

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЫ БАКАЛАВРА

Студентки 5 курса 511 группы  
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Султановой Джамили Сагировны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н., \_\_\_\_\_  
должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ Н.А. Мошкина  
(подпись) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ  
должность, уч. степень, уч. звание

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова  
(подпись) (инициалы, фамилия)

Саратов 2017

**Введение.** Сегодня ключевым элементом банковской системы любого развитого государства является центральный банк. Центральный банк Российской Федерации – системообразующий и центральный орган управления, контроля и надзора в банковской системе России. Он занимает особое место в государственном механизме и рыночной экономике нашей страны. Деятельность ЦБ РФ по регулированию банковской и денежной системы направлена на реализацию социальных и экономических основ конституционного строя Российской Федерации.

Значимость исследуемого вопроса определяется изучением координации и упорядочения денежного обращения, гарантирующего стабильный подъем экономики общества, являющегося важной магистралью деятельности государства. Следовательно, важная роль в системе государственных органов принадлежит Центральному банку Российской Федерации – главному регулирующему органу кредитной системы страны. Конституция РФ и федеральное законодательство, в частности Федеральный закон от 2 декабря 1990 № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» содержат положения, определяющие структурно-функциональную миссию и компетентность главного банка России. Но сложная природа политических и социально-экономических метаморфоз в стране требуют новых мероприятий по формированию российской правовой доктрины в сфере особенностей устройства государства, рассмотрения конституционно-правового индигената Центрального банка и установления ремедиумов его мандат.

Таким образом, в современных конъюнктурных модификациях России, главным вопросом становится изучение принципов функционирования Центробанка, направлений корригирования его структуры, анализа системных связей с государственными органами, обеспечивающих проведение целостной денежно-кредитной и валютно-финансовой политики, сконцентрированной на выполнении валютного регулирования.

В современных условиях особое внимание уделяется очевидной необходимости осуществлять теснейшую международную кооперацию, целью

которой является выработка международных стандартов в области банковского надзора, а также в полной мере имплементировать эти стандарты на уровне национального законодательства. Эффективность осуществления банковского надзора в отдельных странах выходит за рамки исключительно внутригосударственной задачи и приобретает международное значение.

Изложенное свидетельствует об актуальности заявленной темы исследования, ее востребованности с научно-теоретических и практических позиций.

Объектом дипломной работы выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации Центральным Банком России своего правового статуса.

Предметом бакалаврской работы являются нормы действующего законодательства, регулирующие банковскую систему Российской Федерации.

Целью бакалаврской работы является исследование правового статуса Центрального Банка России, рассмотрение основных направлений его деятельности.

Исходя из этой цели, были поставлены в бакалаврской работе следующие задачи:

- рассмотреть понятия и содержание правового статуса Банка России
- изучить нормативно-правовое регулирование деятельности ЦБ РФ;
- определить место Банка России в системе государственных органов РФ;
- рассмотреть Центральный Банк РФ как орган банковского регулирования и банковского надзора;
- изучить процесс совершенствования надзорной деятельности ЦБ РФ.

Теоретической и методологической основой для выполнения работы послужили: законодательные и нормативные акты, научная и учебно-методическая литература, статьи в периодических изданиях, статистические данные Банка России

В работе использовались труды отечественных ученых по вопросам развития банковского дела и деятельности Центрального банка Российской Федерации.

Методологическую базу работы составляют общенаучные методы познания: логический, исторический, системно–структурный, метод комплексного анализа, сравнительного правоведения и др.

Информационной базой бакалаврской работы выступают нормативные и законодательные акты, регулирующие банковскую деятельность, статистическая база Банка России, материалы периодической печати, статистические и отчетные данные.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, двух глав, включающие в себя четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

**Основное содержание работы.** Ядром содержания правового статуса выступают права и обязанности субъекта, т.е. в данном случае полномочия Банка. Также, по мнению Лукашевой, можно выделить такие элементы статуса как ответственность и правоспособность.

Конституция<sup>1</sup> в ст. 75 выделяет особый конституционно-правовой статус Центрального Банка, однако не раскрывает его и не дает четкого определения. В связи с этим, необходимо обратиться к законодательству, теоретическим правовым основам, и судебной практике.

Анализируя правовой статус Центрального Банка, можно заметить некую двойственность его положения. На данный момент законодательство не дает четкого определения организационно-правовой формы Банка как юридического лица, и в то же время не выделяет его в качестве органа государственной или муниципальной власти. При этом нельзя не отметить факт того, что Центральный Банк обладает многими признаками государственного органа (обладает государственно-властными полномочиями). Таким образом,

---

<sup>1</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

дуалистическая сущность и определяет двуединый правовой статус Банка как органа публичной власти и как субъекта частноправовых отношений.

Рассмотрим некоторые правовые основания, позволяющие отнести Центральный Банк к органам государственной власти. Так в ч. 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации говорится о том, что Банк России осуществляет свои функции по защите и обеспечению рубля «независимо от других органов власти». Таким образом, данное положение можно трактовать как некое признание того, что Банк выступает как один из государственных органов, не относящихся ни к одной из ветвей власти.

Таким образом, вопрос об отнесении Центрального Банка к государственным органам до сих пор остается нерешенным. Можно подвести лишь один итог: Банк России является публичным органом, обладающим специфическим статусом.

В соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. При этом правовое положение Центрального Банка в той же статье выделено отдельно и отсылает к Конституции и закону о Центральном Банке. Но, ни в конституции, ни в законе нет четкой характеристики его правового положения. Закон лишь говорит, что Банк является юридическим лицом, при этом не определяет его организационно правовую форму.

Таким образом, рассмотрев все наиболее подходящие варианты организационно-правовых форм юридических лиц, можно с уверенностью сказать, что Центральный Банк не подходит в идеале ни под одну из них. У него смешанная правовая природа, которая вызывает определенные противоречия в определении правового статуса.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что, несмотря на разногласия ученых относительно определения правового статуса Банка

России, наиболее обоснованной представляется точка зрения, согласно которой Центральный Банк является специфическим субъектом в форме юридического лица публичного права. В законодательстве необходимо предусмотреть данную организационно-правовую форму для юридических лиц, предназначением которых является выполнение публичных функций.

Говоря о месте и роли Банка России в системе органов государственной власти, нельзя не затронуть вопрос о взаимодействии Банка России с действующими органами государственной власти РФ.

Независимость Центрального банка РФ при осуществлении им функций, установленных Конституцией РФ, является основой, главным принципом его конституционно-правового статуса. Согласно Конституции РФ Центральный банк РФ не входит ни в одну из ветвей власти, что дало основания некоторым авторам утверждать о наличии некоей четвертой ветви власти - "денежной власти", представленной Центральным банком РФ<sup>2</sup>.

Фактически в рамках управления банковской системой страны Центральный банк РФ соединяет в себе три властные функции: нормотворческую, исполнительную и квазисудебную. В этой связи представляются обоснованными предложения Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина о необходимости распространения принципа разделения властей как методологического и на систему "денежной власти" .

Работа главного банка страны также не может осуществляться без непосредственного контакта с Правительством РФ, соответствующими министерствами и ведомствами.

В ходе рассмотрения правового статуса Центрального Банка РФ, является необходимым рассмотреть его деятельность в сфере банковского контроля и надзора.

По результатам 2016 года уполномоченными представителями Банка России были проведены 1143 проверки кредитных учреждений и их филиалов.

---

<sup>2</sup> Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М., 2010. С. 31 - 55

С целью повышения качества проверок и обеспечения постоянности надзорного процесса осуществлялась оперативная проверка качества инспекционной деятельности на этапах предпроверочной подготовки, проведения проверок, оформления результатов. Путем проведения мониторинга проверок надзор был осуществлен за 136 банками. Для оценки рисков на консолидированной основе было проведено 150 межрегиональных проверок. В результате оперативных мер надзора ситуация в банках была нормализована.

Рост доли внеплановых проверок связано с тем, что ЦБ реализует политику по усилению надзора. В ходе проверок устанавливались факты недооценки банками кредитного риска; предоставления кредитов «техническим» компаниям, не ведущим настоящей деятельности и не имеющим юридической или экономической связи с конечными объектами инвестиций. Обнаруживались факты привлечения источников капитала с использованием инвесторами ненадлежащих активов, и осуществления операций, сосредоточенных на обход ограничений Банка России на совершение отдельных операций. Результаты проверок были достигнуты благодаря использованию новых подходов, в том числе информационных технологий, по проверке достоверности отчетности, представляемой заемщиками в кредитные учреждения.

В целом можно сказать, что действия регулятора вполне отвечают одной из его функций надзора за исполнением стандартов и нормативов деятельности и действующему законодательству. Банк России планирует ввести систему дистанционного надзора за брокерскими компаниями вместо ранее применявшейся практики, основанной на проверках профессиональных участников рынка, который будет заключаться в совершенствовании форм отчетности, анализе деятельности профессиональных участников рынка.

«В настоящее время происходит формирование новой модели надзора на финансовом рынке, которую можно назвать надзором за соблюдением правил поведения финансовых компаний в отношении клиентов, это так называемый

поведенческий надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг», — сказал в среду, 16 ноября, руководитель службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров Банка России Михаил Мамута на XV национальной конференции по микрофинансированию и финансовой доступности.

Мамута отметил, что речь идет обо всех финансовых компаниях. «Мы сейчас находимся на этапе конструирования этой системы. Дискуссия с рынком идет по разным секторам, мы не будем ее запускать, пока точно не поймем, как она работает», — сказал он. Реализация новых принципов надзора намечена на 2017 год.

В результате анализа функции Банка России как органа банковского регулирования и надзора в РФ, можно выделить некоторые ключевые проблемы, которые требуют своевременного решения:

- неспособность ЦБ своевременно обнаруживать и отражать проблемы в деятельности кредитных учреждений. Анализ практики свидетельствует, что нередко проблемы кредитных учреждений обнаруживают и отражаются проверяющими когда они становятся уже явными.;

- недостаточно продуктивный характер осуществляемой практики дистанционного надзора за деятельностью кредитных учреждений, из-за отсутствия достаточных информационных технологий, определяющих существенные риски на ранних стадиях возникновения;

- отсутствие взаимодействия между подразделениями дистанционного надзора и инспектирования. В практике, довольно много возникают случаев отзыва банковских лицензий по результатам инспекционных проверок по нарушениям, не выявленным дистанционным надзором. Актуально тесное взаимодействие между подразделениями дистанционного надзора и инспектирования с целью достижения результативности проверок;

- несовершенство и противоречие нормативно – законодательной базы отечественного регулирования и надзора;



– непрозрачность введенного в российскую практику надзора институт кураторства, т.к. он не учитывает возможности злоупотреблений предоставленными полномочиями, а также наличия коррупций в действии куратора;

– отсутствие практики дифференцированных критериев, предъявляемых к крупным, средним и малым банкам в части размера обязательных нормативов, капитализации и иных нормативов деятельности;

– узость правовых возможностей Банка России по осуществления содержательных подходов к оценке рисков кредитных учреждений. В настоящее время законодательство Российской Федерации до сих пор не отвечает международным стандартам осуществления надзора на консолидированной основе и определения критериев связанности заемщиков между собой и связанности заемщиков с банком;

– неадекватность международным подходам перечня имеющихся в распоряжении Банка России мер к осуществлению эффективного надзора за деятельностью кредитных учреждений, банковских групп и банковских холдингов.

Для устранения указанных недостатков Правительство РФ и Центральный Банк разработали Стратегию развития банковского сектора. Как отмечено в Стратегии в настоящее время перечень имеющихся в распоряжении Банка России мер надзорного реагирования на недостатки в деятельности кредитных учреждений, банковских групп и банковских холдингов не соответствует международным подходам к осуществлению эффективного надзора. Для устранения указанных в Стратегии недостатков сформулированы направления развития банковского регулирования и надзора: консолидированный надзор (надзор за деятельностью банковской группы), совершенствование регулирования деятельности банковских групп и банковских холдингов (взаимодействие Банка России в данной области с иностранными органами банковского надзора); санкции по совершенствованию регулирования и надзора за финансовыми рисками; выполнение

международных подходов к финансовому регулированию; лицензирование; порядок инвестирования капитала; дистанционный надзор; инспектирование; проверка за ликвидацией кредитных организаций и защита прав кредиторов<sup>3</sup>.

Все вышеперечисленные направления нацелены на совершенствование функций Банка России по организации регулирования и надзора за банковской деятельностью в РФ.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ** Правовой статус ЦБ РФ представляет собой совокупность нормативно закрепленных элементов, характеризующих ЦБ РФ как субъекта права, как участника тех или иных правоотношений. Статус ЦБ РФ следует рассматривать в общеправовом и отраслевом аспекте. Правовое регулирование организации и деятельности ЦБ РФ, как и банковской системы, в целом, осуществляется нормами различных отраслей российской системы права. При этом все основные аспекты правового положения ЦБ РФ могут регулироваться только законодательством.

Правовой статус ЦБ РФ определяет существенную специфику, обусловленную тем, что он выступает сразу в двух ипостасях – как государственный орган, наделенный властными полномочиями, и как юридическое лицо, которое в ограниченном объеме занимается экономической деятельностью, извлекая при этом прибыль.

При этом приоритетной является именно государственная «составляющая» правовой природы ЦБ РФ, его экономическая деятельность носит производный характер и должна быть направлена на решение государственных задач управления в сфере кредитно-денежных отношений

Регулятивные полномочия Банка России проявляются в таких методах управления, как регистрация, лицензирование и установление обязательных экономических нормативов, которые в зависимости от экономической ситуации в стране и в соответствии с проводимой финансовой политикой могут быть направлены на достижение различных целей. В качестве главной меры по

---

<sup>3</sup> Китова М.В. О стратегии развития банковского сектора российской федерации. // Молодой ученый. – 2015. С.104-105

совершенствованию законодательства в сфере банковского регулирования, в дипломной работе предлагается сокращение общих сроков легализации кредитных организаций, включающих срок осуществления официальных процедур государственной регистрации, формирования уставного капитала и выдачи лицензий кредитным организациям.

Банковский надзор представляет собой совокупность мероприятий и процедур, направленных на выявление возможных составов правонарушений в сфере государственного управления банковскими рисками, состоящей из информационной стадии и, при наличии у надзирающего органа достаточных данных о совершенном правонарушении, стадии рассмотрения и разрешения дела о правонарушении. Целью банковского надзора является соблюдение кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов ЦБ РФ, установленных ими обязательных нормативов.

Меры воздействия, применяемые Банком России в отношении нарушителей банковского законодательства, подразделяются на две группы: предупредительные и принудительные. В свою очередь, принудительные меры также делятся на два вида: штрафные и праввосстановительные.

Для осуществления регулирования и надзора банковской деятельности Центральный Банк РФ использует ряд специфических инструментов. Все инструменты банковского надзора сгруппированы по трем направлениям: лицензирование и государственная регистрация; дистанционный надзор; инспектирование.

Все эти направления осуществляются Центральным Банком в трех формах банковского надзора: предварительный, текущий и последующий надзор. Соответственно для каждой формы банковского надзора характерен ряд специфических методов.

Наряду с основными положительными моментами, характеризующими деятельность Банка России как органа банковского регулирования и надзора, следует выделить некоторые ключевые моменты, которые требуют

дальнейшего совершенствования: способность своевременно выявлять и отражать проблемы в деятельности кредитных организаций; реализуемая практика дистанционного надзора за деятельностью кредитных организаций, не носит достаточно эффективный характер, по причине отсутствия достаточных информационных технологий, выявляющих существенные риски на ранних стадиях своего возникновения; недостаточно эффективное взаимодействие между подразделениями дистанционного надзора и инспектирования Банка России; нормативно–законодательная база отечественного надзора нуждается также в совершенствовании.

Для устранения указанных недостатков Правительство РФ и Центральный Банк рассматривают процессы реформирования банковского сектора в качестве важного компонента развития и укрепления рыночных основ функционирования экономики страны. В настоящее время перечень имеющихся в распоряжении Банка России мер надзорного реагирования на недостатки в деятельности кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов не соответствует международным подходам к осуществлению эффективного надзора. Для устранения указанных в Стратегии недостатков сформулированы направления развития банковского регулирования и надзора: консолидированный надзор (надзор за деятельностью банковской группы), риск–ориентированный надзор; совершенствование регулирования деятельности банковских групп и банковских холдингов (взаимодействие Банка России в данной области с иностранными органами банковского надзора); меры по совершенствованию регулирования и надзора за финансовыми рисками; реализация международных подходов к финансовому регулированию; лицензирование; порядок инвестирования капитала; дистанционный надзор; инспектирование; контроль за ликвидацией кредитных организаций и защита прав кредиторов.

Все вышеперечисленные направления нацелены на совершенствование функций Банка России по организации регулирования и надзора за банковской деятельностью.