

УДК 342.59

Я. А. Богун

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Статья посвящена проблеме и противоречиям конституционно-правового статуса Центрального банка, концентрирует внимание на проблеме самостоятельности и независимости Центрального банка

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, Центральный банк, независимость Центрального банка, денежно-кредитная политика.

Ya. A. Bogun

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

Abstract. The article analyzes the problems and contradictions of the constitutional-legal status of the Central Bank, focused on the issue of autonomy and independence of the Central Bank.

Key words: Constitutional and legal status, the Central Bank, Central Bank independence, monetary policy.

Анализ конституционно-правового статуса Центрального банка связан с необходимостью научного осмысления нескольких важных проблем, которые находятся в плоскости пересечения конституционного и банковского права.

В ст. 75 Конституции, где говорится о Центральном банке, устанавливается, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центробанком России. Защита и обеспечение устойчивости рубля называется в качестве основной функции Центрального банка, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти[1].

Таким образом, Конституция, во-первых, выделяет основную функцию Банка России и, во-вторых, причисляет его к органам государственной власти. Вместе с тем в исчерпывающем списке органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ст. 11), Центральный банк отсутствует. Налицо явное противоречие. Кроме того, в соответствии со

ст. 10 Конституции государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Не ясно, к какой из трех ветвей власти отнести Центральный банк, поскольку Конституция об этом умалчивает. Очевидно, что отнести Банк России к законодательным или судебным органам невозможно, следовательно, речь может идти только об исполнительной власти. В пользу этой точки зрения косвенно говорят и некоторые статьи Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В частности, ст. 7 данного Закона устанавливает, что нормативные акты Банка России подлежат регистрации в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти [2]. Однако систему исполнительной власти в России возглавляет Правительство страны, которому подчиняются все иные органы исполнительной власти. Но Банк России независим от Правительства. Таким образом, в тексте Конституции заложены противоречия в определении правового статуса Центрального банка, что не может не сказаться на его деятельности.

В соответствии с п. 1б ст. 114 Конституции Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики[1]. При этом ничего не сказано о роли Центрального банка и не вполне ясно, как Банк России, будучи независимым, строит свои взаимоотношения с Правительством в кредитно-финансовой сфере.

В связи с изменением системы органов государственной власти в результате принятия Конституции изменился и порядок назначения Председателя Центрального банка. Конституция установила, что Президент России представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка и ставит вопрос о его освобождении от должности (ст. 83) [1]. Назначение на должность Председателя Центрального банка и отрешение его от должности относится к ведению Государственной Думы (ст. 103) [1]. При этом одна кандидатура не может быть представлена Президентом более двух раз.

Таким образом, Конституция внесла значительные изменения в правовой статус Центрального банка, что повлияло на всю банковскую систему страны.

В настоящее время противоречия в правовом статусе Центрального банка сохраняются. В первую очередь это касается его места в системе разделения властей.

Как уже говорилось выше, из текста Конституции и Закона о Центральном банке не ясно, к какой из трех традиционных

ветвей власти можно отнести Банк России. Для ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть основные черты правового статуса Центрального банка, его роль в регулировании банковской системы. «Сложность и многогранность этой проблемы состоит в основном в том, что правовое положение Банка России определяется не только и не столько правовыми предписаниями, сколько экономико-политическими традициями и потребностями, которые находят свое внешнее выражение в правовых формах» [3].

Особенности правового статуса Банка России во многом определяются необходимостью управлять банковской и денежно-кредитной системами с помощью гражданско-правовых методов. Вместе с тем организационно-правовая форма Центрального банка в законодательстве должным образом не определена. Это затрудняет взаимоотношения банка с органами государственной власти и другими юридическими лицами.

Определение места Банка России в системе разделения властей неразрывно связано с проблемой его самостоятельности. В соответствии с Федеральным законом Центральный банк осуществляет свои полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (ст. 1). Однако всякая независимость государственного органа имеет свои пределы, правильное определение которых влияет на эффективность деятельности.

Характер независимости Центрального банка определяется его двойственной природой. С одной стороны, он является государственным органом, проводящим государственную политику, с другой – субъектом коммерческой деятельности. В целом пределы независимости Банка России определены в Конституции и конкретизированы в законодательстве о Центральном банке, однако представляется, они нуждаются в уточнении.

Проблема уточнения пределов независимости Банка России, повышения прозрачности его деятельности, усиления взаимодействия с другими органами государственной власти была частично решена в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [2].

Для усиления контроля государства над деятельностью Банка России создан новый коллегиальный орган – Национальный банковский совет, ответственный за внешний контроль над его деятельностью без права вмешательства в оперативную деятельность банка. В его создании проявилось мнение представителей банковских кругов, высказанное Г. Тосуняном, о целесообразности создания «наблюдательно-координационного совета

Банка России, в который вошли бы представители высшей законодательной и исполнительной властей РФ, ведущих банков и их объединений, финансовых органов, специалисты народного хозяйства, ученые» [4]. Но данное предложение было реализовано в усеченном виде – без представителей банковской общественности и научных кругов.

В соответствии со ст. 12 Закона о Центральном банке Национальный банковский совет является коллегиальным органом Банка России. Его численность – 12 человек, из которых двое направляются Советом Федерации из числа своих членов, трое – Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, трое – Президентом Российской Федерации, трое – Правительством России. В состав Национального банковского совета входит и Председатель Банка России.

Создание Национального банковского совета, вероятно, преследовало цель ограничить права Банка России единолично принимать ответственные решения в кредитно-финансовой сфере, а также повысить надежность и устойчивость банковской системы. Вместе с тем законодатель не закрепил никакого механизма реализации решений Национального банковского совета, иными словами, этот орган создан как консультативный, без реальных полномочий, и серьезно не ограничивает монопольную власть Центрального банка в руководстве банковской системой.

Еще одно противоречие заключается в том, что Национальный банковский совет, контролируя деятельность Банка России, одновременно входит в его состав. Думается, что эффективность такого контроля повысилась бы, если бы Национальный банковский совет был выведен из состава Банка России. Однако такой шаг противоречил бы Конституции, которая устанавливает независимость Центрального банка от других органов государственной власти и его подотчетность только Государственной Думе Федерального собрания.

Большое значение для анализа конституционно-правового статуса Центрального банка имеет вопрос о его конституционных функциях.

Основная функция Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля, что следует из п. 2. ст. 75 Конституции Российской Федерации. Это связано с тем, что стабильность национальной валюты в долгосрочном плане служит предпосылкой «эффективного функционирования рыночной экономики, ориентированного на экономический рост и высокий уровень занятости» [53].

Разнообразие функций Банка России позволяет говорить о том, что не все из них связаны с реализацией его основной конституционной функции по защите рубля. Видимо, к таким функциям можно отнести разработку и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, монопольную эмиссию наличных денег и организацию наличного денежного обращения, управление золотовалютными резервами, организацию и осуществление валютного регулирования и валютного контроля, установление официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю. Именно эти функции Центрального банка непосредственно влияют на выполнение им своей основной задачи защиты рубля, остальные оказывают воздействие на решение этой задачи косвенно, так как связаны с развитием и укреплением экономики страны.

В рамках реализации основной конституционной функции защиты рубля Центральный банк проводит денежно-кредитную политику, которая определяется как совокупность целей и действий по защите национальной денежной единицы [6].

Независимость Центрального банка позволяет ему почти самостоятельно определять свою денежно-кредитную политику, однако эта политика для достижения эффективности должна включать в себя меры, реализуемые Правительством и другими органами власти. Таким образом, налицо правовая коллизия между Конституцией и Законом о Центральном банке. По мнению профессора В. С. Захарова, эта коллизия приводит к тому, что «в Основных направлениях в качестве главной цели денежно-кредитной политики выделяется снижение темпа инфляции. Если исходить из задач Банка России, то это верно, поскольку он отвечает за стабильность рубля. Но этого совершенно недостаточно для денежно-кредитной политики всего государства» [7].

Денежно-кредитная политика Центрального банка, удовлетворяющая поставленным в Конституции задачам, должна отвечать ряду основных требований. Во-первых, она должна опираться на законодательно закрепленные цели. В качестве основной цели предлагается определить содействие экономическому росту. Это имеет большое значение в условиях, когда некоторые действия Банка России, направленные, например, на сдерживание инфляции, могут тормозить развития производства.

Во-вторых, денежно-кредитная политика должна быть ориентирована на решение социальных задач, так как Россия в соответствии с Конституцией является социальным государством. Цели, связанные с укреплением денежной единицы и экономическим ростом, должны соединяться с социальными потребно-

стями общества. Основная часть ресурсов, привлекаемых банковской системой от населения, должна использоваться на финансирование социальных программ, на развитие социальной инфраструктуры, в системе потребительского и жилищного кредитования.

В-третьих, при разработке моделей денежно-кредитной политики нельзя слепо копировать западные схемы и наработки, не адаптируя их к отечественным условиям.

Обобщив информацию, можно сделать вывод, что Центральный банк Российской Федерации является ключевым звеном в конституционном механизме Российской Федерации. Всесторонний анализ научных сведений, норм конституционного права и иных отраслей российского права позволяет сделать вывод о наличии в современной период у Центрального банка Российской Федерации признаков государственного органа с особым статусом и признаков некоммерческой организации (юридического лица), позволяющих ему представлять интересы государства.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. от 30.12.2008) // Российская газета. – 2009. – № 7.
2. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изменениями и дополнениями).
3. Олейник О. М. Основы банковского права : курс лекций. – М., 1999. – С. 128.
4. Тосунян Г. Закон о Центробанке нуждается в совершенствовании // Российская Федерация. – 1994. – № 3. – С. 31.
5. Денежно-кредитная политика: практические аспекты // Денежно-кредитная и валютная политика: научные основы и практика. – М., 2003. – С. 85.
6. Лаврушин О. И. Основы денежно-кредитной политики // Денежно-кредитная и валютная политика: научные основы и практика. – М., 2003. – С. 93.
7. Абрамова М. А. Теоретические аспекты функций Центрального банка // Центральный банк в условиях рыночной экономики. – М., 2003. – С. 67.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrja 1993 goda (v red. ot 30.12.2008) // Rossijskaja gazeta. – 2009. – № 7.

2. Federal'nyj zakon ot 10 ijulja 2002 g. № 86-FZ «O Cen-tral'nom banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii)» (s izmeneni-jami i dopolneni-jami).
3. Abramova M. A. Teoreticheskie aspekty funkcij Central'-nogo banka // Central'nyj bank v uslovijah rynochnoj jekonomiki. – M., 2003. – S. 67.
4. Lavrushin O. I. Osnovy denezhno-kreditnoj politiki // Denezhno-kreditnaja i valjutnaja politika: nauchnye osnovy i prak-tika. – M., 2003. – S. 93.
5. Olejnik O. M. Osnovy bankovskogo prava : kurs lekcij. – M., 1999. – S. 128.
6. Tosunjan G. Zakon o Centrobanke nuzhdaetsja v sovershenstvo-vanii // Rossijskaja Federacija. – 1994. – № 3. – S. 31.
7. Denezhno-kreditnaja politika: prakticheskie aspekty // Denezhno-kreditnaja i valjutnaja politika: nauchnye osnovy i prak-tika. – M., 2003. – S. 85.

Информация об авторе

Богун Яна Артуровна – магистрант, Пензенский государственный университет, г. Пенза, e-mail: boguyan4ik@mail.ru

Author

Bogun Yana Arturovna – MS graduate student, Penza State University, Penza, e-mail: boguyan4ik@mail.ru