на уровне федерального законодательства, либо изменить редакцию упомянутых выше «Основных направлений» или принять новый документ, который бы устанавливал гарантии прав граждан и юридических лиц в случае резких изменений курсов валют и курса рубля по отношению к ним. Представляется, что концепция «плавающего курса» противоречит положению закона, закрепленному в ст. 75 Конституции РФ и ст. 3 Федерального закона № 86-ФЗ. Должна быть установлена ответственность за необеспечение стабильности курса рубля со стороны Центрального банка России, выработаны условия наступления такой ответственности и ее меры, то есть должны быть предусмотрены не только меры конституционно-правовой ответственности Центрального банка России, но и возможно особые меры гражданско-правовой ответственности, поскольку Центробанк обладает двойственностью своего правового статуса и значительными особенностями своей деятельности, обусловленной уникальными целями и задачами, поставленными перед ним государством, в настоящее время ответственность Центробанка закреплена, но никак не детализирована законодателем в ст. 50 Закона «О центральном банке».

Задача содействия развития экономической политики государства и активное участие в экономических процессах страны с помощью финансово-правовых инструментов изначально предполагается при создании центрального банка, в этом отношении Центральный банк России не должен являться исключением. В настоящее время в отличие от центральных банков США, других зарубежных стран, Центральный банк России не несет ответственности за снижение показателей экономики, отнесенных законом к его компетенции. В противовес данной позиции имеется и такая, что ответственность за экономический рост (спад) в масштабе государства должна быть поделена между Центральным банком России и Министерством экономического развития РФ в соответствии с их компетенцией и полномочиями, то есть поделив зоны ответственности между ними.

Необходимость регулирования валютного курса финансово-правовыми методами очевидна, в том числе активная роль должна принадлежать в этом процессе центральному банку страны, чего не происходит в российской практике в связи с утверждением положения о плавающем курсе, таким образом отечественный Центробанк занял выжидательно-наблюдательную позицию по сути самоустранившись от решения проблемы и реализации полномочия, делегированного ему государством.

Согласно действующему российскому законодательству, Председатель Центрального банка России может быть отстранен от должности, в том числе и в качестве меры ответственности только по личному представлению Президента и по согласованию с Госдумой, получается, что инициировать процесс его отстранения от должности может только лично сам Президент РФ, представляется что данное положение создает асимметрию во взаимодействии органов государственной власти и она должна быть устранена путем включения в число лиц, способных отстранить Председателя Центрального банка России от должности, в частности и за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей (это условие также следовало бы закрепить в законе) и другие компетентные органы власти: например, Государственную думу, которая могла бы требовать от Президента РФ отстранения главы Центробанка от должности, необходимо предусмотреть законодательный механизм такого отстранения по инициативе Госдумы.

Как верно заметил А.Г. Братко, «необходим механизм ответственности центрального банка перед обществом» [9, с. 51]. В Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике [8] в п. 1.1.5. закрепляется положение, согласно которому «ответственность центрального банка за проведение денежно-кредитной политики, а также за реализацию иных функций должны быть отражены в законодательстве».

Следует отметить, что Госдума наделена полномочием оценки деятельности рассматриваемого юридического лица.

Особенность Центрального банка РФ как субъекта конституционно-правовой ответственности предопределяется как спецификой его статуса, так и целями деятельности. В своей деятельности и в пределах осуществления своих функций, закрепленных в законодательстве о Банке России, он является независимым и не подчиняется ни одному из известных органов государственной власти Российской Федерации.

Центральный банк РФ подотчетен лишь Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Подотчетность Центрального банка РФ в отсутствии подчиненности каким-либо органам государственной власти является необходимым условием и предпосылкой привлечения Центрального банка РФ к конституционно-правовой ответственности. Именно на основании его подотчетности Государственной Думе РФ последняя может дать правовую оценку деятельности Банка России. Так, например, в истории становления Центробанка на современном этапе имелись случаи негативной оценки его деятельности Госдумой [6, с. 73]. Попытки усиления ответственности Центрального банка России предпринимались и ранее [7].

Центробанк должен стремиться к укреплению национальной валюты и не допускать дефолта (девальвации рубля). Так, например, вина Центрального банка России в дефолте, который случился в нашей стране 1997-1998 гг. вполне очевидна, помимо отставки Председателя Центробанка, которая обычно следует в подобных случаях, необходимо предусмотреть и иные меры ответственности, в том числе, конституционно-правовой. Необходимо сформировать конкретный перечень (возможно, открытый) деликтов как оснований конституционно-правовой ответственности Центрального банка России перед государством, очевидно, что возможность применения такого рода ответственности напрямую вытекает из ст. 75 Конституции РФ [1].

Фактически являясь по своей правовой природе органом государственной власти, Центробанк в то же время не отнесен отечественным законодателем ни к одной из ветвей власти, которые существуют в России согласно принципу разделения властей. Центральный банк Российской

Федерации можно отнести отчасти к публично-правовым образованиям, поскольку в его деятельности присутствуют признаки открытости, прозрачности информации, Центробанк периодически публикует свою отчетность, согласно установленным законом правилам и срокам, эти отчеты подлежат открытому обозрению и выкладываются на ресурсы свободного доступа в сеть Интернет, либо на справочно-поисковые ресурсы, предназначенные для широкого круга пользователей, которые могут ознакомиться с данной информацией.

Представляется что необходимо принять Конституционный закон «О конституционно-правовой ответственности Центрального банка России», а также включить в текст условия и виды ответственности Центрального банка России в ст. 50 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ. Представляется, что в основание конституционно-правовой ответственности Центробанка может быть положен конституционный деликт, например, превышение или злоупотреблений полномочий, неисполнение обязанности по реализации целей деятельности Центрального банка России, закрепленных в нормативных актах, и т.п.

Сформулируем основные выводы.

Учитывая все вышеизложенное, следует отметить тот факт, что в России до сих пор не закреплена ответственность за ненадлежащее исполнение им своих полномочий на конституционном уровне, это является пробелом в законодательстве и требует своего закрепления в законе, поскольку отсутствие в настоящее время конституционно-правовой ответственности юридического лица, осуществляющего свою деятельность на началах практически полной самостоятельности создает угрозу безнаказанного нарушения прав и свобод, а также законных интересов человека, гражданина, государства. Одним из оснований ответственности Центрального банка России предлагается сделать издание нормативного акта, который впоследствии будет признан незаконным в результате судебного разбирательства на уровне Конституционного суда РФ.

Отдельно следует указать основание ответственности такое как «непринятие мер к недопущению дефолта (девальвации) национальной валюты в период кризисной ситуации.

3.2 Предложения по совершенствованию законодательства

В предыдущем параграфе выпускной квалификационной работы были рассмотрены основные проблемы, связанные с деятельностью Центрального банка России и его особенностями его правового статуса.

Отечественному законодателю следовало бы более подробно раскрыть, в чем должны заключаться действия Центрального банка России в таком аспекте деятельности Центрального банка России как обеспечение стабильного курса рубля. Предлагается вернуться отчасти к прежней редакции ранее действовавшего законодательства, немного видоизменив ее, и сформулировать данную цель Центрального банка России в ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» следующим образом: «защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности по отношению к курсу основных мировых валют с помощью валютных интервенций и борьбы с внутренней инфляцией»

В чем заключается ценовая стабильность также не расшифровывается в ст. 34.1 указанного закона. Представляется, что данный пробел законодательства требуется устранить путем введения определений данных терминов непосредственно в указанные нормы законодательства.

Предлагается изложить ст. 34.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в следующей редакции:

«Основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности (сохранения низких темпов роста потребительских цен), в том

числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста».

Законодатель одной из целей Центробанка указал, как уже отмечалось выше, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы. Учитывая все вышеизложенное, возможны два варианта развития законодательства в указанном контексте:

– Закрепить позицию «плавающего валютного курса» законодательно. В настоящее же время данная позиция зафиксирована лишь в таком официальном документе, как Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (утв. Банком России) [30];

Либо:

– признать данный документ недействующим «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов» (утв. Банком России) и вернуть Центробанк от наблюдательной позиции за курсом рубля к активному противодействию его падения с помощью финансово-правовых инструментов, как это было ранее. Отечественному законодателю необходимо сделать этот выбор, поскольку активная позиция Центрального банка России по укреплению национальной валюты и наличие «плавающего курса» вряд ли будут способствовать эффективному развитию экономики России. Представляется, что концепция «плавающего курса» противоречит положению закона, закрепленному в ст. 75 Конституции РФ и ст. 3 Федерального закона № 86-ФЗ и не способствует поддержанию экономической стабильности в РФ.

В настоящее время много вопросов возникает относительно ответственности Центрального банка России. Ответственность Центробанка закреплена, но никак не детализирована законодателем в ст. 50 Закона «О центральном банке».

С учетом вышеизложенного предлагается:

– Установить ответственность за необеспечение стабильности курса рубля со стороны Центрального банка России, выработать условия наступления такой ответственности и ее меры, предусмотрев меры конституционно-правовой ответственности Центрального банка России перед государством.

– Согласно действующему российскому законодательству, Председатель Центрального банка России может быть отстранен от должности, в том числе и в качестве меры ответственности только по личному представлению Президента и по согласованию с Госдумой, получается, что инициировать процесс его отстранения от должности может только лично сам Президент РФ, представляется что данное положение создает асимметрию во взаимодействии органов государственной власти и она должна быть устранена путем включения в число лиц, способных отстранить Председателя Центрального банка России от должности, в частности и за ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей (это условие также следовало бы закрепить в законе) и другие компетентные органы власти: например, Государственную думу, которая могла бы требовать от Президента РФ отстранения главы Центробанка от должности, необходимо предусмотреть законодательный механизм такого отстранения по инициативе Госдумы.

В это связи представляется необходимым внести изменения в ст. 14 «О центральном банке России» и изложить ее 1 абзац в следующей редакции:

– Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на пять лет большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Председатель Банка России может быть рекомендован Президенту РФ к отстранению от занимаемой им должности Председателя по инициативе членов Государственной думы путем проведения голосования, решение принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

– Представляется что необходимо принять Конституционный закон «О конституционно-правовой ответственности Центрального банка России», а

также включить в текст условия и виды ответственности Центрального банка России в ст. 50 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ. Представляется, что в основание конституционно-правовой ответственности Центробанка может быть положен конституционный деликт: превышение или злоупотреблений полномочий, неисполнение обязанности по реализации целей деятельности Центрального банка России, закрепленных в нормативных актах, и т.п.

В ст. 14 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предлагается внести также следующие дополнения:

– «Одним из оснований ответственности Председателя Центрального банка России является издание нормативного акта, который впоследствии будет признан незаконным в результате судебного разбирательства на уровне Конституционного суда РФ».

– «Председатель Центрального банка России несет персональную ответственность за непринятие мер к недопущению дефолта (девальвации) национальной валюты в период кризисной ситуации.

Сформулируем основные выводы.

Выше был рассмотрен ряд проблем, которые имеются в нормативно-правовом регулировании организации и деятельности Центрального банка РФ. Было также предложено законодателю внести отдельные дополнения и изменения в нормы действующей нормативно-правовой базы деятельности Центробанка.

Заключение

Сформулируем основные выводы по проведенному исследованию.

Нормативная регламентация деятельности Центрального банка Российской Федерации, ее отдельных аспектов и направлений осуществляется на уровне Конституции РФ, а также на подзаконном уровне, также существует локальная нормативная документация, разрабатываемая для регуляции организационных и иных правоотношений внутри самого банка. Фактически являясь по своей правовой природе органом государственной власти, Центробанк в то же время не отнесен отечественным законодателем ни к одной из ветвей власти, которые существуют в России согласно принципу разделения властей. Центральный банк Российской Федерации можно отнести отчасти к публично-правовым образованиям, поскольку в его деятельности присутствуют признаки открытости, прозрачности информации, Центробанк периодически публикует свою отчетность.

Конституционно-правовой статус Центробанка отличается спецификой, в том числе связанной и с его некоммерческой природой. Центробанк не может быть ликвидирован никаким из известных российскому гражданскому праву способов ликвидации юридических лиц, его особый статус позволяет прекратить существование данного юридического лица только в результате принятия соответствующих поправок к Конституции РФ или принятия нового закона.

Режим имущества, принадлежащего Центральному банку России, имеет свою специфику, в качестве типа пользования имущества не указывается оперативное управление, как в случае, например, с бюджетными учреждениями, тем не менее имущество для осуществления целей его деятельности, Центробанку передается безвозмездно именно государством.

Представляется что в настоящее время должна быть расширена законотворческая функция Центрального банка Российской Федерации с приданием ему права законодательной инициативы в банковской и денежно-

кредитной сфере, а также ему необходимо предоставить право давать официальные заключения по законопроектам в указанных сферах правовой регламентации общественных отношений.

Зарубежный опыт в основном свидетельствует о наличии независимости как принципа работы центрального банка в большинстве стран, тенденция независимости центральных банков прослеживается в ее закреплении в ряде Конституций зарубежных стран. В настоящее время существует европейская система центральных банков, в которую входят центральные банки государств – членов Европейского союза, на высшей ступени иерархии данной системы находится Европейский Центральный Банк (ЕЦБ), который в качестве юридического института закреплён законодательно в нормах, имеющих по своей правовой природе характер, аналогичный конституционно-правовому закреплению. Alesina A., Grilli V писали, в частности, о том, что создание ЕЦБ кардинально изменило всю политэкономическую ситуацию в Европе.

Принципы отличаются своей обобщенностью, конституционной закреплённостью, фундаментальностью, значимостью, возможностью практической реализации их сущности в правоприменении, они не должны являться декларативными, в этом отношении можно сказать, что вышеуказанные принципы по большей мере реально задействованы в деятельности рассматриваемого юридического лица.

Наличие системы принципов организации и деятельности Центрального банка России создает условия для стабильного функционирования рассматриваемого института власти. Свойство конституционных принципов – обеспечивать стабильность различного рода общественных отношений, опосредованных правом предполагает необходимость их неукоснительного соблюдения всеми участниками правоотношений, то есть обязательность конституционно-правовых принципов к их исполнению; объективность как свойство принципов рассматриваемой сферы регламентации общественных отношений также является их внутренне присущим свойством. Не все принципы права являются официально закреплёнными в источниках

конституционно-правовых норм, некоторые из них нашли свое отражение только в доктрине права, тем не менее они вполне применимы в их практическом назначении.

Центробанк является некоммерческой по сути (а не по нормативному определению) организацией, не имея основной целью извлечение прибыли, данное юридическое лицо осуществляет свои цели деятельности на пользу обществу, и, как уже отмечалось выше имеет схожие признаки с публичным образованием в своей правовой природе.

Полномочия Центрального Банка Российской Федерации обусловлены их закреплением в федеральном законе и на конституционном уровне, в своей деятельности Центробанк успешно сочетает различные организационно-правовые методы, в частности: нормативные, административные, корректирующие и др., разрешенные действующим законодательством и входящие в компетенцию данного юридического лица.

Реализация конституционного полномочия Центрального Банка Российской Федерации по выпуску денежной массы в свободное обращение не может быть обусловлена чьим-то немотивированным желанием, к этому должны быть определенные веские причины, такие как девальвация, характеризующаяся резким «обвалом» курса национальной валюты – рубля; дополнительная денежная масса может быть выпущена в обращение также с целью ликвидации дефицита государственного бюджета (побочное действие – повышение инфляции); дестабилизация экономики и изменение государственной политики либо политического строя; дополнительная денежная масса выпускается Центробанком в обращение в ответ на стремительное повышение цен коммерческими предприятиями на товары и услуги.

Следует отметить, что по своей правовой природе полномочия, предоставленные государством Центральному Банку Российской Федерации, различны, так, например, часть из них можно считать делегированием со стороны государства Центробанку элементов своих полномочий, включая

такие аспекты, как «эмиссия денежной масс; формулирование правил проведения расчетов и операций банковских операций коммерческих банков страны», и проч. Помимо рассмотренных выше полномочий, в компетенцию Центрального Банка Российской Федерации входят и иные аспекты, например, такой, как покупка и реализация иностранных валютных средств. Центральный Банк Российской Федерации закупает валюту для целей государства в зарубежных странах.

Одним из полномочий Центробанка является контроль Центробанком золотовалютных резервов России; кроме того, Банк России обладает полномочием проводить от имени России международные валютные сделки, участвовать в правоотношениях с участием Международного валютного фонда. Центральный Банк Российской Федерации самостоятельно представляет свои интересы в судах любого уровня судебной системы нашей страны, судах иностранных государств, включая и международную судебную систему.

Поскольку отсутствует характер принуждения и соответствующий коммерческий банк может оспорить решение Центробанка о лишении его лицензии в судебной инстанции, кроме того, Центробанк может претендовать на лишение лицензии не в отношении любых юридических лиц, а исключительно в конституционно-правовом «поле» своей деятельности – в отношении выявленных серьезных нарушений кредитными организациями (коммерческими банками), поэтому нарушения принципов Конституции РФ в указанных действиях нет.

Центробанк обладает полномочием по законотворчеству; контрольными и надзорными полномочиями и другими, предоставленными ему законодателем, в частности, это контроль Центробанком золотовалютных резервов России; кроме того, Банк России обладает полномочием проводить от имени России международные валютные сделки, участвовать в правоотношениях с участием Международного валютного фонда.

Сфера взаимодействия с органами власти достаточно широка, что объясняется наличием достаточно большого перечня полномочий Центробанка, как следствие, он должен вступать в различные общественные отношения. Между органами власти, как это известно из теории права, всегда существуют отношения различного типа, как вертикальные, так и горизонтальные, рассмотрим, в какие из них вступает Центральный банк Российской Федерации, на каком основании и его место в данных правоотношениях. В тесной взаимосвязи осуществляет свои полномочия Центробанк в первую очередь со структурами Правительства РФ, данное взаимодействие объясняется одной из целей деятельности Центрального банка Российской Федерации – регулирования денежно-кредитной политики государства, для осуществления данного взаимодействия Центробанк использует различные инструменты, необходимые для проведения единой денежно-кредитной политики на территории всей страны, согласно замыслу отечественного законодателя Центробанк разрабатывает эту концепцию совместно с Правительством РФ.

Макроэкономический курс государства в качестве концепции правоприменения вырабатывается Правительством РФ и поддерживается на уровне Центрального банка Российской Федерации, который и проводит ее в жизнь, то есть помогает осуществлять на практике те положения, которые разработало Правительство РФ относительно направлений экономического развития государства, соблюдая при этом заданные приоритеты и тенденции, сформулированные Правительством РФ с целью их практической реализации. Соблюдение принципа независимости в контексте реализации макроэкономического курса государства является важным условием недопущения различных злоупотреблений, в частности, ресурсы Центрального банка Российской Федерации не должны использоваться в целях покрытия дефицита государственного бюджета. В проведении макроэкономического курса государства путем разработки основ денежно-кредитной политики на определенный период: долгосрочный, среднесрочный

или краткосрочный, Центральный банк Российской Федерации оставляет за собой возможность проявления собственной инициативы, помимо основ кредитной политики, Центробанк наряду с правительством осуществляет разработку основ финансовой политики государства.

Президент РФ участвует во взаимоотношениях с руководством Центробанка не только лично, но и может проводить свое взаимодействие через органы управления – администрацию Президента РФ; взаимодействие также происходит на основе сотрудничества в форме консультаций, иных видов координирования их совместной деятельности на практике. Президент РФ осуществляет взаимодействие с руководством Центрального банка Российской Федерации в рамках согласованного взаимодействия.

Информация предоставляется Центробанком для ознакомления Президенту РФ не в произвольной форме, а в заданном законодательно алгоритме, порядок данного предоставления информации устанавливается на федеральном уровне посредством закрепления его в законе. Центральный банк не только наделен возможностью проявления законодательных инициатив и правотворчества, но и может в определенных ситуациях оповещать главу государства о посягательстве на независимость его деятельности.

Центробанк взаимодействует не только с органами высшей власти государства, но и с другими органами, с которыми связана реализация его конституционно-правовых и иных полномочий, в частности, большое значение придается связям Центробанка с Минфином и Федеральным казначейством.

Был рассмотрен ряд проблем, которые имеются в нормативно-правовом регулировании организации и деятельности Центрального банка РФ, а также сформулированы предложения о внесении отдельных дополнений и изменений в нормы действующей нормативно-правовой базы деятельности Центробанка.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Александрова В.В. Финансово-правовой статус Центрального банка России // International & Domestic Law. Материалы XV Ежегодной всероссийской конференции по национальному и международному праву. Екатеринбург, 2020. С. 691-698.
2. Амосова В.В., Казанкова Т.Н. Правовой статус Центрального банка России как публично-правового института Российской Федерации // Российская наука: актуальные исследования и разработки. Сборник научных статей VII Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х частях. Редколлегия: Г.Р. Хасаев, С.И. Ашмарина [и др.]. 2019. С. 343-346.
3. Арзуманова Л.Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы: сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1 (22). С. 50-66.
4. Архиреева А.С., Приходько Е.Г. Правовой статус Центрального Банка Российской Федерации // Эпомен. 2019. № 25. С. 22-29.
5. Ахиджак Д.Б. Правовой статус Центрального банка России // Научный электронный журнал Меридиан. 2019. № 10 (28). С. 63-65.
6. Бельчик А.М. Полномочия Центрального банка Российской Федерации: некоторые проблемы осуществления контрольной деятельности // Научный журнал «Эпомен», № 34, 2019. С. 73-81.
7. Белякова А.В. Правовое положение Центрального Банка России и его функции // Молодой ученый. 2023. № 16. (463). С. 153-158.
8. Берхмиллер А.Н., Кузьменко Д.А. Правовое положение Центрального Банка России и его функции // Конкурс лучших студенческих работ: сборник статей II Всероссийского научно-исследовательского конкурса: в 2 ч. Пенза, 2020. С. 10-14.

9. Братко А.Г. Банковское право в России (вопросы теории и практики). М., 2007. С. 51.
10. Волгин А.Р. О некоторых проблемах правового регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации // Правовой альманах. 2023. № 1 (23). С. 14-19.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. – № 238-239. – 08.12.1994. – Ст. 3301.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 22.12.1995 № 14-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 35. Ст. 410.
13. Громова К.Е., Медведева Е.В. Полномочия Центрального Банка Российской Федерации // Сборник материалов XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2020. С. 21-24.
14. Гузнов А.Г. Исторический аспект создания и развития Центральные банки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 71-80.
15. Гузнов, А.Г. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская. — 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 500 с.
16. Деменина Е.Ю., Якупова А.Б., Бойко Н.Н. Сравнительно-правовой статус Центрального банка России и Германии // Инновационное развитие. 2017. № 12 (17). С. 158-159.
17. Ермаков В.Г., Целыковский И.В. Исторический аспект развития конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 10 (41). С. 44-55.
18. Ефимцева Т.В. К вопросу о правовом статусе Центрального Банка России // Наука в современном информационном обществе. Материалы XXVI международной научно-практической конференции. Morrisville, 2021. С. 192-197.

19. Жане А.И. К вопросу об определении правового положения Центрального Банка России в качестве осуществляющего финансовую деятельность государственного органа // Эпомен. 2019. № 26. С. 94-98.
20. Казанкова Т.Н., Кавкаева Ю.А. Центральный Банк России: правовой статус, особенности // Аллея науки. 2018. Т. 4. № 3 (19). С. 646-649.
21. Керимова С.Н., Магомедова М.Х. Особенности правового статуса Центрального банка России // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. Т. 33. № 3. С. 89-94.
22. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов (принят Временным комитетом Международного валютного фонда 26 сентября 1999 г.) // Вестник Банка России. – 30 декабря. – 1999 г. – № 83.
23. Козырева Е.В., Новикова Н.В. К вопросу о правовом статусе Центрального банка России // вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 1. С. 24-28.
24. Кокоулин С.Е., Марамыгин М.С. История регулирующей деятельности Банка России // Финансовые и правовые аспекты социально ориентированного инвестирования. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. 2020. С. 91-94.
25. Конституция Российской Федерации: (принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 1.
26. Курдюк П. М., Очаковский В. А. Некоторые особенности реализации контрольных полномочий Центральным Банком Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Том 5. № 3. С. 120-125.
27. Милаева П.Р. Сравнительный анализ Банка России с институтами центральных банков зарубежных стран (правовой аспект) // Студенческий вестник. 2022. № 33-2 (225). С. 9-12.

28. Муцалова Х.А., Идрисов Х.В. Происхождение Центрального банка РФ и денежно-кредитной системы России: историко-правовой аспект // Актуальные проблемы юриспруденции. Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов. Грозный, 2023. С. 91-95.
29. Неженец О.В. К вопросу о статусе Центрального банка Российской Федерации и его полномочиях // Научный журнал «Эпомен». 2020. № 35. С. 236-242.
30. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (утв. Банком России) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400129/ (дата обращения: 27.10.2023).
31. Паскалова К.И. Исторические предпосылки создания в России мегарегулятора финансового рынка в роли Центрального банка Российской Федерации // Academy Journal. 2017. № 2. С. 18-32.
32. Петрова О. М. Особенности взаимоотношений центрального банка Российской Федерации с органами государственной и исполнительной власти // Право: современные тенденции: материалы III Международной науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016 г.). Краснодар: Новация, 2016. С. 57-59. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/180/9143/> (дата обращения: 27.10.2023).
33. Печкина Д.А. Правовой статус Центрального банка // Право: история, теория, практика. Сборник материалов III международной очно-заочной научно-практической конференции. 2018. С. 82-86.
34. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации РФ от 11.06.97 № 198-СФ «О неотложных мерах по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 25. – Ст. 2828.
35. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 декабря 2009 г. № 3019-5 ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52 (ч. I). – Ст. 6488.

36. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 02.09.1998 № 2906-П ГД «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – ст. 167.

37. Решение Моршанского районного суда Тамбовской области по делу № 2-1661/2015

//<https://sudact.ru/regular/doc/2BaZ0R5OB9Zu/?ysclid=loazmchko0750843576>.

38. Салихова А.А., Янтурина Э.И., Бойко Н.Н. Исторический аспект создания и развития центральных банков // Colloquium Journal. 2019. № 21-7 (45). С. 86-87.

39. Селезнев И.А. Особенности правового статуса Центрального банка России // Актуальные исследования. 2020. № 12 (15). С. 56-59.

40. Степанова Д.И. Актуальные научно-правовые проблемы статуса Центрального банка Российской Федерации (Банка России) // Международный журнал гражданского и торгового права. 20219. № 2. С. 5-8.

41. Столяренко В.М. Центральный банк – как орган государственной власти (На примере Великобритании, Испании, Российской Федерации, США, Франции и ФРГ): Дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02: М., 1999. 470 с.

42. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 13 июля. – 2002. № 127.

43. Хван И.И. Правовой статус Центрального банка России // Актуальные проблемы общества, экономики и права в контексте глобальных вызовов. сборник материалов XX Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2023. С. 235-238.

44. Целыковский И.В. Конституционно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации: дисс... кандидата юридических наук

/Белгородский государственный национальный исследовательский университет. Елец, 2014. С. 13.

45. Якименко Н.С., Якименко С.А. Особенность финансово-правового статуса Центрального Банка России // Ученые записки Института управления, бизнеса и права. Серия: Экономика. 2017. № 5. 2017. С. 356-366.

46. Alesina A., Grilli V. The European Central Bank: Reshaping Monetary Politics in Europe. Working paper №3860. National Bureau of Economic Research, 1991.

47. Gromley L., de Haan J. The Democratic Deficit of the European Central Bank II European Law Revue, №21, 1996. – P. 110.

48. Smits R. The European Central Bank: Institutional Aspects II International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, 1996.

49. The Law of the European Community. A Commentary on the EC Treaty / Ed. Campbell D. NY: Matthew Bender, 1996.

50. Tromm J.J.M. Introduction to European Community law. Module I: Institutional law. The Hague: Asser Instituut, 1994.