

§1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Адарченко Е.О.

СЛОЖНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Предметом исследования следует признать статус Центрального Банка Российской Федерации, который по мнению автора является неоднозначным. Определение статуса центрального банка, и вместе с тем его задач, прав, и обязанностей является необходимым условием того, что банковская сфера государства имеет стабильное и безпроблемное функционирование. Автор утверждает что практически все из доктринальных мнений характеризуют центральный банк либо как орган государственной власти (хотя какой именно ветви остается не ясным), либо как некоммерческую организацию. По мнению автора не один из таких подходов нельзя считать оптимальным для определения статуса Центрального Банка, при учете сохранения его функций и принципов деятельности. Автор считает, что изучая статус Центрального Банка РФ необходимо учитывать значение его управленческой деятельности при участии в гражданско-правовых отношениях. В статье наиболее отчетливо проявляется сравнительно правовой метод, который проявляется в виде сравнения точек зрения различных ученых; также применяется метод анализа и обобщения при разборки современного банковского законодательства. Исследуя и анализируя существующие предложения ученых по поводу решения проблемы статуса Центрального Банка РФ, мы предлагаем собственный вариант законодательного закрепления статуса Центрального Банка РФ. Мы предлагаем создание закона "О юридических лицах публичного права", который будет закреплять признаки, которым должно соответствовать формирование, чтобы стать юридическим лицом публичного права. Рекомендуем рассматривать статус Банка России на основе принципов юридического лица публичного права. По-скольку, это единственная конструкция позволяющая соединять в себе и властные полномочия, свойственные государственным органам, и полномочия некоммерческих организаций соединяя их в единое целое, и в то же время не противоречить сущности каждой из организаций в отдельности. Создание закона « О юридических лицах публичного права» решит проблемы сложности и неопределенности статуса Центрального Банка РФ, а также иных организаций, законодательно признанных юридическим лицом частного права, а формально занимающихся управленческой деятельностью в масштабе всей страны.

Ключевые слова: Государство, центральный банк, исполнительные органы, власть, некоммерческие организации, юридическое лицо, публичное право, функции, управление, независимость.

Abstract: The subject of this research is the status of the CBRF, which in author's opinion is rather ambiguous. Determination of the Central Bank's status, its tasks, rights, and responsibilities is necessary in order to ensure that the national banking industry will have a stable and problem-free functionality. The author claims that practically all doctrinal opinions characterize the Central Bank either as a branch of government authority (although exactly which, remains unclear), or as a non-commercial organization. In author's opinion, none of these approaches can be considered optimal in determining the status of the Central Bank and maintain its functions and principles of operation. Researching and analyzing current proposals of scholars with regards to solution of issue of status of CBRF, the author proposes an original option of codifying the status of the CBRF by passing the law "On Legal Entities under Public Law", which will stipulate the criteria for becoming a legal entity under public law. Passing this law would resolve the complications and indeterminacy of the status of CBRF, as well as other organizations legally defined as legal entities under private law, while formally conducting executive activity on a nationwide scale.

Keywords: State, Central Bank, Executive branches, Authority, Non-commercial organizations, Legal entity, Public law, Functions, Management, Independence.

Сложности определения статуса Центрального Банка РФ.

Для того чтобы банковская сфера государства имела стабильное и безпроблемное функционирование, необходимо в первую очередь определить статус центрального банка, и вместе с тем его задачи, права, обязанности и другие элементы, его характеризующие.

Статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации, и главным образом ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации»¹. Создание Центрального банка РФ предусмотрено Конституцией РФ (ст. 75). Там же определен порядок назначения на должность и отстранения от должности Председателя Центрального банка РФ (п. «г» ст. 85 и п. «в» ст. 103 Конституции РФ). Но Конституция РФ не регулирует исчерпывающим образом порядок формирования и деятельности, структуру и компетенцию Центрального банка РФ, эти положения содержатся в ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)».

Закон указывает, что функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. И далее, что Банк России является юридическим лицом.

Таким образом несложно заметить что статус ЦБ РФ еще более не определен нежели статус государственных корпораций, так как ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не дает точного определения Центрального Банка как субъекта общественных правоотношений. С одной стороны Банк России является юридическим лицом, однако не является государственным органом, а с другой стороны обладает огромным количеством властных полномочий, свойственных государственным органам.

Административно-правовой статус Центрального Банка заключается в его управленческой и исполнительной деятельности. В науке административного права под государственным управлением понимают деятельность государства исполнительно-распорядительного характера или административную деятельность, осуществляемую главным образом органами

исполнительной власти как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

М. А. Лапина наиболее точно определяет и понятие государственного управления как одну из форм деятельности уполномоченных на то субъектов, состоящую в практической организации осуществления его задач и функций². Действительно, управленческую сущность Центрального Банка как ни что лучше могут охарактеризовать его функции, закрепленные в ст. 4 Закона №86-ФЗ, которые все без исключения включают в себя элементы управления, а именно:

- планирование деятельности;
- организация деятельности кредитных организаций;
- координация деятельности кредитных организаций;
- контроль и надзор.

На основе указанных функций очевидно верховенство статуса Центрального Банка как монополиста управленца в области банковского сектора.

Статус Центрального Банка России является дискуссионным вопросом в научной среде. Различные авторы по своему предлагают его рассматривать и интерпретировать.

Например, Г. А. Тосунян считает, что Центральный банк РФ является федеральным органом государственной власти, не входит в систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и осуществляет свои функции независимо от них. Банк России является самостоятельным (независимым) звеном единой системы государственной власти РФ³. Данное суждение на наш взгляд предопределяет увеличение количества существующих ветвей власти. Если же признавать Центральный Банк самостоятельной ветвью власти, то по аналогии таковой придется признать и Счетную палату. Наша точка зрения состоит в том, что существующее на уровне Конституции РФ разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную следует признать окончательным и справедливым решением законодателя. И если какое либо формирование обладает властными функциями, следует признать его одним из видов существующих ветвей власти, или же не признавать таковыми; но не выделять в самостоятельную ветвь власти. Наиболее

² См.: Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч. – практ. пособие. М., 2006. С. 9.

³ Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть* теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М.; Дело, 2000 – С. 41-45; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. – 1998 – №9 – С 10-11.

¹ См.: Федеральный закон РФ «О центральном банке РФ» от 10 июля 2002г.//Собрание законодательства от 15 июля 2002 г. N 28 ст. 2790.

верной представляется следующее суждение А. П. Жмулевской, по мнению которой Центральный банк Российской Федерации – это государственный орган специальной компетенции, не относящийся ни к одной из ветвей власти, осуществляющий государственное управление в денежно-кредитной сфере⁴.

С.А. Голубев рассматривает ЦБ РФ позиции теории государственного управления и делается утверждение о том, что в условиях современного состояния правовой науки и развития государственного аппарата понимание функции государственного управления исключительно как функции исполнительных органов государства, а аппарата государства как совокупности исполнительных государственных органов устарело и не отражает существующую действительность⁵. По мнению С.А. Голубева, орган государственного управления – это организационно и структурно обособленная часть государственного аппарата, созданная в порядке, предусмотренном конкретным нормативно-правовым актом, с целью осуществления управленческих функций государства в отдельных сферах общественной жизни, и наделенная для этого государственно-властными полномочиями, которые она реализует строго в рамках своей компетенции в установленной форме, и состоящая из государственных служащих.

Если придерживаться указанного мнения, а именно приравнивания ЦБ РФ к государственным органам, не сложно заметить, что Банк России имеет массу отличий от большинства государственных органов по функциям государственного управления, в частности, его функции не носят характер, предполагающий право собственности управляемого объекта, а также нет права вмешиваться во внутреннюю деятельность управляемых объектов.

Л.Г. Ефимова обращает внимание на двойственную правовую природу Банка России, заключающуюся в том, что одновременно он является органом государственного управления специальной компетенции и юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность. «Осуществление Банком России хозяйственной

деятельности и выполнение им одновременно административно-контрольных полномочий не совершается независимо друг от друга. Заключая гражданско-правовые сделки с коммерческими банками в целях реализации своего хозяйственного интереса, он прежде всего оказывает тем самым соответствующее целенаправленное воздействие на развитие системы кредитных организаций и определяет кредитную политику в государстве»⁶. Данную точку зрения возможно считать оптимальной, однако говоря о Банке России как о юридическом лице, его следует уравнивать с другими юридическими лицами, в том числе и подконтрольных ему коммерческими банками. Но каким образом равенство может совместно существовать с подконтрольностью остается неясным.

Профессор Агапов А.Б. дает определение статуса Банка России, на основе его компетенции. Изучая компетенцию Банка России, А.Б. Агапов выделяет следующие основные виды полномочий:

1. Полномочия отнесенные к исключительному ведению Банка России (эксклюзивные полномочия).

2. Полномочия, осуществляемые Банком России самостоятельно, наряду с федеральными министерствами и ведомствами. Банк России является основным государственным органом валютного регулирования, а также наравне с другими публичными органами осуществляет валютный контроль.

3. Полномочия, осуществляемые Банком России по согласованию с Правительством РФ, иными федеральными органами исполнительной власти или по их поручению⁷. И на основе этого представляет Банк России как федеральный орган государственной власти, к ведению которого отнесены исполнительно-распорядительные полномочия в сферах руководства банковской системой и реализации единой государственной денежно-кредитной политики. На наш взгляд Центральный Банк достаточно сложно отождествлять с остальными государственными органами, на том основании, что ЦБ РФ в первую очередь является властным субъектным-регулятором, но в процессе эволюции субъектного состава финансово-правовых отношений приобрел публично-правовой статус.

Сущность деятельности современных центральных банков была достаточно точно отражена на

⁴ Жмулевская А. П. Административно-правовые функции Центрального банка Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

⁵ Голубев С. А. Центральный банк РФ как орган государственного управления банковской системой страны: Автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2000 – С 11, Голубев С. А. Роль Центрального банка РФ в регулировании банковской системы страны – М Юстицинформ, 2000 – С 40.

⁶ Ефимова Л. Г. Банковское право учебное и практ пособие – М Бек, 1994 – С 7, Ефимова Л Г Еще раз о юридической личности Банка России//Бизнес и банки – 1999 – №3 – С 4-5

⁷ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. – Мю: Изд-во Юрайт, 2013. Стр. 136.

Государственные институты и правовые системы

симпозиуме в честь 200-летия Банка Франции в 2000г. Тогда в процессе обсуждения был поставлен вопрос о выявлении правильного смысла слова «accountability»(подотчетность) применительно к независимому статусу центральных банков. Глава французского правительства отметил, что данное понятие требует от руководства банков «умения хладнокровно вести споры и дискуссии с правительствами, парламентами, деловыми кругами и общественным мнением»⁸. Тем самым центральным банкам присваивается индивидуальный статус, при котором некая ответственность и подотчетность тесно граничит и взаимодействует с отстаиванием собственных интересов, с целью укрепления денежной единицы государства.

Мы совершенно не согласны с точкой зрения тех ученых, которые причисляют Банк России к некоммерческим организациям.

Например, Я. А. Гейвандов считает, что Банк России – это некоммерческая организация, существующая в форме учреждения⁹. С данным мнением сложно согласиться, поскольку некоммерческие организации в форме учреждения в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰ федеральное имущество может принадлежать Центральному банку только на праве оперативного управления. Однако право Центрального Банка на принадлежащее ему имущество представляет собой иную конструкцию, а также обязанность перечисления 50 % полученной прибыли ежегодно в федеральный бюджет – также не характеризует ЦБ РФ как некоммерческую организацию.

Г. А. Тосунян считает, что Центральный банк РФ является коммерческой организацией и не может не быть таковой, поскольку свои расходы он обязан осуществлять за счет своих доходов. При этом организационно-правовая форма Банка России – государственное унитарное предприятие. Г. А. Тосунян указывает, что имущество принадлежит Банку России на праве хозяйственного ведения¹¹. Но в таком случае существует следующее противоречие, а именно, Банк России не вправе осуществлять операции с недвижимостью, в то время как унитарные предприятия могут совершать любые операции с согласия собственника.

Учитывая все вышеизложенные мнения по поводу статуса Центрального Банка РФ, нам кажется, что в каждом из приведенных точек зрения существуют некоторые противоречия, которые создаются путем кардинального исключения предыдущих мнений.

Поэтому, мы рекомендуем рассматривать статус Банка России на основе принципов юридического лица публичного права. Поскольку, это единственная конструкция позволяющая соединять в себе и властные полномочия, свойственные государственным органам, и полномочия некоммерческих организаций соединяя их в единое целое, и в то же время не противоречить сущности каждой из организаций в отдельности. Создание закона « О юридических лицах публичного права» решит проблемы сложности и неопределенности статуса Центрального Банка РФ, а также иных организаций, законодательно признанных юридическим лицом частного права, а формально занимающихся управленческой деятельностью в масштабе всей страны.

Библиография:

1. Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : науч. – практ. пособие. М., 2006. С. 9.
2. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть: теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М.: Дело, 2000 – С. 41-45; Тосунян Г. А.,
3. Викулин А. Ю. К вопросу о статусе Банка России // Деньги и кредит. – 1998-№9-С 10-11.
4. Жмулевская А. П. Административно-правовые функции Центрального банка Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.
5. Голубев С. А. Центральный банк РФ как орган государственного управления банковской системой страны: Автореф. ... канд. юрид. наук. – М, 2000-С 11,
6. Голубев С. А. Роль Центрального банка РФ в регулировании банковской системы страны-М Юстицинформ, 2000-С 40.
7. Ефимова Л. Г. Банковское право учебное и практ пособие-М Бек, 1994-С 7,
8. Ефимова Л. Г. Еще раз о юридической личности Банка России//Бизнес и банки-1999-№3-С 4-5
9. Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. – Мю: Изд-во Юрайт, 2013. Стр.136.

⁸ Bicentennial Symposium “Independence and accountability. Developments in Central Banking”. Banque de France. 2000. P.189.

⁹ См. Гейвандов Я. А. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации // Государство и право – 1997. – № 11. – С. 75

¹⁰ ФЗ «О некоммерческих организациях»

¹¹ Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. – М.: Дело, 1997. – С. 150-152.

10. Bicentennial Symposium “Independence and accountability. Developments in Central Banking”. Banque de France. 2000. P.189.
11. Гейвандов Я. А. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации // Государство и право-1997. № 11. – С. 75
12. Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. – М.: Дело, 1997. – С.150-152.
13. Чхутиашвили Л.В. Российские коммерческие банки в современных условиях: основные направления качественного совершенствования и перспективы развития // NB: Финансовое право и управление. – 2013. – 2. – С. 51-76. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_641.html
14. Болтинова О.В.– К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации//Финансовое право и управление. № 2, 2013, стр. 39-45, DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.972
15. Чхутиашвили Л.В. Российские коммерческие банки в современных условиях: основные направления качественного совершенствования и перспективы развития // NB: Финансовое право и управление. – 2013. – 2. – С. 51 – 76. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_641.html
16. Д. Г. Алексеева Обеспечение банковской безопасности в исламских государствах // Национальная безопасность. – 2011. – 3. – С. 122 – 131.

References (transliterated):

1. Lapina M. A. Realizatsiya ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii : nauch. – prakt. posobie.M., 2006. S. 9.
2. Tosunyan G A, Vikulin A. Yu. Den'gi i vlast' teoriya razdeleniya vlastei i problemy bankovskoi sistemy. – М.; Delo, 2000 – S. 41-45; Tosunyan G.A,
3. Vikulin A. Yu .K voprosu o statuse Banka Rossii // Den'gi i kredit. – 1998-№9-S 10-11.
4. Zhmulevskaya A. P. Administrativno-pravovyyefunksii Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2007. S. 8.
5. Golubev S. A. Tsentral'nyi bank RF kak organ gosudarstvennogo upravleniya bankovskoi sistemoi strany: Avtoref ... kand yurid nauk. – М, 2000 – S 11,
6. Golubev S. A. Rol' Tsentral'nogo banka RF vregulirovaniy bankovskoi sistemy strany-M Yustitsinform, 2000 – S 40.
7. Efimova L. G. Bankovskoe pravo uchebnoe i prakt posobie-M Bek, 1994-S 7,
8. Efimova L. G. Eshche raz o yuridicheskoi lichnosti Banka Rossii//Biznes i banki-1999-№3-S 4-5
9. Agapov A.B. Administrativnoe pravo:uchebnik dlya bakalavrov. – Myu: Izd-vo Yurait, 2013. Str.136.
10. Geivandov Ya. A. Pravovoe polozhenie Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii //Gosudarstvo i pravo-1997. № 11. – S. 75
11. Tosunyan G.A. Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti finansov i kredita v Rossii. – М.: Delo, 1997. – S.150-152.
12. Chkhutiashvili L.V. Rossiiskie kommercheskie banki v sovremennykh usloviyakh: osnovnye napravleniya kachestvennogo sovershenstvovaniya i perspektivy razvitiya // NB: Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 51-76. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_641.html
13. Boltinova O.V. – K voprosu o gosudarstvennom finansovom kontrole v Rossiiskoi Federatsii//Finansovoe pravo i upravlenie. № 2, 2013, str. 39-45, DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.972
14. Chkhutiashvili L.V. Rossiiskie kommercheskie banki v sovremennykh usloviyakh: osnovnye napravleniya kachestvennogo sovershenstvovaniya i perspektivy razvitiya // NB: Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 51 – 76. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_641.html
15. D. G. Alekseeva Obespechenie bankovskoi bezopasnosti v islamskikh gosudarstvakh // Natsional'naya bezopasnost'. – 2011. – 3. – С. 122 – 131.