

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ, УПРАВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ

О. В. Морозов, М. А. Васильев

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова,
Москва, Россия

А. Г. Бирюков

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
Москва, Россия

Центральный банк, эмиссионный центр, резервная система, федеральное казначейство – все эти и иные названия обозначают тот элемент функционирования экономики конкретного государства, который занимается управлением деньгами, т. е. определяет и администрирует денежную массу, покупательную способность резидентов в отношении товаров, работ и услуг, непосредственно влияет на номенклатуру и состав финансовых услуг, инструментов финансового рынка, воздействует на инфляционные процессы и т. д. В статье представлены результаты исследования состояния нормативно-правового регулирования, практики реализации полномочий и ответственности, особенностей деятельности Банка России как самостоятельного, относительно независимого органа государственного управления и на их основе – направления совершенствования управления, нормотворческой деятельности, процедур подготовки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации заключений на проекты федеральных законов, предмет регулирования которых относится к сфере деятельности Центрального банка. Сформулированы предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Ключевые слова: банковская система, документы стратегического планирования, денежно-кредитная политика, структура управления Банком России, Национальный финансовый совет Банка России, право законодательной инициативы.

CONCERNING CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION, GOAL-SETTING, MANAGEMENT AND WORK OF THE BANK OF RUSSIA

Oleg V. Morozov, Mikhail A. Vasiliev

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Aleksey G. Biryukov

State Duma of Federal Assembly of Russian Federation, Moscow, Russia

The Central Bank, the emission center, the reserve system, the federal treasury all these and other names are used to show the element of economy of a concrete state functioning, which controls money, i.e. estimates and administrates the money mass, buying capacity of residents in respect of goods, jobs and services, exerts influence on inflation processes and so on. The article provides results of researching the standing of normative and legal regulation, practice of using authority and responsibility, specific features of the Bank of Russia functioning as a relatively independent body of state governance and on this basis the articles studies the trends of improving management, norms of work development, procedures of working out and submitting to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation reports on federal laws bills, whose regulation is included in the competence of the Central Bank. Proposals dealing with amendments to the Federal law 'About the Central Bank (the Bank of Russia)' were formulated.

Keywords: banking system, documents of strategic planning, monetary and credit policy, structure of the Bank of Russia management, the National Finance Council of the Bank of Russia, right to legislative initiative.

Введение

В Российской Федерации основные решения, связанные с деньгами как всеобщим эквивалентом, средством обмена, средством накопления, сокровищем, средством расчета, правом на чужой труд (сущность денег) так или иначе соотносятся с деятельностью Центрального банка. Банк России как эмиссионно-расчетный центр в силу своего публично-правового положения обладает исключительным правом влияния на цену и условия расчетов между всеми экономическими, хозяйствующими и политическими субъектами. Для сравнения, аналогичную власть парламент, правительство или президент Российской Федерации приобретают только в результате выборов и только в строго установленных для них пределах, которые не распространяются настолько широко, как деньги. Политические «участники регаты» могут лишь создавать границы процесса путем нормотворчества, реализации функции исполнителей. А Центральный банк Российской Федерации непосредственно управляет «ценой вопроса». При этом, как будет показано далее, вне особых рамок и на достаточно неопределенных, не в полной мере регламентированных законодательством условиях. Например, правительство Российской Федерации может при разработке проекта федерального бюджета с той или иной степенью точности оценить курс рубля по отношению к основным мировым валютам (а значит, и доходы бюджета, и состояние зависящих от внешней торговли отраслей экономики вплоть до условий отдыха граждан за рубежом), но конкретное значение и эффективность такой бюджетной политики будут определяться позицией Банка России, его действиями (либо бездействием) с точки зрения воздействия на курсовую политику, управления золотовалютными резервами, валютного контроля.

Понятно, что Центральный банк Российской Федерации не находится в полном правовом вакууме. Общие параметры статуса Банка России определены Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России). Однако нормы Закона о Банке России вовсе не являются стабильной и неизменной основой, которая позволяла бы всем заинтересованным лицам полагаться на предсказуемые правила и условия поведения Центрального банка Российской Федерации.

Как показано на рис. 1, законодательные рамки функционирования Центробанка с момента принятия указанного закона уточнялись ежегодно. Если при этом принять во внимание частоту изменений одного из основных законов, регулирующих основную сферу влияния Банка России, – Федерального закона «О банках и банковской деятельности», то нестабильность законодательства, регулирующего отношения в сфере реализации финансовой, денежно-кредитной, страховой, курсовой и прочих политик, становится вполне очевидной.

Таким образом, формально установленные правила управления банковской системой, платежами, курсовой политикой, страхованием, аудитом, финансовыми рынками и прочим, осуществляемого Банком России в рамках соответствующего закона, отчасти демпфировались частым, если не постоянным, изменением условий его (Центрального банка) работы. С другой стороны, особенно учитывая исключительно широкие возможности Банка России в сфере управления деньгами, неизменными являются нормы Конституции Российской Федерации, в статье 75 которой в отношении Центрального банка Российской Федерации говорится следующее:

– денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации;

– защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он

осуществляет независимо от других органов государственной власти.

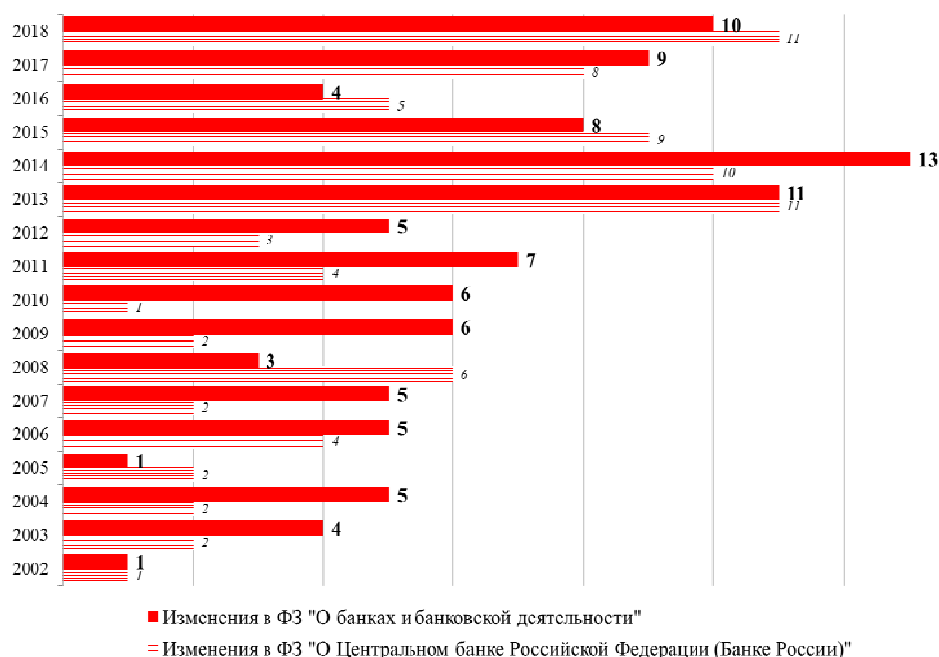


Рис. 1. Количество изменений в Федеральных законах «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности» за 2002–2018 гг.

Источник рис. 1 и 2: официальный сайт Банка России.

Таким образом, все прочие цели, задачи, институциональные параметры Банка России (помимо, как сказано, эмиссии и защиты рубля) заданы уже не Конституцией Российской Федерации, а иными нормативно-правовыми актами, в первую очередь Законом о Банке России. И деятельность именно в этих сферах ответственности «банка банков» оказывает исключительное воздействие на условия социально-экономического развития страны.

Вместе с тем Закон о Банке России достаточно своеобразно и расширительно трактует те функции, которые непосредственно входят в его сферу ответственности в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Так, здесь уже помимо упомянутой защиты и обеспечения устойчивости рубля к целям деятельности Банка относятся, например, такие позиции:

– развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;

- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Эти позиции еще не исчерпывают конкретную, реальную деятельность Центрального банка Российской Федерации, которая дополнительно определяется уже не законами, а Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов (далее – ОНEDКП). В этом документе сказано: «Основной целью денежно-кредитной политики является поддержание ценовой стабильности, то есть стабильно низкой инфляции». Никаких иных приоритетных целей и задач здесь напрямую не ставится, хотя там же отмечено, что во многом достижение этой цели непосредственно зависит от конкретных дейст-

вий, политики исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, реализующих налоговую, таможенную, тарифную, антимонопольную и иные политики. В качестве основного инструмента достижения указанной цели ОНEDКП наделяют Банк России полномочием управления ключевой ставкой (процентная ставка по основным операциям Банка России по регулированию ликвидности банковского сектора – основной индикатор денежно-кредитной политики), т. е. буквально ценой денег.

При этом в Законе о Банке России отсутствуют, помимо прочего:

- понятия, цели, задачи, подходы к применению, а также условия использования *ключевой ставки*;

- понятия, методы формирования, расходования, включая весь институт *целеполагания, золотовалютных резервов*;

- порядок, условия и технологии взаимодействия с правительством Российской Федерации в части разработки документов прогнозирования, учета действий по покупке и продаже валюты (что исключительно актуально сегодня с учетом действия бюджетного правила, предусматривающего закупку иностранной валюты за счет дополнительных доходов федерального бюджета), оздоровления банков и иных кредитных учреждений, графика исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- понятия, конкретные технологии, параметры работы Банка России в части ограничения роста цен на товары, работы и услуги;

- положения, описывающие на минимально необходимом уровне детализации деятельность Банка России по вопросам страхового, финансового рынков, негосударственного пенсионного страхования, финансового аудита и пр.

Характерно, что Банк России фактически осуществляет функции по прогнозированию основных показателей социально-экономического развития, причем и прогноз социально-экономического разви-

тия Российской Федерации (разрабатываемый Минэкономразвития России), и аналогичные показатели ОНEDКП почти одновременно рассматриваются правительством Российской Федерации. Но в то же время вопросы обеспечения их координации, взаимного учета позиций не урегулированы. Так, например, оценки (прогнозы) Банка России и правительства Российской Федерации в отношении показателей экономического развития страны в 2019–2021 гг. существенно отличались как в части значений индекса потребительских цен, темпов роста валового внутреннего продукта, цен на нефть, так и вариантов прогнозов в целом.

Вследствие этого не только отмечается сомнительная эффективность практики принятия (одобрения) различных прогнозируемых условий социально-экономического развития (одновременно исполнительной властью и Центральным банком Российской Федерации), но и наблюдаются объективные сложности проведения совместной и скоординированной политики в отношении уже упомянутой основной цели ОНEDКП – достижения определенного показателя инфляции. Исходя из изложенного, учитывая практику, а также отталкиваясь от положений Конституции Российской Федерации, Закона о Банке России, не представляется возможным прийти к однозначным выводам относительно статуса Центробанка и толкования нормативных основ его деятельности.

В то же время имеются иные, не имеющие статуса законодательного акта, но не менее важные с точки зрения настоящей статьи инструменты планирования и целеполагания в отношении Банка России. Как отмечено в проекте Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов, в настоящее время действуют Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов, Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и на период 2020 и 2021 го-

дов, Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов, Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, Стратегия государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и развитие финансовых рынков». Также ряд вопросов, касающихся финансового рынка, особенно в части развития новых технологий, отражается в национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации». Перечисленные документы во многом определяют реальные планы, цели и требования к результатам работы Центробанка, однако их состав, условия формирования, контроля

реализации строго не регламентированы на уровне федерального законодательства, не говоря уже об очевидной проблеме, касающейся сложности администрирования подобного количества документов. Следует также учесть, что состав, требования к указанным документам, процедуры их подготовки и рассмотрения не установлены публичными и обязательными к исполнению решениями. Тем самым формально Банк России вправе наполнять подобные стратегии, концепции и направления политики любым содержанием, ориентируясь исключительно на собственное понимание применения подобных инструментов. Напротив, если возвратиться к возможной оценке результатов работы Банка России с точки зрения законодательно установленных норм, то результаты его действий отчасти могут быть оценены посредством анализа двух базовых параметров, указанных как в Законе о Банке России, так и Основном законе (рис. 2). Речь идет о защите российского рубля и укреплении банковской системы.

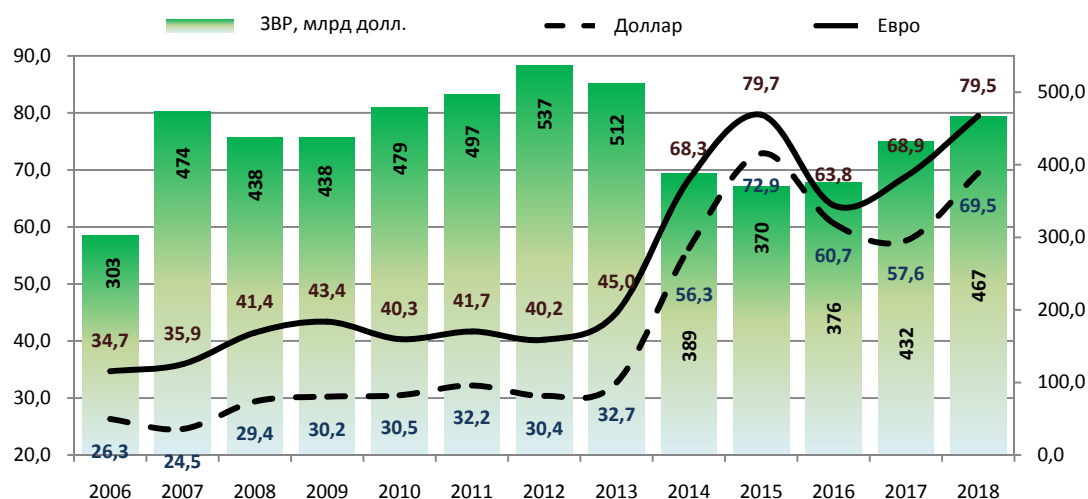


Рис. 2. Сопоставление курса рубля к доллару и евро с золотовалютными резервами (ЗВР) Банка России в 2006–2018 гг.

За рассмотренный период неоднократно применялись и мгновенное обрушение рубля, и плавное ослабление курса (в период кризиса 2008–2010 гг.). Основываясь на приведенных данных, можно, как ми-

нимум, поставить под сомнение тезис о том, что защита российского рубля находилась в составе основных приоритетов работы Банка России.

Не всегда можно дать однозначную оценку решениям Банка России в отношении кредитных организаций, отзывы лицензии и банкротство которых составляют уже не первый год обязательную часть сводки новостей экономики России, особенно если говорить об экономической эффективности этих решений в сопоставлении со значительными средствами, направляемыми на санацию банков [1]. Как бы то ни было, на данном этапе исследования можно с известной долей уверенности утверждать только то, что цели и задачи работы «банка банков» определяются документами различного статуса и уровня, не вполне соответствующими друг другу с

точки зрения как целеполагания, так и возможностей контроля за достижением указанных целей.

Об управлении Банком России

Для того чтобы в полной мере оценить, как и почему работает Центральный банк Российской Федерации, следует более детально рассмотреть саму структуру прав и ответственности данного учреждения. В настоящее время система управления работой Банка России внешне довольно проста и наглядна. Однако при более внимательном рассмотрении она выглядит запутанной (рис. 3).

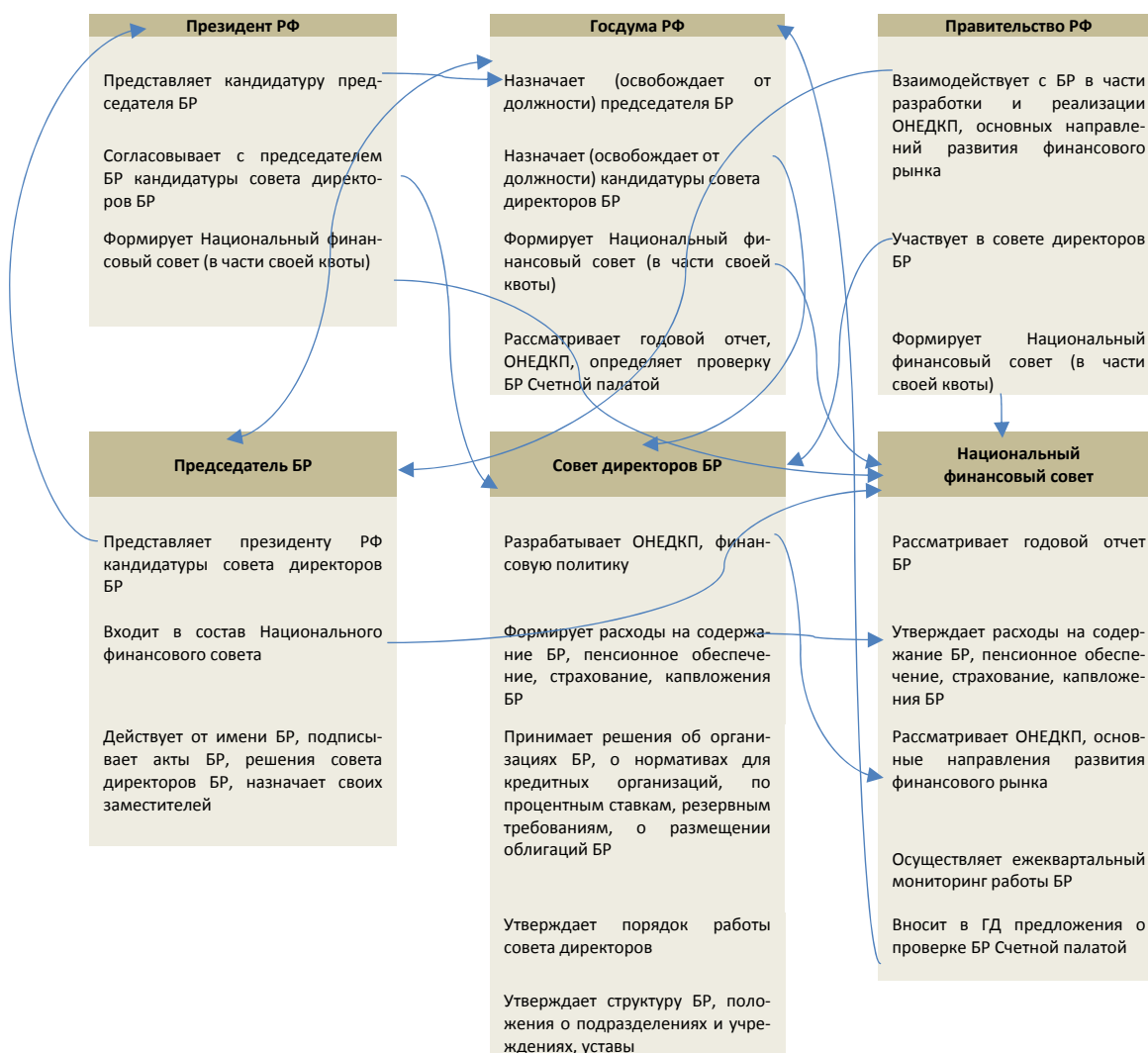


Рис. 3. Структура управления Банком России

Источник: Закон о Банке России.

Государственная Дума назначает (утверждает кандидатуры) председателя Центрального банка Российской Федерации, членов совета директоров. Ее представители (нижней палаты парламента) присутствуют в Национальном финансовом совете. Именно нижняя палата парламента принимает решения в части кадровых назначений в органы управления Центральным банком Российской Федерации, годовой отчетности и, например, в части упомянутых документов стратегического планирования – ОНЕДКП или Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на среднесрочный период. Однако сама кандидатура председателя Банка России может быть утверждена только в результате представления ее президентом Российской Федерации. В свою очередь предложения по членам совета директоров Банка России также предлагаются не Государственной Думой, а председателем Банка России по согласованию с президентом Российской Федерации.

Возможности присутствия нижней палаты парламента в Национальном финансовом совете и влияния на его решения также незначительны. Из двенадцати его членов Государственная Дума делегирует только троих, т. е. обеспечивает себе исключительно формальное, отнюдь не решающее участие в принятии соответствующих решений. И эта норма действует при том, что практически все из общеполитических, законодательных норм, обеспечивающих сочетание независимости Банка России и одновременно возможностей контроля за результатами его деятельности, находятся в целом в сфере компетенции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В результате решения, например, Национального финансового совета будут определяться с учетом позиции Государственной Думы (формально – основного надцентробанковского органа власти) только в случае, если возникает серьезное разногласие между представителями правительства Российской Федерации, прези-

дента Российской Федерации и главой Банка России. Очевидно, что при прочих равных условиях нижняя палата парламента не имеет даже формальной возможности оказания ощутимого влияния на реальное управление деятельностью Центрального банка Российской Федерации.

Как было сказано ранее, Государственная Дума обладает правом рассматривать Основные направления единой денежно-кредитной политики. Однако само это рассмотрение еще не означает возможность принятия палатой конкретных решений. Более того, никаких обязательных последствий (с точки зрения действующих нормативно-правовых актов) практически любой вариант итогов данного рассмотрения (вплоть до отказа от проведения этой процедуры) иметь не будет.

Обязательное участие Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрено и в процессе рассмотрения Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на очередной финансовый год и среднесрочный период. Тем не менее процедуры рассмотрения, обсуждения вовсе не дают возможности для поддержки или, напротив, блокировки предлагаемых решений (особенно с учетом очевидной неопределенности системы целей и задач работы Банка России, с которыми палата могла бы сопоставлять обсуждаемые ею решения). В лучшем случае, как это и осуществляется практически, обсуждение подобных документов позволяет лишь высказать позицию, не имея при этом возможности обеспечить ее реализацию, защиту и поддержку в дальнейшем. Подобная система наличия права на участие в процедуре, осуществления совещательных, консультативных, представительных функций, но отнюдь не решающих, приводит в большинстве случаев к размыванию ответственности за реализацию государственной политики социально-экономического развития, не способствует достижению консолидированной позиции между различными ветвями власти.

Национальный финансовый совет выполняет лишь общие функции наблюдательного свойства, за исключением права на утверждение финансовой сметы Банка России, аудиторской компании и ряда отдельных отраслевых решений. Основные же реальные рычаги управления сосредоточены (почти полностью) в совете директоров, который не только самостоятельно утверждает положение о своей работе, но и обладает полномочиями, более значимыми по сравнению с Национальным финансовым советом Банка России¹. Совет директоров решает весь комплекс вопросов, связанных с развитием банковской системы, страхового и финансового рынков, аудита, структурой, кадровым составом, оплатой труда руководства и сотрудников Банка России, операциями с недвижимостью и пр. То есть данный орган управления сам себе определяет условия работы, денежное вознаграждение за нее, а также распространяет те же решения на всю структуру Центрального банка Российской Федерации, включая его председателя.

Иные участники процесса принятия решений имеют право ознакомления и выполняют, скорее, задачу участия в одобрении соответствующих решений (или неодобрении, что с учетом норм представительства не так уж и важно), чем реализуют реальные полномочия. Учитывая, что состав совета директоров подлежит согласованию с президентом Российской Федерации по представлению председателя Центрального банка Российской Федерации (кандидатура которого также определяется президентом Российской Федерации), то круг замкнулся: источником данных решений безальтернативно остается глава государства.

О статусе Центрального банка

Интересным представляется вопрос о том, какое же место занимает Банк России

в системе органов государственной власти, включая его цели, задачи, результаты и условия работы. Я. М. Макарова путем сравнения Банка России с центральными банками зарубежных стран рассматривает его как юридическое лицо особого, публично-правового типа [2. – С. 12]. Е. Н. Пастушенко полагает, что Банк России является особым независимым органом государственной власти специальной компетенции, не входящим ни в одну из трех ветвей власти (законодательную, исполнительную и судебную), и вся его деятельность, включая деятельность как юридического лица, имеет публичный характер [3. – С. 172]. Отмечается, что деятельность Центрального банка Российской Федерации по совершению конкретных сделок обусловлена необходимостью достижения целей государственного масштаба в сфере бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики. Они формулируются в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России об экономической политике на определенный период, федеральном законе о федеральном бюджете, Основных направлениях денежно-кредитной политики (в согласовании которых принимают участие одновременно президент Российской Федерации, правительство Российской Федерации, Государственная Дума и Банк России как автор соответствующего документа). Есть мнение, что Банк России сам по себе представляет некую четвертую ветвь власти [4. – С. 31–55].

Из приведенных положений и высказываний можно сделать вывод, что реальная роль Центрального банка Российской Федерации в системе государственного управления, несмотря на его исключительно высокую практическую значимость, не определена с достаточной степенью точности. То есть, с одной стороны, Банк России непосредственно влияет на крайне значимые процедуры, сам их осуществляет (речь идет о денежно-кредитной политике, страховании, валютном регулировании и

¹ Именно совет директоров, например, не только определяет всю организационную структуру Банка России, но и устанавливает формы и размеры оплаты труда председателя Банка России, его заместителей, членов совета директоров.

т. д.), однако остается «в тени», не находя своего определенного места в общей системе государственного управления. При этом, в отличие от прочих органов власти (исполнительной и законодательной), Центральный банк Российской Федерации формально не обладает правом законодательной инициативы, несмотря на то, что практически реализует это право (за счет и с помощью иных субъектов этого права).

Очевидно, что многочисленные трактовки правового статуса Банка России обусловлены различным пониманием положений законодательства о государственной власти и о разделении властей, а также несогласованностью (неоднозначным соотношением) с нормами Конституции Российской Федерации и иных правовых актов, регламентирующих задачи, функции и правовой статус Банка России [5]. Относительно устоявшаяся точка зрения по данному вопросу заключается в том, что полномочия Банка России по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Данный вывод следует из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Представляется, что подобная оценка, как минимум, справедлива, поскольку Банк России самостоятельно реализует функции, подразумевающие обязательность исполнения, возможности принуждения субъектов хозяйственной деятельности к соблюдению устанавливаемых им требований, норм и правил, применение своих полномочий в безадресном формате, т. е. в отношении всех участников соответствующих отношений.

С другой стороны, следует напомнить, что, в отличие от исполнительной власти, Банк России на практике не вполне подотчетен ни парламенту, ни президенту Рос-

сийской Федерации (наличие публичных процедур обсуждения целей и задач или, например, итогов работы отнюдь не означает сопоставимость их практически-прикладной ценности с исполнительной властью). Конкретные кадровые, административные, стратегические решения принимаются также «банком банков» самостоятельно, что, скорее, сопоставимо со статусом государственных корпораций или компаний. А если учесть, что Центральный банк Российской Федерации является фактическим автором и исполнителем норм федерального законодательства, не обладая при этом правом законодательной инициативы, сам разрабатывает и утверждает широкий перечень подзаконных нормативно-правовых актов, то и с этой позиции роль и место данного и весьма значимого субъекта управления, сама система определения целей и результатов его работы остаются не вполне определенными.

В итоге получается, что Банк России нельзя целиком отнести ни к одной из ветвей власти (законодательной, исполнительной и тем более судебной), так как его подчинение каждой из них носит ограниченный характер, а возможности влияния более чем реальны в отношении весьма широкого круга вопросов и юридических лиц.

Для выяснения темы следует повторно обратить внимание на статью 5 Закона о Банке России, частью первой которой закреплён принцип подотчетности Банка России Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Однако сама форма подобной подотчетности также не вполне определена.

Как было показано выше, единственным государственным институтом, который в настоящее время может осуществлять реальное влияние на деятельность Банка России, является президент Российской Федерации, в первую очередь за счет непосредственного участия в кадровой политике. При этом даже в случае, если, например, Государственная Дума откажется утвердить кандидатуру председателя Банка России, предложенную президентом Рос-

сийской Федерации, в течение двух недель он вносит новую кандидатуру, и так до тех пор, пока утверждение не состоится. Порядок действий и механизм согласования на случай, если и другие кандидатуры в итоге окажутся несогласованными Государственной Думой, Законом о Банке России не установлены.

Кроме того, президент Российской Федерации получает годовой отчет Банка России и согласует проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год, который согласуется также и с правительством Российской Федерации. Вследствие этого принцип подотчетности Банка России нижней палате парламента становится на практике неактуальным. Государственная Дума с учетом приведенных особенностей и положений Закона о Банке России никаких самостоятельных политических решений в отношении его (Центрального банка Российской Федерации) деятельности или руководства принять не может. В частности, у нее отсутствуют правовые возможности для снятия с должности председателя или членов совета директоров Банка России по собственной инициативе, а также возможности по влиянию на направление расходования средств Банка России на денежно-кредитную политику в целом. Следовательно, и в рамках данного подхода вопрос о целеполагании в деятельности Центрального банка Российской Федерации остается во многом открытым.

Согласно Регламенту Государственной Думы, который призван развить и придать практическую ценность принципу подотчетности Банка России нижней палате парламента, итоговым актом рассмотрения как годового отчета Центробанка, так и ОНЕДКП является постановление Государственной Думы. Содержание этой процедуры при этом сводится к праву депутатов задавать вопросы председателю Центрального банка Российской Федерации и высказывать свое мнение по представленному документу. К примеру, решение о

проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений может быть принято Государственной Думой только на основании предложения Национального финансового совета, в котором представителей нижней палаты парламента, как было показано, меньшинство.

Нормотворческая деятельность Банка России

Отсутствие юридически систематизированного круга целей и задач деятельности Центрального банка порождает вопросы к организации нормотворческой работы Банка России, не исключая и его подзаконные акты. Центральный Банк в соответствии с частью первой статьи 104 Конституции Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы, однако его участие в законодательном процессе помимо издания собственных правовых актов обеспечивается также и тем, что проекты федеральных законов, а также нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Банком России своих функций, должны направляться на заключение в Банк России.

Вместе с тем на практике Центральный банк Российской Федерации, во-первых, является реальным инициатором законодательных инициатив, обеспечивая внесение соответствующих проектов решений с помощью иных субъектов, таким правом наделенных; во-вторых, само право (не ограниченное сроками, обязательностью или формальными требованиями к его осуществлению) формирования заключений по практически любым законодательным инициативам также дает возможность пусть не вполне ответственного, но достаточно влиятельного воздействия на законодательный процесс.

Важно учесть, что в сфере полномочий Центрального банка Российской Федерации именно нормы федерального законодательства играют если не определяющую,

то крайне важную роль, что порождает специфическое расхождение между обязательствами «банка банков» подчиняться соответствующим решениям и формальным запретом на их внесение, корректировку, уточнение. Именно отсутствие Банка России в перечне субъектов права законодательной инициативы создает объективно неопределенную ситуацию, когда ответственность за соответствующие предложения не может быть возложена на Центральный банк Российской Федерации.

По нашему мнению, с учетом практики законотворческого процесса необходимо привести нормы права в части получения заключения Банка России на законодательные инициативы, касающиеся его функций, в соответствие с содержанием данного права и обязанностями Банка России. Право и ответственность за изменения законодательства в данной сфере могут быть реализованы через Национальный финансовый совет. Только при положительном решении Национального финансового совета соответствующий законопроект может выноситься на рассмотрение либо правительством Российской Федерации, либо членами Совета Федерации, либо депутатами Государственной Думы и легитимно приобретать авторство Центрального банка Российской Федерации.

Здесь следует обратить внимание на формулировки норм статьи 13 Закона о Банке России, которой определяется компетенция Национального финансового совета. К его компетенции относится, в частности, ежеквартальное рассмотрение информации совета директоров по основным вопросам деятельности Банка России. К такому вопросу отнесена, в том числе, подготовка проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации. Данное уточнение было введено Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с пере-

дачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков». Примечательно, что до 2013 г. данное положение было изложено в следующей редакции: «подготовка проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области банковского дела».

Здесь важно обратить внимание на следующие детали. Во-первых, такая функция, как подготовка проектов законодательных актов и иных нормативных актов в области развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации, не предусмотрена статьей 18 Закона о Банке России, которой определяется компетенция совета директоров. Во-вторых, Закон о Банке России оперирует терминами «цели деятельности Банка России» (ст. 3) и «функции Банка России» (ст. 4). В статье 13 Закона о Банке вводится понятие «основные вопросы деятельности Банка России», которым смешиваются цели деятельности и функции, которые дополняются новым полномочием по подготовке проектов законодательных актов. Указанное несоответствие между формальными условиями и реальностью участия Центрального банка Российской Федерации в законодательном процессе позволяет признать фактическое осуществление Банком России нормотворческой деятельности. В-третьих, во всем перечне законопроектов, непосредственно затрагивающих сферу ответственности Банка России, до сих пор не было замечено формальных признаков участия, санкционирования, согласия или просто результатов рассмотрения соответствующих предложений Национального финансового совета (хотя бы в виде отметки «рассмотрено и одобрено Национальным финансовым советом»).

В настоящее время не решен вопрос о возможности, форме и условиях участия Банка России в государственных программах Российской Федерации. Это несмотря на то, что в части весьма широкого круга таких документов стратегического плани-

рования именно позиция, условия и результаты работы Центрального банка Российской Федерации непосредственно определяют ход и результаты достижения соответствующих целей и задач. Мы полагаем, что именно неопределенность статуса Банка России, его отнесения к той или иной форме и виду государственной власти формально препятствует эффективной реализации института государственных программ и проектов, хотя роль «банка банков» в этих процессах самоочевидна и весьма велика.

Участие Банка России в законодательном процессе в качестве инициатора в реальных условиях обуславливается практической потребностью инициировать проекты решений по основным направлениям деятельности Банка России, за которые он отвечает исходя из конституционных норм и требований Закона о Банке России. Очевидно, что будучи ответственным за такие важнейшие для экономики направления работы, как защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, Банку России необходимо предоставить право инициировать изменения законодательства по указанным вопросам, неся при этом полноценную ответственность за реализацию подобных инициатив.

Как уже было сказано выше, проекты федеральных законов, а также нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающихся выполнения Центральным банком Российской Федерации своих функций, должны направляться на заключение Банка России. Но и в данном случае не приходится говорить о достаточной определенности и прозрачности подобных действий. Во-первых, в отсутствие регламентированной и внятно определенной компетенции Банка России, которая Законом о Банке смешивается с понятиями «цели», «функции», «основные вопросы деятельности», представляется затруднительным определить перечень

законопроектов, которые должны направляться на соответствующее заключение. Во-вторых, нет никаких взаимных прав и ответственности парламента и Банка России с точки зрения обязательности представления заключений и их учета при работе над законопроектами. То есть процесс есть, но его технология, условия, порядок, результаты применения не урегулированы. Ни Регламент Государственной Думы¹, ни Положение Банка России о порядке подготовки нормативных актов Банка России² не предусматривают взаимного порядка предоставления Центробанком заключений на проекты федеральных законов, затрагивающих его компетенцию, и порядок учета таких заключений. Положение Банка России лишь определяет порядок принятия Банком России совместно с федеральными органами исполнительной власти межведомственных нормативных актов. Указанная процедура не отвечает принципам правовой определенности и требует уточнения, как минимум, на уровне федерального закона и, как максимум, еще и в регламентных актах Государственной Думы и Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, при исключительно широком и возрастающем влиянии Банка России на социально-экономическое развитие, реализацию программ и планов правительства Российской Федерации, законодательную работу Федерального Собрания Российской Федерации, а также исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» полноценная, понятная, прозрачная и подконтрольная систе-

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² См.: Приказ Банка России от 15 сентября 1997 г. № 02-395 «О Положении Банка России «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России».

ма функционирования Центрального банка Российской Федерации находится в стадии длительного формирования. Вместе с тем именно в качестве необходимого условия достижения стратегических целей социально-экономического развития, а также прозрачности работы государства следует обеспечить получение ответов по меньшей мере на следующие вопросы:

а) кто должен направлять проект федерального закона на заключение в Центральный Банк Российской Федерации, на каких условиях (субъект права законодательной инициативы, ответственный комитет Государственной Думы или Государственная Дума в целом);

б) на какой стадии законодательного процесса проект федерального закона должен направляться на заключение в Банк России, особенно с учетом практики внесения содержательных поправок в законопроект ко второму чтению;

в) каковы правовые последствия отсутствия заключения Банка России на законопроект, который относится к его компетенции (как и порядок оценки соответствия законодательной инициативы компетенции Центрального Банка Российской Федерации), либо, напротив, обязательного учета положений подобного заключения в ходе работы над проектом федерального закона;

г) каким образом обеспечивается приоритетность целей деятельности Банка России с точки зрения норм Конституции Российской Федерации, Закона о Банке России, документов стратегического планирования, а также целей и задач деятельности Центрального банка Российской Федерации в части разрешения конфликта между достижением целевого уровня инфляции и защитой российского рубля?

Действующий Закон о Банке России во многом представляет собой концентрацию профессиональной терминологии и регламент работы, т. е. больше похож на устав, чем на закон, что не только неоправданно расширяет реальные полномочия Центрального банка Российской Федера-

ции (совета директоров) при зеркальном снижении степени ответственности за эффективность их (полномочий) реализации, но и является значимым препятствием для исполнения норм прямого действия, содержащихся в Конституции Российской Федерации. Учитывая, что многие положения Закона о Банке, кроме процедурных, часто требуют дополнительной расшифровки, трактовки, разъяснений, они заслуживают уточнения с точки зрения желаемого и действительного, регулирующих норм и практики.

Наконец, даже в отношении использования прибыли Банка России – важнейшего финансового ресурса, являющегося также и существенным источником средств для федерального бюджета (опять по факту, а не в силу норм закона), отсутствует достаточная определенность с точки зрения действующего законодательства. Между тем в рамках бюджетного процесса ежегодно принимаются решения об использовании части прибыли Банка России в качестве доходного источника федерального бюджета. Последнее подчинено скорее задаче достижения сбалансированности федерального бюджета, чем обеспечению эффективности работы «банка банков».

Заключение

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, решение указанных проблем может быть достигнуто посредством разработки новой, уточненной редакции Закона о Банке России, отвечающей действующим правовым реалиям и не только соответствующей фактической работе этого института, но и обеспечивающей его прозрачную, управляемую, предсказуемую и эффективную деятельность. В этой связи представляется необходимым реализовать в новом, скорректированном Законе о Банке России следующие позиции:

а) определить термины и понятия, включающие в себя глоссарий, используемый, например, в Основных направлениях единой денежно-кредитной политики и Основных направлениях развития финан-

сового рынка (международные резервы, ключевая ставка и т. д.);

б) определить компетенцию и исключительную ответственность Банка России за отдельные вопросы, в наибольшей мере (если не полностью) зависящие от его действий или бездействия (чтобы избежать известной ситуации, когда ответственность за уровень инфляции сопровождается невозможностью практической реализации этой нормы в части компетентного и исчерпывающего воздействия на подавляющую часть факторов, определяющих цены);

в) установить порядок и условия реализации Банком России совместных действий с правительством и Федеральным Собранием Российской Федерации в части совместных полномочий и взаимной ответственности, включая определение конкретных последствий рассмотрения плановых документов и отчетов Банка России;

г) определить условия (и последствия их несоблюдения) участия Банка России в законотворческом процессе как в части инициирования соответствующих законопроектов, так и подготовки заключений, участия в рассмотрении проектов законов на стадиях законодательного процесса, обеспечив придание Центральному банку Российской Федерации функций субъекта права законодательной инициативы (реализуемой непосредственно или посредст-

вом специальных институтов, например, Национального финансового совета);

д) установить структуру и содержание Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, Основных направлений развития финансового рынка и иных документов стратегического планирования, разрабатываемых и реализуемых Банком России, обеспечив их необходимую координацию, согласованность и эффективность, в том числе относительно аналогичных инструментов правительства Российской Федерации, отказавшись от практикуемой раздробленности и разобщенности этих документов;

е) сбалансировать состав Национального финансового совета, повысив в нем уровень представительства парламента до половины его (совета) членов в силу необходимости полноценной реализации принципа подотчетности Банка России Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

ж) детализировать цели, задачи, функции Банка России по направлениям его деятельности.

Авторы полагают, что обсуждение подобных инициатив с необходимостью приведет к большей определенности, прозрачности и эффективности функционирования такого стратегически значимого государственного института, как Центральный банк Российской Федерации.

Список литературы

1. АСВ потратило на санацию российских банков почти 1,2 трлн рублей. – URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=8829351>
2. Макарова Я. М. Проблемы правового положения Центрального банка Российской Федерации как юридического лица : автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2001.
3. Пастушенко Е. Н. Юридическая доктрина публичности статуса Центрального банка Российской Федерации // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения. Научно-практическая конференция (3–4 октября 2001 г.) / под ред. А. И. Демидова. – Саратов, 2001.
4. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2000.
5. Штанько А. А. Правовой статус Банка России как объект правовой идентификации // Современное право. – 2016. – № 7. – С. 66–71.

References

1. ASV potratilo na sanatsiyu rossiyskikh bankov pochti 1,2 trln rubley [ASB has spent about 1.2 trillion rubles on Russian banks sanative measures]. (In Russ.). Available at: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=8829351>
2. Makarova Ya. M. Problemy pravovogo polozheniya Tsentral'nogo banka Rossiyskoy Federatsii kak yuridicheskogo litsa. Avtoref. diss. kand. yur. nauk [Juridical Standing of the Central Bank of the Russian Federation as a Legal Entity. PhD legal sci. avtoref. diss.]. Moscow, 2001. (In Russ.).
3. Pastushenko E. N. Yuridicheskaya doktrina publichnosti statusa Tsentral'nogo banka Rossiyskoy Federatsii [Legal Doctrine of the Public Status of the Central Bank of the Russian Federation]. *Russian Legal Doctrine in the 21st Century: Challenges and Ways of their Resolving. Conference (3–4 October 2001)*, edited by A. I. Demidov. Saratov, 2001. (In Russ.).
4. Tosunyan G. A., Vikulin A. Yu. Den'gi i vlast'. Teoriya razdeleniya vlastey i problemy bankovskoy sistemy [Money and Power. The Theory of Power Division and Challenges of the Banking System]. Moscow, 2000. (In Russ.).
5. Shtan'ko A. A. Pravovoy status Banka Rossii kak ob'ekt pravovoy identifikatsii [Legal Status of the Bank of Russia as an Object of Legal Identification]. *Sovremennoe pravo* [Present Day Law], 2016, No. 7, pp. 66–71. (In Russ.).

Сведения об авторах

Олег Викторович Морозов

кандидат философских наук, член
Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, руководитель научной
школы «Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: moleg566@gmail.com

Алексей Геннадьевич Бирюков

кандидат экономических наук, помощник
депутата Государственной Думы Федерального
Собрания Российской Федерации.
Адрес: Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации, 103265,
Москва, Охотный ряд, д. 1.
E-mail: Juicer@mail.ru

Михаил Аркадиевич Васильев

заместитель руководителя научной школы
«Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», 117997,
Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: vma9852707439@yandex.ru

Information about the authors

Oleg V. Morozov

PhD, Member of Council of Federation
of Federal Assembly of Russian Federation,
Head of Higher School of Public Policy
of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997,
Russian Federation.
E-mail: moleg566@gmail.com

Aleksey G. Biryukov

PhD, Assistant to the Deputy
of the State Duma of Federal Assembly
of Russian Federation.
Address: State Duma of Federal Assembly
of Russian Federation, 1 Okhotny Ryad,
Moscow, 103265, Russian Federation.
E-mail: Juicer@mail.ru

Mikhail A. Vasiliev

Deputy Head of the Higher School
of Public Policy of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997,
Russian Federation.
E-mail: vma9852707439@yandex.ru