

УДК 336.1.07

*Куников Матвей Николаевич,
Магистрант Российской академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации, группа
СГМУ ВМ24-1*

**ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Аннотация. В статье рассматривается место Банка России в механизме государственного управления. Показано, что его особый статус соединяет независимость денежно-кредитной политики, публично-властные полномочия и парламентскую подотчетность. Выделены проблемы правовой природы, координации с государственной экономической политикой и прозрачности регуляторных решений.

Ключевые слова: Банк России, Центральный банк Российской Федерации, государственное управление, независимость центрального банка, денежно-кредитная политика, финансовый рынок, подотчетность.

*Kunikov Matvey Nikolaevich,
Master's student of the Russian Presidential Academy of National Economy and
Public Administration, group SMU VM24-1*

**THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE
MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION: PROBLEMS OF
THEORY AND PRACTICE**

Annotation. The article examines the place of the Bank of Russia in the

mechanism of public administration. It is shown that his special status combines the independence of monetary policy, public authority and parliamentary accountability. The problems of a legal nature, coordination with state economic policy and transparency of regulatory decisions are highlighted.

Keywords: *Bank of Russia, Central Bank of the Russian Federation, public administration, independence of the central bank, monetary policy, financial market, accountability.*

Выбор темы настоящей научной статьи обусловлен тем, что Центральный банк Российской Федерации занимает в российской системе публичного управления положение, которое не укладывается в обычную схему разделения органов законодательной, исполнительной и судебной власти. С одной стороны, Банк России не включен в систему федеральных органов исполнительной власти и действует независимо при реализации конституционно закрепленной функции защиты и обеспечения устойчивости рубля [1]. С другой стороны, он принимает обязательные нормативные акты, осуществляет банковский и финансовый надзор, участвует в проведении единой государственной денежно-кредитной политики и тем самым влияет на экономическое поведение государства, бизнеса и граждан [2].

В статье исследуется не весь комплекс функций Банка России, а именно его место в механизме государственного управления как особого публично-правового института. Такое сужение объекта позволяет рассмотреть главный теоретико-практический вопрос: каким образом независимость центрального банка может сочетаться с его подотчетностью, координацией с иными органами публичной власти и ответственностью за результаты регулирования финансовой сферы.

Методологическую основу статьи составляют формально-юридический, системный и институциональный методы. Формально-юридический метод использован для анализа норм Конституции Российской Федерации и

Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ; системный метод позволяет рассмотреть Банк России не изолированно, а во взаимосвязи с Государственной Думой, Правительством Российской Федерации и участниками финансового рынка; институциональный подход применен для выявления практических противоречий между целями ценовой стабильности, финансовой устойчивости и экономического развития.

Конституционная основа статуса Банка России строится вокруг двух взаимосвязанных положений: исключительного права денежной эмиссии и основной функции защиты и обеспечения устойчивости рубля. В статье 3 Федерального закона № 86-ФЗ эта конституционная функция раскрыта шире: среди целей Банка России названы не только устойчивость рубля, но и развитие банковской системы, стабильность национальной платежной системы, развитие финансового рынка и обеспечение его стабильности [2]. Уже это показывает, что Банк России является не узким денежным органом, а институтом комплексного финансового управления.

Теоретическая проблема начинается с определения правовой природы Банка России. Официальная позиция исходит из того, что он является юридическим лицом, обладает имущественной и финансовой самостоятельностью, не отвечает по обязательствам государства, а государство не отвечает по обязательствам Банка России, если иное не предусмотрено законом [3]. При этом его полномочия имеют публично-властную природу: регулятор устанавливает обязательные правила поведения, применяет меры воздействия, осуществляет лицензирование, надзор и контроль. Поэтому в научной литературе обоснованно подчеркивается дискуссионность его статуса: Банк России не является классическим органом исполнительной власти, но одновременно не может быть отнесен к обычным юридическим лицам частного права [11].

Наиболее убедительным представляется подход, при котором Банк России рассматривается как особый публично-правовой институт

специальной компетенции. Такая формула позволяет избежать двух крайностей. Первая крайность состоит в полном отрыве Банка России от системы публичной власти, будто он действует вне общего механизма государственного управления. Вторая крайность, напротив, сводит его к ведомственному органу исполнительной власти, что противоречило бы самой идее независимой денежно-кредитной политики. В действительности Банк России включен в публичное управление функционально, но не административно: он связан с государственными целями, однако не должен получать оперативные указания по решениям, от которых зависит доверие к рублю и финансовой системе.

Независимость Банка России не означает отсутствия контроля. Федеральный закон № 86-ФЗ прямо закрепляет его подотчетность Государственной Думе. Эта подотчетность выражается в назначении Председателя Банка России и членов Совета директоров, рассмотрении Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, годового отчета, парламентских слушаниях и заслушивании докладов Председателя Банка России [4]. Следовательно, российская модель соединяет институциональную самостоятельность регулятора с политико-правовыми механизмами отчетности перед представительным органом.

В этом сочетании заключается первая практическая проблема. Парламентская подотчетность не должна превращаться в административное вмешательство в текущие решения по ключевой ставке, нормативам, надзорным действиям и иным инструментам регулирования. Однако и независимость не должна означать закрытость решений от публичной оценки. Оптимальный баланс достигается тогда, когда парламент и общество оценивают не отдельные ситуативные действия регулятора, а качество обоснования, достижение заявленных целей, предсказуемость коммуникации, соблюдение процедур и последствия для устойчивости финансовой системы.

Вторая проблема связана с множественностью целей Банка России.

Защита устойчивости рубля требует приоритета ценовой стабильности; развитие финансового рынка предполагает создание условий для инвестиций, платежной инфраструктуры, защиты потребителей финансовых услуг; банковский надзор ориентирован на устойчивость кредитных организаций и снижение системных рисков. Эти цели в обычных условиях дополняют друг друга, но в периоды инфляционного давления, санкционных ограничений, бюджетного импульса или структурной перестройки экономики между ними возникает напряжение. Например, жесткая денежно-кредитная политика может быть необходима для снижения инфляции, но одновременно увеличивает стоимость кредитных ресурсов для бизнеса и населения.

Банк России в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2026 год и период 2027-2028 годов исходит из того, что целью денежно-кредитной политики является ценовая стабильность, а количественная цель по инфляции сохраняется вблизи 4% [5]. Такой подход соответствует логике инфляционного таргетирования: устойчиво низкая инфляция рассматривается как условие долгосрочного роста, сохранности доходов и доступности финансирования. Однако для государственного управления важно не только провозглашение цели, но и объяснение обществу причин, по которым краткосрочные издержки жесткой политики могут считаться приемлемыми ради среднесрочного снижения инфляционных рисков.

Третья практическая проблема состоит в координации денежно-кредитной политики с иными направлениями государственной экономической политики. Закон прямо указывает, что Банк России разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику во взаимодействии с Правительством Российской Федерации [2]. Это взаимодействие не является подчинением: Правительство отвечает за бюджетную, налоговую, промышленную и социально-экономическую политику, а Банк России - за денежно-кредитные условия и финансовую стабильность. Но последствия

этих направлений пересекаются. Масштабные бюджетные расходы, льготные кредитные программы, меры поддержки отдельных отраслей и административное регулирование цен могут усиливать или ослаблять действие процентного канала денежно-кредитной политики.

В плане Обзора денежно-кредитной политики Банка России – 2028 прямо выделено взаимодействие ДКП и других видов экономической политики как один из тематических блоков будущего анализа [6]. Это важно для практики государственного управления, поскольку эффективность центрального банка зависит не только от качества его собственных инструментов, но и от согласованности общей макроэкономической архитектуры. Чем выше неопределенность внешней среды и чем сильнее роль нерыночных ограничений, тем больше значение имеют межведомственные процедуры обмена информацией, публичного объяснения прогнозов и оценки побочных эффектов разных мер.

Четвертая проблема проявляется в расширении функций Банка России после превращения его в мегарегулятора финансового рынка. Передача функций регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков усилила концентрацию экспертной, нормативной и надзорной компетенции в одном институте [3]. Для устойчивости финансовой системы это имеет очевидные преимущества: единый регулятор видит риски не только в банковском секторе, но и в страховании, микрофинансировании, рынке ценных бумаг, платежной инфраструктуре. Вместе с тем концентрация полномочий усиливает требование к прозрачности процедур, качеству оценки регулирующего воздействия и понятности критериев надзорных решений.

Особую актуальность этому придает цифровизация финансового рынка. В действующей редакции статьи 4 Федерального закона № 86-ФЗ прямо указана функция Банка России по организации и обеспечению функционирования платформы цифрового рубля [2]. Здесь регулятор выступает не только как нормотворец и надзорный орган, но и как оператор

инфраструктурного элемента национальной платежной системы. Практически это усиливает значение вопросов киберустойчивости, защиты данных, распределения ответственности между участниками платформы и парламентского контроля за финансово-хозяйственными аспектами функционирования новой формы денег.

Пятая проблема связана с языком коммуникации Банка России. В современном государственном управлении правомерность и эффективность решений определяются не только формальным наличием компетенции, но и степенью доверия к институту. Денежно-кредитная политика работает через ожидания: население и бизнес принимают решения о потреблении, сбережениях, инвестициях и кредитах, ориентируясь на прогнозы инфляции, ключевую ставку и объяснения регулятора. Поэтому информационная открытость Банка России становится не вспомогательным элементом, а самостоятельным инструментом управления ожиданиями.

В научной литературе справедливо отмечается, что независимость центрального банка должна рассматриваться как условие достижения публично значимых целей, а не как институциональная привилегия [13]. Отсюда следует, что самостоятельность Банка России нуждается в постоянном подтверждении через качество решений. Чем сложнее экономическая ситуация, тем выше требования к аргументации: регулятор должен объяснять, какие риски он видит, какие альтернативы рассматривал и почему выбранный инструмент считается соразмерным заявленной цели.

Содержательный вывод по первой группе вопросов состоит в том, что Банк России является элементом механизма государственного управления, но элементом особого типа. Его нельзя описывать только через категорию «орган власти» или только через категорию «юридическое лицо». Более точной является характеристика Банка России как института публичного денежно-финансового управления, обладающего нормативными, надзорными, инфраструктурными и аналитическими функциями.

Второй вывод заключается в том, что ключевое противоречие теории состоит не в самом факте независимости Банка России, а в недостаточной разработанности критериев ее правового предела. Независимость должна защищать профессиональные решения от краткосрочного политического давления, но не освобождать регулятора от объяснения результатов. Поэтому в теоретическом плане целесообразно различать независимость принятия оперативных решений, подотчетность за достижение целей и транспарентность процедур.

Третий вывод относится к практике. Механизм взаимодействия Банка России с Правительством Российской Федерации и Государственной Думой требует не усиления административного подчинения, а повышения качества согласования стратегических документов. Основные направления денежно-кредитной политики, годовой отчет, парламентские слушания и общественные консультации могут быть использованы не формально, а как площадки для сопоставления денежно-кредитных, бюджетных, структурных и социальных последствий принимаемых решений.

Четвертый вывод касается перспектив совершенствования. Представляется целесообразным развивать более ясные показатели оценки деятельности Банка России в публичных отчетах: не только достижение инфляционной цели, но и устойчивость трансмиссионного механизма, качество коммуникаций, состояние конкуренции на финансовом рынке, уровень защиты потребителей финансовых услуг, устойчивость платежной инфраструктуры. Такой подход не нарушает независимость Банка России, поскольку не предписывает ему конкретные оперативные решения, но делает оценку его роли в государственном управлении более содержательной.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что Центральный банк Российской Федерации занимает в механизме государственного управления двойственное, но не противоречивое положение. Его независимость необходима для защиты устойчивости рубля, сдерживания инфляционных

ожиданий и поддержания доверия к финансовой системе. Одновременно его публично-властные полномочия требуют парламентской подотчетности, информационной открытости и научно обоснованной оценки результатов.

Главная теоретическая проблема состоит в точном определении правовой природы Банка России: он не является обычным органом исполнительной власти, но осуществляет функции государственной власти в финансово-кредитной сфере. Главная практическая проблема заключается в согласовании независимой денежно-кредитной политики с иными направлениями государственной экономической политики, особенно в условиях структурных шоков, цифровизации финансов и расширения задач финансовой стабильности.

Следовательно, совершенствование места Банка России в механизме государственного управления должно идти не по пути ограничения его независимости, а по пути развития качественной подотчетности. Такая подотчетность предполагает понятные критерии публичной оценки, регулярное объяснение решений, открытый анализ альтернатив и устойчивый диалог с парламентом, Правительством, профессиональным сообществом и обществом. Именно в этом случае независимость центрального банка становится не исключением из принципов публичного управления, а способом более ответственного достижения конституционно значимых целей.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с изм. и доп. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 22.05.2026).

2. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ : ред. от 09.04.2026. – Текст :

электронный // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ (дата обращения: 22.05.2026).

3. Правовой статус и функции. – Текст : электронный // Банк России : официальный сайт. – URL: https://www.cbr.ru/about_br/bankstatus/ (дата обращения: 22.05.2026).

4. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. – Москва : Банк России, 2025. – Текст : электронный. – URL: https://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp/on_2026_2028/ (дата обращения: 22.05.2026).

5. Обзор денежно-кредитной политики Банка России – 2028: план аналитических работ и мероприятий. – Москва : Банк России, 2026. – Текст : электронный. – URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/59606/ODKP_2028.pdf (дата обращения: 22.05.2026).

6. Годовой отчет Банка России за 2025 год. – Москва : Банк России, 2026. – Текст : электронный. – URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/59752/ar_2025.pdf (дата обращения: 22.05.2026).

7. Абрамова М. А., Дубова С. Е., Диденко В. Ю., Ершов М. В., Захарова О. В., Зеленева Е. С., Ларионова И. В., Пищик В. Я. Об основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов: мнение экспертов Финансового университета // Экономика. Налоги. Право. – 2024. – Т. 17, № 1. – С. 6–22.

8. Киселев К. К., Бадмаев А. С. Роль инструментов Банка России в современном российском государственном управлении // Общество: политика, экономика, право. – 2023. – № 7. – С. 27–32.

9. Козлов И. В. Правовой статус Банка России: вопросы правовой

теории, законодательного регулирования и судебной практики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2024. – № 2 (157). – С. 241–246.

10. Ковалькова Е. Ю., Шумилов Н. В. Особенности правового статуса Центрального банка России: публичное и частное // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2025. – Т. 53, № 1 (73). – С. 27–33.

11. Лангнер Т. С. Правовая природа и положение Центрального банка Российской Федерации в системе государственных институтов // Государственная служба и кадры. – 2025. – № 3. – С. 96–100.

12. Миронов А. Л. Место и роль Центрального банка РФ в системе органов государственной власти России // Вестник Московского университета МВД России. – 2025. – № 4. – С. 88–95.

13. Тимофеев С. В. Принцип независимости Центрального банка Российской Федерации как фактор достижения основных целей деятельности // Право и управление. – 2023. – № 1. – С. 62–67.