

Брюнчугина А.А.,

студент,

4 курс, юридический факультет

Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»,

Россия, г. Самара

Научный руководитель: Кошелев Д.А.,

доцент каф. конституционного и административного права доцент каф.

гуманитарных, правовых и естественнонаучных дисциплин

Россия, г. Самара

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ БАНКА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена анализу правового положения Центрального банка Российской Федерации как уникального публично-правового института. Рассматривается конституционно-правовая основа его статуса, принцип независимости и двойственная природа, сочетающая властные полномочия и участие в гражданском обороте. Исследуются имущественная обособленность, нормотворческие функции и формы взаимодействия с органами государственной власти.*

***Ключевые слова:** Банк России, правовой статус, Центральный банк, независимость, полномочия, цифровой рубль, финансовое регулирование.*

***Annotation:** The article is devoted to the analysis of the legal status of the Central Bank of the Russian Federation as a unique public law institution. The constitutional and legal basis of his status, the principle of independence and the dual nature combining authority and participation in civil turnover are*

considered. The article examines property isolation, rule-making functions and forms of interaction with public authorities.

Keywords: *Bank of Russia, legal status, Central Bank, independence, powers, digital ruble, financial regulation.*

В Российской Федерации центральным звеном финансово-кредитной системы является Центральный банк Российской Федерации (далее - Банк России). В соответствии со ст. 75 Конституции Российской Федерации [1] (далее – КС РФ) и Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [2] (далее – ФЗ О ЦБ РФ) его статус определен как орган государственной власти (особый публично-правовой институт), обладающий исключительным правом денежной эмиссии и функциями регулятора финансового рынка. При этом законодатель наделил Банк России статусом юридического лица.

Именно это формальное сочетание в одном субъекте публично-властных полномочий, установленных Конституцией РФ и ФЗ О ЦБ РФ, со свойствами юридического лица, осуществляющего гражданско-правовые сделки и, согласно ст. 3 ФЗ О ЦБ РФ, имеющего целью извлечение прибыли как свою уставную задачу, порождает дискуссионную особенность его правового положения — так называемую двойственную (конституционно-правовую и гражданско-правовую) природу. Подобная конструкция, закрепленная на конституционном уровне и детализированная в специальном федеральном законе, порождает множество дискуссий относительно места Банка России в системе разделения властей и пределов вмешательства в экономическую деятельность.

Исследование правового положения Банка России приобретает особую значимость на современном этапе развития Российской Федерации. Это обусловлено несколькими факторами. Во-первых, в условиях внешнего санкционного давления и структурной перестройки экономики его роль как

гаранта финансовой стабильности и архитектора денежно-кредитной политики неизмеримо возрастает. Во-вторых, продолжающаяся цифровизация финансового сектора, появление новых технологий и платежных сервисов требуют адекватного правового регулирования и четкого определения полномочий регулятора в этих сферах. В-третьих, сохраняется научный и практический интерес к проблеме оптимального баланса между самостоятельностью Банка России и его подотчетностью обществу и органам представительной власти.

Основополагающие элементы его правового статуса закреплены в ст. 75 Конституции РФ [1], которая устанавливает его исключительное право на осуществление денежной эмиссии, а также определяет в качестве основной его функции защиту и обеспечение устойчивости рубля. Дальнейшая конкретизация статуса, целей деятельности, функций и полномочий Банка России осуществляется ФЗ О ЦБ РФ [2] и иными федеральными законами. Важно подчеркнуть, что Конституция РФ устанавливает особый конституционно-правовой статус Банка России, ключевым элементом которого выступает принцип независимости. Данный принцип означает, что свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что прямо вытекает из содержания ст. 1 и 2 ФЗ О ЦБ РФ [2]. Согласно официальной позиции Банка России, именно конституционная независимость является обязательным условием эффективного выполнения им своей основной функции, поскольку освобождает от влияния политической конъюнктуры и дает возможность применять наиболее результативные инструменты денежно-кредитной политики.

Имущественная обособленность и финансовая самостоятельность Банка России также имеют свою специфику. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, однако

полномочия по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом, включая золотовалютные резервы, осуществляются самим Банком России в соответствии с целями, установленными ФЗ О ЦБ РФ [2].

Особого внимания заслуживают гарантии финансовой независимости Банка России, закрепленные в ФЗ О ЦБ РФ. Так, изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без его согласия не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом. Финансовая независимость подкрепляется также положением о том, что Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов и не получает финансирования из федерального бюджета. Кроме того, законодатель установил правило о неответственности: государство не отвечает по обязательствам Банка России, равно как и Банк России — по обязательствам государства, если только они не приняли на себя соответствующие обязательства. С формально-юридической точки зрения приведенные нормы призваны обеспечить стабильность денежно-кредитной системы и защитить регулятора от фискального давления со стороны исполнительной власти. Однако при более глубоком анализе обнаруживается ряд концептуальных противоречий.

Во-первых, закрепляя полное имущественное обособление Банка России и отсутствие взаимной ответственности с государством, законодатель одновременно наделяет его властными полномочиями, производными от государственного суверенитета. Возникает вопрос: если он не отвечает по обязательствам государства и не финансируется из бюджета, то в какой мере его действия, направленные на реализацию публично-значимых целей (защита рубля, обеспечение стабильности финансового рынка), могут рассматриваться как действия самого государства? По сути, законодатель создал ситуацию, при которой Банк России осуществляет государственные функции, будучи формально обособленным от государства в имущественном и финансовом отношении.

Во-вторых, норма о неответственности государства по обязательствам Банка России вступает в известное противоречие с конституционным принципом единства государственной власти. Участвуя в регулировании экономических отношений и осуществляя надзорные функции, Банк России может принимать решения, влекущие имущественные последствия для третьих лиц (например, отзыв лицензии у кредитной организации, введение временной администрации). Однако возможные убытки, возникающие у контрагентов или акционеров таких организаций, не влекут ответственности государства, несмотря на то что действия совершались органом, наделенным публичными полномочиями.

То есть, закрепленные в законе гарантии финансовой независимости, будучи направленными на обеспечение эффективности денежно-кредитной политики, одновременно порождают правовую неопределенность относительно степени публично-правовой ответственности Банка России и пределов его автономии от государства. Данная неопределенность становится источником научных дискуссий о том, следует ли рассматривать Банк России как особый публично-правовой институт, действующий в интересах государства, либо же как самостоятельного субъекта, обладающего собственной волей, не совпадающей с волей государства в узком смысле.

Важнейшим элементом правового статуса Банка России являются его нормотворческие полномочия. В Определении Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О [7] подчеркивается, что полномочия Банка России по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, а его нормотворческие полномочия предполагают исключительное право по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции (п. ...).

С.Д. Гурин, исследуя юридическую силу нормативных актов Банка России, приходит к выводу, что по вопросам, отнесенным к его ведению, Банк России обладает наивысшей компетенцией, и, следовательно, его нормативные акты имеют наивысшую после Конституции РФ юридическую силу, а в ряде случаев могут быть приравнены к законам. При этом автор отмечает, что правовое регулирование банковской деятельности осуществляется исключительно Конституцией РФ, федеральными законами о банках и банковской деятельности, а также нормативными актами Банка России, что исключает из этого перечня акты Президента РФ и Правительства РФ, если только они не касаются защиты интересов вкладчиков [6, с. 14].

С одной стороны, автор обоснованно подчеркивает особый конституционно-правовой статус Банка России, его независимость и широкие нормотворческие полномочия в сфере банковской деятельности, что действительно отличает акты мегарегулятора от ведомственных актов иных органов исполнительной власти. С другой стороны, вывод о «наивысшей после Конституции РФ юридической силе» нормативных актов Банка России представляется излишне категоричным и не соответствующим иерархии нормативных правовых актов, закрепленной в федеральном законодательстве. Утверждение о том, что в ряде случаев они могут быть «приравнены к законам», противоречит конституционному принципу разделения властей, так как Банк России не является законодательным органом, а его нормотворчество носит подзаконный характер. Кроме того, исключение актов Президента и Правительства РФ из системы правового регулирования банковской деятельности (за исключением защиты вкладов) вступает в противоречие с положениями Конституции РФ и Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [3] (далее – ФКЗ О Правительстве РФ), которые наделяют данные органы публичной власти общей компетенцией по изданию

нормативных актов, обязательных к исполнению на всей территории страны, включая финансовую сферу.

Вместе с тем, согласно пункту «б» части 1 статьи 114 Конституции РФ, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, а Банк России, в свою очередь, разрабатывает и проводит эту политику во взаимодействии с Правительством [1].

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно обращал внимание на природу властных полномочий Банка России. В частности, в Определении Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О была подтверждена конституционность права Банка России на отзыв у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций во внесудебном порядке. Суд указал, что отзыв лицензии является исключительной мерой воздействия в рамках надзорной деятельности и начальным этапом процедуры банкротства или ликвидации кредитной организации, а его целью является сохранение денежных средств и имущества кредитной организации для их законного распределения между кредиторами, что соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом. Кроме того, Суд отметил, что право обжалования решений и действий Банка России в судебном порядке сохраняется за кредитными организациями в полном объеме, что обеспечивает баланс публичных и частных интересов [7].

В научной литературе активно обсуждается вопрос о месте Банка России в системе органов государственной власти. Л.Г. Ибрагимова отмечает, что сложность в определении правового статуса Центрального банка сохраняется, а определение более четких пределов его независимости позволило бы избежать возможных злоупотреблений принадлежащими ему полномочиями [8, с. 33]. Показательным в этом контексте является внесенный в 2025 году в Государственную Думу законопроект № 822860-8, предлагающий официально признать Банк России федеральным органом

государственной власти. Автор инициативы, депутат Михаил Делягин, указывал, что действующая редакция Конституции РФ и Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» лишь в косвенной форме, через указание на «другие органы государственной власти», позволяет сделать вывод о властной природе Банка России, однако прямое указание на его статус как органа государственной власти отсутствует, что создает почву для неоднозначных толкований. Однако Банк России в своем официальном отзыве на данный законопроект категорически не поддержал такую инициативу, подчеркнув, что ключевым элементом его правового статуса является особый конституционно-правовой характер, а наделение статусом органа государственной власти может этому статусу противоречить. В отзыве также обращалось внимание на наличие в российской правовой системе иных организаций, выполняющих публичные функции, но не относящихся к определенной ветви государственной власти (прокуратура, Счетная палата Российской Федерации).

Функциональная эволюция Банка России в последние годы характеризуется устойчивой тенденцией к расширению его полномочий. Он выступает субъектом не только банковской, но и налоговой, бюджетной, денежной систем, что усиливает его роль в финансовой системе государства. Цифровизация экономики предъявляет новые требования к правовому регулированию. Внедрение платформы цифрового рубля, предусмотренное Федеральным законом от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9], наделяет Банк России новыми регулирующими и контрольными функциями. Банк России организует и обеспечивает функционирование платформы цифрового рубля, а также вправе определять круг пользователей, имеющих право совершать операции с цифровыми рублями, и перечень видов таких операций. Более того, новейшие изменения в законодательство о противодействии легализации доходов интегрируют цифровую валюту в сферу финансового

контроля, возлагая на участников платформы цифрового рубля обязанность передавать данные об операциях, подлежащих обязательному контролю или вызывающих подозрения.

Следует также отметить особый характер взаимодействия Банка России с иными государственными органами, прежде всего с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Подотчетность Банка России Государственной Думе проявляется в назначении на должность и освобождении от должности Председателя Банка России и членов Совета директоров, направлении и отзыве представителей в Национальном финансовом совете, а также в рассмотрении основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и годового отчета Банка России. Однако, такая подотчетность не означает административного подчинения, а представляет собой форму парламентского контроля, не нарушающую принцип независимости. В условиях внешнего санкционного давления полномочия Банка России по принятию оперативных мер, направленных на обеспечение финансовой стабильности, были существенно расширены. Банк России в настоящее время наделен полномочиями устанавливать дополнительные требования к деятельности кредитных организаций, приостанавливать проведение операций, а также вводить запрет на заключение сделок с контрагентами из недружественных государств. Срок действия этих полномочий продлен до конца 2026 года.

Таким образом, правовое положение Банка России характеризуется высокой степенью сложности и концептуальной противоречивостью, обусловленной его двойственной (конституционно-правовой и гражданско-правовой) природой. Закрепленный на конституционном уровне статус независимого публично-правового института, наделенного властными полномочиями и исключительным правом денежной эмиссии, сочетается с формальными признаками юридического лица, осуществляющего свою деятельность с целью извлечения прибыли и имущественно обособленного

от государства. Такая конструкция, с одной стороны, обеспечивает необходимую независимость и эффективность денежно-кредитной политики, особенно в условиях внешнего санкционного давления и цифровизации финансового сектора, а с другой — порождает правовую неопределенность в вопросах публично-правовой ответственности регулятора, пределов его автономии и места в системе разделения властей. Широкие нормотворческие полномочия Банка России, активное расширение его функционала (включая регулирование цифрового рубля) и особый характер взаимодействия с органами государственной власти (подотчетность без административного подчинения) делают его уникальным институтом, дальнейшее исследование и законодательное уточнение статуса которого необходимо для обеспечения баланса между его независимостью и публичными интересами государства и общества.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – С. 4398.
2. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 28. – С. 2790.
3. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 45. – С. 7061.
4. Малыхина Е. А. Правовое регулирование отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг Центральным банком Российской Федерации (Банком России) // Финансовое право. – 2021. – № 2. – С. 28–32.

5. Ескина Л. Б. Конституционное право Российской Федерации / Вестник. - 2011. – С. 320-325.
6. Гурин С. Д. К вопросу о юридической силе нормативных актов Банка России // Современное право. – 2017. – № 5. – С. 12–15.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 2. - С.15-17.
8. Ибрагимова, Л. Г. К вопросу о правовом статусе Центрального банка Российской Федерации // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 33–35.
9. Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ (ред. от 15.12.2025) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 31 (ч. III). – С. 5766.