

Дата поступления рукописи в редакцию: 01.08.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 22.08.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-8-113-126

ГУРИНОВИЧ Александр Георгиевич,
доктор юридических наук, профессор кафедры
административного и финансового права
МГИМО МИД России,
e-mail: gurinovich.ag@yandex.ru

ЖАРКО Василий Романович,
студент 2 курса Международно-правового факультета
МГИМО МИД России,
e-mail: vasilijzarko@gmail.com

ДВОЙСТВЕННОСТЬ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ БАНКА РОССИИ КАК СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ПРИЗНАК

Аннотация. Правовая природа Центрального банка Российской Федерации и вытекающий из неё статус его служащих остаются дискуссионными в отечественной юриспруденции. Конституционно-правовой статус Банка России характеризуется функциональной независимостью и исключительным правом денежной эмиссии, что не позволяет однозначно отнести его ни к одной из ветвей государственной власти. Целью исследования является комплексный анализ правовой природы Банка России, определение его места в системе разделения властей и в механизме государства, а также систематизация доктринальных подходов к его статусу с учётом последних изменений законодательства. Методологическая основа исследования включает диалектический метод познания, формально-юридический, сравнительно-правовой и системно-структурный методы. Используются приёмы анализа и синтеза доктринальных источников, нормативных правовых актов и правовых позиций Конституционного Суда РФ. В работе обосновано, что правовая природа Банка России носит фундаментально двойственный характер, сочетая публично-властные полномочия и частноправовую правосубъектность. Выявлено, что в доктрине сложились три основных подхода: теория «денежной власти» как четвёртой ветви власти, концепция особого государственного органа и концепция «юридического лица публичного права». Установлено, что преобладающей является компромиссная позиция, квалифицирующая Банк России как особый публично-правовой институт, не входящий в классическую триаду ветвей власти. Проведённое исследование позволяет заключить, что проблема определения места Банка России в системе разделения властей не имеет однозначного решения. Взаимодействие регулятора с Федеральным Собранием и Правительством РФ строится на принципах координации, а не подчинения, что подтверждает его обособлённое положение. Введение категории «единой системы публичной власти» не устранило неопределённости статуса Банка России, что требует дальнейшего законодательного осмысления и доктринальной разработки, в том числе в контексте введения института юридических лиц публичного права.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, правовой статус, денежно-кредитная политика, публичная власть, разделение властей.

GURINOVICH Alexander Georgievich,
Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative
and Financial Law,

MGIMO University of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

ZHARKO Vasily Romanovich,
2nd-year student of the International Law Faculty, MGIMO
University of the Ministry of Foreign Affairs of the
Russian Federation

THE DUALITY OF THE LEGAL NATURE OF THE BANK OF RUSSIA AS A SYSTEM-FORMING FEATURE

Annotation. *The legal nature of the Central Bank of the Russian Federation and the resulting status of its employees remain debatable in domestic jurisprudence. The constitutional and legal status of the Bank of Russia is characterized by functional independence and the exclusive right to issue currency, which does not allow it to be unambiguously assigned to any of the branches of state power. The purpose of the study is a comprehensive analysis of the legal nature of the Bank of Russia, determining its place in the system of separation of powers and in the mechanism of the state, as well as systematization of doctrinal approaches to its status taking into account the latest changes in legislation. The methodological basis of the study includes the dialectical method of cognition, the formal-legal, comparative-legal, and systemic-structural methods. Techniques of analysis and synthesis of doctrinal sources, regulatory legal acts, and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation were used. The paper substantiates that the legal nature of the Bank of Russia is fundamentally dual, combining public-authoritative powers and private-law legal personality. It is revealed that three main approaches have developed in the doctrine: the theory of "monetary power" as a fourth branch of power, the concept of a special state body, and the concept of a "legal entity of public law." It has been established that the prevailing position is a compromise one, qualifying the Bank of Russia as a special public-law institution that does not fit into the classical triad of branches of power. The conducted research allows us to conclude that the problem of determining the place of the Bank of Russia in the system of separation of powers has no unambiguous solution. The interaction of the regulator with the Federal Assembly and the Government of the Russian Federation is built on the principles of coordination, not subordination, which confirms its separate position. The introduction of the category of the "unified system of public authority" has not eliminated the uncertainty of the status of the Bank of Russia, which requires further legislative reflection and doctrinal elaboration, including in the context of introducing the institution of legal entities of public law.*

Key words: *Central Bank of the Russian Federation, legal status, monetary policy, public authority, separation of power.*

Введение

Центральный банк Российской Федерации продолжает оставаться, пожалуй, единственным субъектом публичной власти, чью конституционно-правовую природу допустимо с равной степенью убедительности описывать через понятия, которые в классической юриспруденции мыслятся как трудносовместимые: орган государственной власти, юридическое лицо, публично-правовой институт, элемент «четвёртой ветви» власти [4; 6; 14]. Конституция России [1], фиксируя исключительное право денежной эмиссии и независимость от иных властных структур, намеренно воздерживается от категоричного ответа на вопрос о действительном месте мегарегулятора в архитектуре разделения властей. Эта конституционная «недосказанность» выполняет роль правового механизма, позволяющего Банку России органично совмещать административно-властные prerogatives с хозяйственно-операционной автономией. Однако именно она же порождает устойчивые теоретические споры и практические коллизии: от определения подсудности споров с участием регулятора до допустимых границ общественного контроля за его деятельностью [4; 6; 9; 10; 16]. Особую остроту дискуссии придавала конституционная реформа 2020 года, которая ввела в нормативный лексикон

катеорию «единой системы публичной власти». Включение в эту систему наравне с федеральными, региональными и муниципальными органами иных субъектов, формально не поименованных в конституционном тексте, актуализировало перед наукой и правоприменением принципиальный вопрос: интегрирован ли Банк России в данную систему, и если да, то в каком качестве – равноправного участника, подконтрольного элемента или структуры *sui generis*?

Весьма показательно, что периодически возникающие законодательные инициативы, направленные на прямое провозглашение ЦБ федеральным органом государственной власти, сталкиваются с устойчивым сопротивлением как самого регулятора, так и Правительства РФ. Это свидетельствует о том, что сохраняющаяся правовая неопределённость имеет фундаментальное значение для действующей модели денежно-кредитной политики и сознательно оберегается ключевыми акторами.

В юридической науке сложились три основных подхода к пониманию статуса Банка России. Первый – теория «денежной власти» как самостоятельной, четвертой ветви власти, представленная в работах Н.А. Тиханова, А.В. Навоя и обобщенная Е.О. Адарченко. Второй подход рас-

сма­три­ва­ет ЦБ как осо­бый орган госу­дар­ствен­ной вла­сти, не впи­сы­ва­ю­щий­ся в клас­си­че­скую триа­ду, но вклю­чен­ный в систе­му пуб­лич­ной вла­сти (И.В. Козлов, Н.Н. Бо­ча­ро­ва, Т.С. Лангнер [15]). Третий, наи­бо­лее ак­тив­но разра­ба­ты­вае­мый в по­след­ние го­ды, – кон­цеп­ция «юри­ди­че­ского лица пуб­лич­ного пра­ва» (Е.О. Адар­чен­ко, А.В. Турба­нов, П.Е. Ко­ро­лев), по­зво­ля­ю­щая не­про­ти­во­ре­чи­во сое­ди­нить вла­стные пол­но­мо­чия и част­но­пра­во­вую пра­восубъ­ект­ность. Офи­ци­аль­ная же по­зи­ция, отра­жен­ная в пра­во­вых по­зи­циях Кон­сти­ту­ци­он­но­го Су­да РФ (По­ста­нов­ле­ние от 12.04.2001 № 7-П) и до­ку­мен­тах са­мо­го ре­гу­ля­то­ра, оп­ре­де­ля­ет Банк Рос­сии как «осо­бый пуб­лич­но-пра­во­вой ин­сти­ту­т» [3]. От­дель­ные ас­пек­ты ста­ту­са – двой­ствен­ность при­ро­ды (А.О. Кло­пова [11], Е.Ю. Ко­ва­ль­ко­ва [13]), ме­га­ре­гу­ля­тор­ная функ­ция (Д.А. Ва­ву­лин, С.В. Си­мо­нов), во­про­сы об­ще­ствен­но­го кон­тро­ля (В.В. Гон­ча­ров), а так­же пра­во­вое по­ло­же­ние слу­жа­щих [8; 25] – так­же по­лу­чи­ли ос­ве­ще­ние в ли­те­ра­ту­ре [5; 7; 12; 18; 19; 23; 27; 29], од­на­ко це­лост­ная кон­цеп­ция, син­те­зи­ру­ю­щая на­коп­лен­ные взгля­ды с уче­том но­вей­ше­го за­ко­но­да­тель­ства, до на­сто­я­ще­го вре­ме­ни от­сут­ст­во­ва­ла.

Научная новизна ра­бо­ты за­к­лю­ча­ет­ся в фор­му­ли­ро­ва­нии и обос­но­ва­нии кон­цеп­ции кон­сти­ту­ци­он­но-ле­ги­ти­ми­ро­ван­но­го ин­сти­ту­ци­о­наль­но­го дуа­ли­зма Бан­ка Рос­сии. В от­ли­чие от су­ще­ст­вую­щих под­хо­дов, ак­цен­ти­ру­ю­щих ка­кую-ли­бо од­ну сто­ро­ну его пра­во­вой при­ро­ды, пред­ло­жен­ная кон­цеп­ция рас­сма­три­ва­ет двой­ствен­ность не как де­фект ре­гу­ли­ро­ва­ния, а как си­сте­мо­об­ра­зу­ю­щий при­знак, соз­на­тель­но за­ло­жен­ный за­ко­но­да­те­лем. По­ка­за­но, что во вза­им­о­дей­ствии с дру­ги­ми субъ­ек­та­ми пра­ва Банк Рос­сии вы­сту­па­ет то в ка­че­стве но­си­те­ля госу­дар­ствен­но-вла­стных пол­но­мо­чий, то как рав­но­пра­вный учас­тник хо­зяй­ствен­но­го обо­ро­та, а су­ще­ст­вую­щая «не­до­ска­зан­ность» его кон­сти­ту­ци­он­но­го ста­ту­са яв­ля­ет­ся пра­во­вым ме­ха­низ­мом, обес­пе­чи­ва­ю­щим гиб­кость де­неж­но-кре­дит­ной по­ли­ти­ки. Уни­каль­ность пра­во­вой при­ро­ды Бан­ка Рос­сии за­к­лю­ча­ет­ся в его фун­да­мен­таль­ной двой­ствен­но­сти (би­нар­ной пра­восубъ­ект­но­сти), ко­то­рая ле­ги­ти­ми­ро­ва­на кон­сти­ту­ци­он­ны­ми нор­ма­ми и вы­сту­па­ет им­манент­ной ха­рак­те­ри­сти­кой, по­зво­ля­ю­щей сов­ме­щать пуб­лич­но-вла­стные функ­ции с част­но­пра­во­вой иму­ще­ствен­ной и опе­ра­ци­он­ной ау­то­но­мией.

Цель ис­сле­до­ва­ния – ком­п­лекс­ный ана­лиз пра­во­вой при­ро­ды Бан­ка Рос­сии, оп­ре­де­ле­ние его ме­ста в си­сте­ме раз­де­ле­ния вла­стей и в ме­ха­низ­ме го­су­дар­ства, а так­же си­сте­ма­ти­за­ция док­три­наль­ных под­хо­дов к его ста­ту­су с обос­но­ва­нием син­те­зи­ру­ю­щей кон­цеп­ции ин­сти­ту­ци­о­наль­но­го дуа­ли­зма.

Задачи:

Рас­крыть кон­сти­ту­ци­он­ные ос­но­вы и за­ко­но­да­тель­ное ре­гу­ли­ро­ва­ние ста­ту­са Бан­ка Рос­сии в кон­тек­сте prin­ци­па не­за­ви­си­мо­сти.

Про­ана­ли­зи­ро­вать про­яв­ле­ния двой­ствен­ной (пуб­лич­но-пра­во­вой и част­но­пра­во­вой) при­ро­ды Бан­ка Рос­сии.

Си­сте­ма­ти­зи­ро­вать сло­жив­шие­ся в док­три­не под­хо­ды к пра­во­вой при­ро­де Цен­траль­но­го бан­ка.

Выявить осо­бен­но­сти вза­им­о­дей­ствия Бан­ка Рос­сии с ины­ми ин­сти­ту­та­ми пуб­лич­ной вла­сти и обос­но­вать его осо­бое ме­сто в си­сте­ме раз­де­ле­ния вла­стей.

Про­де­мон­стри­ро­вать прак­ти­че­ские про­яв­ле­ния ин­сти­ту­ци­о­наль­но­го дуа­ли­зма в су­деб­ной прак­ти­ке, иму­ще­ствен­ной от­вет­ст­вен­но­сти и ме­ха­низ­мах кон­тро­ля.

Оп­ре­де­лить пер­спек­ти­вы за­ко­но­да­тель­но­го оформ­ле­ния би­нар­ной при­ро­ды ЦБ, вклю­чая вве­де­ние ка­те­го­рии «юри­ди­че­ское лицо пуб­лич­ного пра­ва».

Ис­сле­до­ва­ние но­сит об­зор­но-ана­ли­ти­че­ский ха­рак­тер с эле­мен­та­ми док­три­наль­но­го син­те­за. Для вы­пол­не­ния по­став­лен­ных за­дач ис­поль­зо­ва­лись ди­алек­ти­че­ский ме­тод поз­на­ния, по­зво­лив­ший рас­сма­тро­е­ть ста­тус Бан­ка Рос­сии в раз­ви­тии и внут­рен­ней про­ти­во­ре­чи­во­сти, а так­же спе­ци­аль­ные юри­ди­че­ские ме­то­ды: фор­маль­но-юри­ди­че­ский – для тол­ко­ва­ния нор­м Кон­сти­ту­ции РФ [1] и Фе­де­раль­но­го за­ко­на «О Цен­траль­ном бан­ке Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции» [2]; срав­ни­тель­но-пра­во­вой – при об­ра­ще­нии к за­ру­бе­ж­но­му опы­ту (ЕЦБ, ФРС США, Бун­дес­банк); си­сте­мно-струк­тур­ный – для оп­ре­де­ле­ния ме­ста ЦБ в ме­ха­низ­ме го­су­дар­ства.

В ре­зуль­та­те про­ве­ден­но­го ис­сле­до­ва­ния и док­три­наль­но­го син­те­за обос­но­ва­но, что пра­во­вая при­ро­да Бан­ка Рос­сии но­сит фун­да­мен­таль­но двой­ствен­ный ха­рак­тер; выяв­ле­ны и си­сте­ма­ти­зи­ро­ва­ны три клю­че­вых док­три­наль­ных под­хо­дов, ни од­ин из ко­то­рых, взя­тый изо­ли­ро­ван­но, не да­ет ис­чер­пы­ва­ю­ще­го объяс­не­ния ста­ту­са ЦБ; пред­ло­же­на автор­ская кон­цеп­ция кон­сти­ту­ци­он­но-ле­ги­ти­ми­ро­ван­но­го ин­сти­ту­ци­о­наль­но­го дуа­ли­зма, в рам­ках ко­то­рой Банк Рос­сии ин­тер­пре­ти­ру­ет­ся как би­нар­ный субъ­ект пра­ва, ре­а­ли­зу­ю­щий в раз­ных пра­во­от­но­ше­ниях ли­бо пуб­лич­но-вла­ст­ную, ли­бо част­но­пра­во­вую и­по­ста­сть; оп­ре­де­ле­но, что в ус­ло­виях дей­ст­вую­ще­го пра­во­во­го ре­гу­ли­ро­ва­ния вве­де­ние ка­те­го­рии «юри­ди­че­ское лицо пуб­лич­ного пра­ва» яв­ля­ет­ся наи­бо­лее пер­спек­тив­ным на­прав­ле­нием фор­ма­ли­за­ции двой­ствен­ной при­ро­ды ЦБ.

Цен­траль­ный бан­к в си­сте­ме пуб­лич­ной вла­сти

Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации отмечен глубокой спецификой, что закономерно поддерживает интенсивную научную полемику о его положении в государственном механизме и подлинной юридической природе [4; 6; 14]. Базовые нормы, очерчивающие его статус, сосредоточены в статье 75 Конституции РФ [1]. Данная статья избегает прямых дефиниций, однако закрепляет исключительные prerogatives Банка и его функциональную обособленность: монополию на денежную эмиссию (ч. 1) и главную функцию – защиту и обеспечение устойчивости рубля, которая реализуется «независимо от других органов государственной власти» (ч. 2). Таким образом, уже на высшем конституционном уровне регулятор выводится из иерархического подчинения иным властным институтам, что создаёт нормативные предпосылки для его восприятия как института *sui generis*. Дальнейшая детализация правового положения осуществляется Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [2]. Статья 1 этого закона характеризует Банк России как юридическое лицо, реализующее функции и полномочия независимо от других федеральных, региональных и муниципальных органов. Здесь же закреплены важнейшие элементы статуса, подчёркивающие его уникальность: уставный капитал и всё имущество Банка являются федеральной собственностью (ст. 2), однако полномочия по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом, включая золотовалютные резервы, осуществляются Банком России самостоятельно. Государство не отвечает по его обязательствам, равно как и Банк не несёт ответственности по обязательствам государства (ст. 2). Подобные положения делают невозможным автоматическое включение Центрального банка в категориальный ряд традиционных федеральных органов власти.

Ключевым элементом, обеспечивающим особый статус Банка России, выступает принцип независимости. В официальной доктрине самого регулятора и судебной практике он позиционируется как «особый публично-правовой институт» [3], который «не является органом государственной власти», однако его властные полномочия по своей правовой природе неотделимы от функций государственной власти и предполагают использование мер государственного принуждения. Данный принцип целенаправленно отстаивается самим Банком: в отзыве на один из законопроектов, предлагавших прямо признать его федеральным органом государственной власти, ЦБ указал, что такое решение разрушит фундамент независимости, поскольку неминуемо повлечёт его финанси-

рование через федеральный бюджет и, как следствие, фактическую подконтрольность Министерству финансов. Для адекватного понимания места Банка России в механизме государства принципиальное значение имеет категория «публичная власть». В науке конституционного права это понятие эволюционировало [14; 19]: если на раннем этапе оно отождествлялось исключительно с государственной властью, то позднее приобрело интегративное значение, охватывающее государственную власть (федеральную и региональную), муниципальную власть, а также институты непосредственной демократии. Конституционная реформа 2020 года, легитимировав термин «единая система публичной власти», перевела доктринальное понимание на уровень позитивного права. Именно в этом широком контексте возможна адекватная оценка правовой природы Банка России.

Представляется, что наиболее продуктивным для разрешения многолетних споров является подход, который может быть обозначен как концепция конституционно-легитимированного институционального дуализма. Суть её в том, что уникальность Банка России проистекает не из механического совмещения несовместимых свойств, а из сознательного наделения его бинарной правосубъектностью, позволяющей в разных правоотношениях выступать то в качестве носителя государственно-властной компетенции, то в роли самостоятельного участника хозяйственного оборота. Данная концепция органично объединяет сильные стороны существующих доктринальных позиций. От теории «денежной власти» заимствуется идея о функциональной автономии и невключённости в классическую триаду ветвей; от подхода «юридическое лицо публичного права» – объяснение организационно-правовой формы, адекватной публичным функциям; от официальной доктрины «особого публично-правового института» – акцент на *sui generis* характере. При этом бинарная модель снимает мнимое противоречие: Банк России и не должен полностью вписываться лишь в одну категорию, его правовая природа раскрывается именно через дуализм, легитимированный конституционной «недосказанностью».

Такая постановка вопроса объясняет и множественность научных позиций. Ряд исследователей, акцентируя публично-властный характер деятельности (эмиссия, банковский надзор, нормотворчество), настаивают, что Банк России де-факто является особым органом государственной власти, хотя законодатель и не помещает его ни в одну из ветвей [20; 23; 30]. Их оппоненты, чью аргументацию активно поддерживает сам ЦБ, делают упор на независимость и организационную обособленность, что роднит его с такими органами

с особым статусом, как прокуратура или Счётная палата РФ [26; 27; 28]. Третья группа учёных квалифицирует Банк России как мегарегулятор, обладающий собственной финансовой, управленческой и кадровой автономией, что находит подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 12.04.2001 № 7-П КС РФ прямо охарактеризовал полномочия Банка России как публично-властные по природе, но констатировал, что в систему органов исполнительной власти он не входит [21; 22]. Предлагаемый институциональный дуализм не противоречит ни одной из этих позиций, а даёт им общую концептуальную рамку.

С 1 сентября 2013 года Банк России приобрёл статус мегарегулятора финансового рынка, восприняв полномочия упразднённой Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР России). Это кардинально расширило его властную юрисдикцию: под надзор ЦБ перешли не только кредитные организации, но и некредитные финансовые структуры (профессиональные участники рынка ценных бумаг, управляющие компании, негосударственные пенсионные фонды, страховщики, микрофинансовые организации и др.). Как отмечают Д.А. Вавулин и С.В. Симонов, передача полномочий ФСФР Банку России стала итогом многолетней аппаратной борьбы и вызвала серьёзные дискуссии о разумности концентрации столь обширных полномочий в структуре с размытым правовым статусом. Критики указывали на риск конфликта интересов, поскольку сам ЦБ является участником финансового рынка (владеет акциями крупнейшего банка, имеет брокерскую и управляющую компании). В.В. Гончаров, в свою очередь, обосновывает необходимость распространения общественного контроля на Банк России как на субъекта, осуществляющего публичные функции со специальными полномочиями. Отмечается, что отсутствие чёткого правового статуса ЦБ затрудняет применение механизмов контроля, предусмотренных Федеральным законом № 212-ФЗ, а институт банковской тайны создаёт дополнительные барьеры [6; 18; 26].

Одним из наиболее перспективных доктринальных решений проблемы двойственной природы остаётся введение в российское законодательство категории «юридическое лицо публичного права» [5; 12; 29]. Как обосновывают Е.О. Адарченко и А.В. Турбанов, такая конструкция позволила бы адекватно отразить уникальную природу ЦБ как публично-правового субъекта, не являющегося органом государственной власти, но наделённого государственно-властными полномочиями. Аналогичная модель применяется в законодательстве многих зарубежных стран и успешно адаптирована к центральным банкам. Введение

данной категории в Гражданский кодекс РФ и специальные законы способствовало бы снятию правовой неопределённости и могло бы быть распространено на иные организации, выполняющие публичные функции (Социальный фонд РФ, Агентство по страхованию вкладов и др.). Важно подчеркнуть, что концепция институционального дуализма не отрицает перспективность такого шага, а, напротив, видит в нём формально-юридическое закрепление того бинарного статуса, который уже фактически существует. Таким образом, конституционные основы и законодательное регулирование создают значительную степень неопределённости в вопросе формального отнесения Банка России к государственным органам. Политическая актуальность этой дискуссии периодически подтверждается законодательными инициативами (например, проектами депутатов «Справедливой России»), направленными на прямое закрепление за ним статуса федерального органа государственной власти и добавление ответственности за социально-экономическое развитие. Подобные инициативы неизменно встречают сопротивление как самого регулятора, так и Правительства РФ, что говорит о принципиальной важности «недосказанности» в его конституционно-правовом статусе для сохранения действующей модели денежно-кредитной политики. В настоящее время преобладает концепция, рассматривающая Банк России в качестве особого публично-правового института, который не входит в традиционную триаду ветвей власти, но при этом, несомненно, встроен в единую систему публичной власти, выполняя делегированные государством функции, исключительно важные для его существования.

Двойственная правовая природа как проявление институционального дуализма

Юридическая природа Центрального банка Российской Федерации характеризуется фундаментальной двойственностью, проистекающей из необходимости одновременного выполнения функций публичного регулятора и хозяйствующего субъекта [11; 13; 5; 7]. В научной литературе неизменно подчёркивается, что Банк России представляет собой уникальное явление в правовой системе, в котором органично сочетаются публично-правовые и частноправовые начала [4; 28]. Как отмечает П.Е. Королев, необходимость сочетать прямое администрирование, экономические инструменты денежно-кредитной политики и элементы частного права прослеживается без всяких сомнений. Именно эта нераздельность служит лучшей иллюстрацией предложенной концепции бинарной правосубъектности: специфика Банка исторически обусловлена – выделившись монополией на денежную эмиссию, он выполняет

функцию защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты, объективно тяготеющую к государственно-властной, но при этом сохраняет право от своего имени совершать банковские операции и сделки, реализуя частноправовой потенциал.

Публично-правовая составляющая статуса Банка России проявляется в его властных полномочиях, которые по своей природе относятся к функциям государственной власти и предполагают применение мер государственного принуждения [21; 22]. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12.04.2001 № 7-П указал, что Банк России обладает публично-властными полномочиями, но не входит в систему органов исполнительной власти, что подчёркивает его уникальную правовую природу. К числу публично-правовых функций относятся: исключительное право денежной эмиссии (ч. 1 ст. 75 Конституции РФ [1]); нормотворческие полномочия по изданию актов, обязательных для федеральных, региональных и муниципальных органов, а также для всех юридических и физических лиц; банковское регулирование и надзор, включая отзыв лицензий у кредитных организаций; реализация денежно-кредитной политики с использованием административных инструментов. Публично-правовая ипостась Банка России выражается, таким образом, прежде всего в его качестве мегарегулятора финансового рынка, наделённого государственно-властными полномочиями.

Частноправовая составляющая неразрывно связана с признанием Банка России юридическим лицом (ст. 1 Федерального закона № 86-ФЗ [2]). Он является субъектом гражданского оборота, наделённым гражданской правосубъектностью. Выступая в этой роли, Банк представляет собой уникальное юридическое лицо, производящее расходы за счёт собственных доходов и не преследующее цели извлечения прибыли как основной [19; 26]. В соответствии со статьёй 2 упомянутого закона [2], уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, однако он наделён имущественной и финансовой самостоятельностью, осуществляя полномочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом, включая золотовалютные резервы. Банк вправе от своего имени совершать банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями, а также с государством. Кроме того, как справедливо подмечается в литературе, Банк России получает прибыль, ведёт хозяйственную и финансовую деятельность, действуя при этом в системе норм международного финансового права. Российское законодательство, определяя правовое положение Банка Рос-

сии, осознанно исходит из его дуалистичности – сочетания в одном лице публичного регулятора и собственно банка. Указанная двойственность, которая в свете концепции предстаёт не дефектом, а системообразующим свойством, порождает как теоретические, так и практические проблемы. В теории права последовательно отстаивается необходимость введения в отечественное законодательство категории «юридическое лицо публичного права» применительно к Банку России, что позволило бы юридически корректно отразить его уникальную природу как особого публично-правового института, не вписывающегося в классические таксономии [6; 29]. Д.Г. Нарышкин указывает, что Центральный банк имеет сложную природу, одновременно являясь субъектом гражданского оборота, наделённым властными полномочиями для реализации государственного влияния на сектор коммерческих банков, и осуществляя денежно-кредитную политику путём сочетания административных и диспозитивных инструментов. По мнению Н.А. Морозовой, статус Банка России остаётся вне чёткой классификации в системе органов государственной власти. Именно эта двойственность и определённая неопределённость правового статуса, как подчёркивается в выводах ряда экспертов, создают предпосылки для дальнейших научных и законодательных поисков оптимальной модели регулирования деятельности главного банка страны.

Доктринальные подходы сквозь призму синтезирующей концепции

Вопрос о правовой природе Центрального банка России остаётся одним из самых дискуссионных в отечественной юридической науке [4; 6; 10; 16; 17]. Как отмечает Е.О. Адарченко, практически все доктринальные мнения характеризуют центральный банк либо как орган государственной власти (хотя его отнесение к конкретной ветви власти остаётся неясным), либо как некоммерческую организацию. Т.С. Лангнер, систематизировавшая различные позиции, подчёркивает, что правовая природа Банка России уникальна для российской правовой системы: формально не будучи органом государственной власти, он, по существу, осуществляет важнейшие государственно-властные функции [15]. Многообразие подходов обусловлено объективной сложностью статуса этого института, сочетающего публично-властные полномочия с гражданско-правовой правосубъектностью. Именно это многообразие и призвана примирить концепция конституционно-легитимированного институционального дуализма, в рамках которой каждая из конкурирующих теорий объясняет одну из граней единой бинарной природы.

Одним из наиболее разработанных доктри-

нальных направлений является теория «денежной власти», рассматривающая центральный банк в качестве самостоятельной ветви государственной власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной. В рамках данной концепции денежная (или финансовая, банковская) власть выступает как четвёртая ветвь, обеспечивающая стабильность денежного обращения и реализацию денежно-кредитной политики. А.В. Навой в исследовании, посвящённом роли центрального банка в системе государственной власти, специально оценивает применимость теории четвёртой ветви, отмечая, однако, что центральный банк всегда и везде выполняет волю государства, наделивше-го его монопольным правом эмиссии платёжных средств. Н.А. Тиханов, анализируя сложившиеся в российской правовой науке подходы, формулирует концепцию финансовой власти как системы органов, включающей национальные центральные банки или иные органы в качестве функциональных элементов указанной ветви. Ключевым условием успешного взаимодействия данных органов, по мнению автора, является определение системы их взаимоотношений, предполагающей усиление роли национального центрального банка. Е.О. Адарченко, обобщая взгляды сторонников данной теории, констатирует, что неопределённость отнесения центрального банка к конкретной ветви власти остаётся одной из центральных проблем. С позиций бинарного подхода, идея «денежной власти» верно схватывает масштаб и автономию публично-правовой ипостаси Банка, но не объясняет его одновременное функционирование как хозяйствующего субъекта.

Значительная часть доктринальных позиций посвящена отнесению Банка России к органам государственной власти [20; 23; 30]. И.В. Козлов аргументирует позицию об отнесении ЦБ к государственным органам, учитывая его включённость в систему публичной власти в Российской Федерации, и характеризует его как орган специальной компетенции в финансово-кредитной сфере, занимающий особое место в государственном аппарате. Н.Н. Бочарова, анализируя вопрос о месте центральных банков в системе государственных органов, обладающих публично-властными полномочиями, подчёркивает, что в каждой стране он решается по-разному, хотя любой центральный банк в той или иной степени сочетает черты банка и государственного органа. С передачей функций упразднённой ФСФР, как отмечает исследователь, усиливается позиция Центрального банка России именно как государственного органа. Т.С. Лангнер со своей стороны систематизирует позиции, согласно которым Банк России рассматривается как особый орган государственной власти, не вписы-

вающийся в традиционную триаду ветвей власти, что подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда РФ [15]. Институциональный дуализм не отвергает эти построения, а уточняет: Банк является органом государства в его публично-властной ипостаси, однако одновременно сохраняет частноправовую «оболочку» юридического лица.

Особое место в доктринальной классификации занимает концепция Банка России как «юридического лица публичного права» [12; 29]. Данный подход, активно разрабатываемый Е.О. Адарченко, предлагает рассматривать статус Банка России на основе принципов юридического лица публичного права, поскольку эта конструкция позволяет соединять в себе и властные полномочия, свойственные государственным органам, и полномочия некоммерческих организаций, не противореча сущности каждой из них в отдельности. Создание специального закона о юридических лицах публичного права, по мнению автора, решило бы проблемы сложности и неопределённости статуса не только Центрального банка РФ, но и иных организаций, законодательно признанных юридическими лицами частного права, а формально занимающихся управленческой деятельностью в масштабе всей страны. П.Е. Королев также относит Банк России к юридическим лицам публичного права, отмечая, что с точки зрения юридической доктрины он может рассматриваться и как особенный публично-правовой институт, и как инструмент единой денежно-кредитной политики государства. Данная концепция, по сути, является наиболее близкой к предлагаемой бинарной модели, так как прямо признаёт двойственность правовой формы и необходимость её специального регулирования.

Ряд исследователей акцентируют внимание на уникальности правовой природы Банка России, воздерживаясь от его однозначного отнесения к какой-либо категории [4; 9; 27]. А.В. Белякова определяет Банк России как особый публично-правовой институт, не являющийся органом государственной власти, но наделённый государственно-властными полномочиями для осуществления возложенных на него функций. Данная позиция коррелирует с официальной доктриной самого ЦБ, последовательно отстаивающего концепцию «особого публично-правового института». Н.А. Морозова подчёркивает, что Конституция не относит Банк России ни к одной из ветвей власти, что обусловило формирование в правоприменительной практике указанной концепции; при этом статус Банка России остаётся вне чёткой классификации в системе органов государственной власти. Д.Г. Нарышкин акцентирует внимание на том,

что у научного сообщества отсутствует приверженность к единственной позиции, и однозначно можно утверждать лишь двойственную правовую природу Центрального банка РФ. А.С. Новиков, применяя методологию экономического анализа права, обосновывает двойственную экономико-правовую компетентностную модель Банка России, являясь сторонником концепции об ординарной роли Центрального банка в системе конституционно-правовых институтов [24]. Ю.А. Кропин исследует диалектику центрального банка и национальной банковской системы, обосновывая необходимость приведения статуса Центрального банка РФ в соответствие с сутью современной денежной системы, имеющей национальный характер. Междисциплинарный подход, разрабатываемый в рамках конституционной экономики, представлен в работах В.А. Загрина, который подчёркивает необходимость объединения юриспруденции и экономики для определения конституционного статуса Центрального банка РФ, поскольку использование лишь одного подхода не позволяет разрешить поставленные задачи в полном объёме. Таким образом, обзор доктрины подтверждает, что именно синтезирующая концепция институционального дуализма, вбирающая рациональные зерна каждой из теорий, способна дать непротиворечивое объяснение правовой реальности [5; 7; 10; 16; 17]: Банк России есть бинарный субъект права, действующий то как квазигосударственный орган, то как автономный хозяйствующий институт в зависимости от характера правоотношений.

Проблема места в системе разделения властей в свете бинарной модели

Проблема определения места Центрального банка Российской Федерации в классической системе разделения властей является прямым следствием особенностей его конституционно-правового статуса и, одновременно, ярким подтверждением его дуалистической природы [20; 30]. Закреплённый в статье 10 Конституции РФ [1] принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную внешне не предполагает существования институтов, обладающих властными полномочиями, но не относящихся ни к одной из ветвей. Однако Банк России, как неоднократно подчёркивалось Конституционным Судом РФ, наделён публично-властными полномочиями, но при этом не входит в систему органов исполнительной власти. Это создаёт объективное напряжение между формальной конструкцией разделения властей и реальным положением регулятора, что и порождает острые доктринальные споры. В рамках предложенной бинарной концепции данное напряжение снимается: встроенность в систему публичной власти не требует обяза-

тельного отнесения к одной из ветвей, поскольку Банк России обладает собственной, дуалистической моделью взаимодействия с ними.

Проблема соотношения Банка России с системой органов государственной власти и иными государственными органами раскрывается через анализ его взаимодействия с конкретными властными институтами. Взаимоотношения с Федеральным Собранием Российской Федерации проявляются прежде всего в кадровых и контрольных процедурах: Государственная Дума назначает и освобождает от должности Председателя Банка России, заслушивает его ежегодные отчёты, рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики. Однако Банк России не подотчётен парламенту в смысле текущего административного руководства: его независимость ограничивает парламентский контроль вопросами общей оценки деятельности. С Правительством Российской Федерации Центральный банк взаимодействует на началах координации, а не иерархического подчинения. Статья 114 Конституции РФ [1] возлагает на Правительство РФ обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики, но во взаимодействии с Банком России. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации» [2] предусматривает участие Председателя ЦБ в заседаниях Правительства РФ и возможность согласительных процедур. Вместе с тем Банк России самостоятельно определяет параметры денежно-кредитной политики, устанавливает ключевую ставку и осуществляет иные полномочия без санкции Правительства РФ. Тем самым регулятор занимает обособленное положение, сопоставимое с положением таких органов с особым статусом, как Счётная палата РФ или Прокуратура РФ, которые также не входят в систему исполнительной власти и обладают высокой степенью автономии.

Соотношение Банка России с иными государственными органами, прежде всего с правоохранительными и контрольными, также несёт на себе отпечаток его двойственной природы. Как орган банковского надзора и мегарегулятор финансового рынка, Банк России осуществляет административно-юрисдикционные функции, сближающие его с федеральными органами исполнительной власти [21; 22]. Однако в гражданском обороте он выступает как самостоятельное юридическое лицо, не являющееся государственным органом, что подчёркивает его имущественную и финансовую обособленность [28; 30]. Это приводит к тому, что в различных правоотношениях Центральный банк Российской Федерации закономерно проявляет разные стороны своего бинарного статуса, что требует не столько принудительного выбора

одной ипостаси, сколько более чёткого законодательного разграничения сфер, где действует его публично-правовая, а где – частноправовая природа. Таким образом, проблема определения места Банка России в системе разделения властей не имеет однозначного решения в действующем правовом регулировании, но именно дуалистическая модель позволяет теоретически непротиворечиво объяснить сложившееся положение. Формальная независимость и функциональная обособленность не позволяют безоговорочно отнести его к какой-либо ветви власти, а объём и характер реализуемых полномочий не оставляют сомнений в том, что Банк выступает носителем государственно-властных функций. Наиболее адекватной представляется квалификация Центрального банка как особого бинарного публично-правового института, занимающего индивидуальное место в механизме государства и взаимодействующего с органами законодательной, исполнительной и судебной власти на основе конституционно установленного принципа независимости.

Практические проявления институционального дуализма

Наиболее рельефно двойственная природа Банка России выступает в судебной практике, где перед правоприменителем встаёт вопрос: в каком качестве предстаёт Центральный банк в конкретном споре – как орган публичной власти, чьи акты могут быть оспорены по правилам административного судопроизводства, или как самостоятельный хозяйствующий субъект, действующий в гражданском обороте [21; 22]? Именно это разграничение ипостасей имеет определяющее значение для определения подсудности и подведомственности дел. Когда Банк России издаёт нормативные акты, предписания или отзывает лицензии у кредитных организаций, он безусловно реализует публично-властные функции, и споры об оспаривании таких решений рассматриваются по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ. В то же время, заключая сделки с ценными бумагами, осуществляя операции на открытом рынке или управляя золотовалютными резервами, Центральный банк действует как равноправный участник гражданского оборота, и споры из таких отношений подлежат рассмотрению в исковом порядке. Таким образом, в рамках бинарной модели один и тот же субъект в зависимости от характера реализуемых полномочий «переключается» между двумя правовыми режимами, и такая дифференциация, как показывает судебная практика, не только возможна, но и необходима для адекватной судебной защиты прав контрагентов.

Не менее ярко дуализм проявляется в механизмах имущественной ответственности. Зако-

нодатель сознательно разделит имущественную сферу государства и Банка России: Российская Федерация не отвечает по обязательствам Центрального банка, а Банк – по обязательствам государства, кроме случаев, когда они приняли на себя такие обязательства [28; 30]. Эта конструкция, немислимая для классического органа государственной власти, финансируемого по смете из бюджета, абсолютно органична для юридического лица публичного права, обладающего собственными доходами и несущего самостоятельную имущественную ответственность. Именно частноправовая ипостась Банка делает возможным его участие в межбанковских расчётах, заключение соглашений с иностранными центральными банками, эмиссию собственных облигаций и другие действия, где требуется равный статус с коммерческими контрагентами. Публично-правовая же ипостась гарантирует, что даже в этих отношениях Банк России остаётся проводником единой государственной денежно-кредитной политики и не связан исключительно коммерческой логикой получения прибыли.

Вопросы общественного контроля и аудита также преломляются сквозь призму дуализма [6; 18; 26]. С одной стороны, как субъект, реализующий делегированные государством публичные функции, Банк России должен быть подотчётен обществу. Однако, с другой стороны, его хозяйственная самостоятельность и независимость денежно-кредитной политики требуют ограждения от конъюнктурного политического вмешательства. Действующее законодательство находит баланс: Национальный финансовый совет рассматривает вопросы административно-хозяйственной деятельности и годовой отчётности, Государственная Дума заслушивает доклады о денежно-кредитной политике, но текущее управление инструментами денежно-кредитного регулирования остаётся в сфере исключительной компетенции Совета директоров. Счётная палата РФ, как орган внешнего государственного аудита, не вправе проверять финансово-хозяйственную деятельность Банка России в том объёме, в каком она проверяет федеральные органы исполнительной власти, что в очередной раз подтверждает обособленность регулятора. Институциональный дуализм объясняет эту ситуацию не как пробел или привилегию, а как закономерное следствие бинарной природы: там, где Банк действует как орган публичной власти, он подконтролен в публично-правовых формах; там, где он выступает как хозяйствующий субъект, контроль ограничен рамками корпоративного аудита и надзора со стороны Национального финансового совета.

Дуализм центральных банков в зарубеж-

ных странах

Предложенная концепция не является исключительно российским феноменом. Обращение к зарубежному опыту показывает, что институциональный дуализм центральных банков представляет собой устойчивую мировую тенденцию, хотя и получает различное юридическое оформление в разных правовых порядках. Так, Европейский центральный банк (ЕЦБ) в соответствии со статьёй 282 Договора о функционировании Европейского Союза обладает правосубъектностью, однако его независимость и властные полномочия в сфере денежной политики еврозоны делают его классическим примером наднационального публично-правового института с ярко выраженной двойственной природой. ЕЦБ наделён не только правом принимать обязательные для государств-членов решения, но и выступает полноценным участником финансовых рынков. При этом он не вписывается ни в одну из традиционных ветвей власти Евросоюза, что не препятствует его эффективному функционированию.

Федеральная резервная система США демонстрирует ещё более сложную модель, в которой публичные и частные начала переплетены на уровне организационной структуры: Совет управляющих ФРС является федеральным правительственным агентством, тогда как региональные федеральные резервные банки формально организованы как частные корпорации, акционерами которых выступают банки-члены. Такая гибридность на протяжении десятилетий служила предметом дискуссий, но при этом доказала свою функциональную состоятельность. Германский Бундесбанк до передачи денежной политики ЕЦБ законодательно определялся как юридическое лицо публичного права, обладающее независимостью от федерального правительства, что прямо фиксировалось в Законе о Немецком федеральном банке. Эти примеры подтверждают, что двойственная, бинарная природа центрального банка – не аномалия, а закономерная черта института, призванного совмещать государственно-властную миссию с рыночными методами её реализации.

Старейший центральный банк мира, Банк Англии, на протяжении своей истории пережил несколько принципиальных трансформаций статуса. После национализации в 1946 году он стал публичной корпорацией, капитал которой принадлежит Казначейству Её Величества, однако Закон о Банке Англии 1998 года наделил его операционной независимостью в проведении денежно-кредитной политики. Банк Англии обладает властными полномочиями по надзору за платёжными системами и, с 2013 года, по пруденциальному регулированию (через специально созданный до-

черний орган Prudential Regulation Authority), но одновременно остаётся самостоятельным участником рынка государственных и корпоративных ценных бумаг, держателем золотовалютных резервов и расчётным агентом правительства. Такая двойственность – властный регулятор, принимающий обязательные для всех участников рынка решения, и одновременно субъект, совершающий рыночные сделки от своего имени, – закреплена в правовой системе Соединённого Королевства без формального термина «юридическое лицо публичного права», что делает британский пример особенно близким к российскому контексту.

Японский центральный банк по Закону о Банке Японии 1997 года является особым акционерным обществом, часть акций которого торгуется на бирже, но контрольный пакет остаётся у государства. При всей внешней «корпоративности» его высший орган – Политический совет – реализует исключительно публичные функции: определяет ключевую ставку, руководит денежной эмиссией и банковским надзором, а его решения имеют прямое административно-правовое значение. Одновременно Банк Японии проводит операции с государственными облигациями, валютные интервенции и управляет золотовалютными резервами как рыночный игрок. Японский случай интересен тем, что здесь дуализм выражен не столько через противопоставление государственного и частного, сколько через наложение публично-властных функций на компанию корпоративного типа, действующую в гражданском обороте, – конструкция, напоминающая российскую «юридическое лицо с публичными полномочиями», хотя и формально не обозначенная как таковая.

Швейцарский национальный банк имеет аналогичный статус: акционерное общество с конституционным статусом [31]. Швейцарский национальный банк (ШНБ) представляет собой уникальный пример центрального банка, созданного в организационно-правовой форме акционерного общества, чьи акции котируются на бирже и принадлежат преимущественно кантонам, кантональным банкам и частным лицам (государство – Швейцарская Конфедерация – акций не имеет). Однако эта корпоративная форма не препятствует осуществлению сугубо публичных функций: Конституция Швейцарии и Федеральный закон о Швейцарском национальном банке прямо возлагают на ШНБ проведение денежно-кредитной политики, обеспечение стабильности цен и поддержку общей экономической политики, но подчёркнуто независимо от Федерального совета. ШНБ обладает исключительным правом банкнотной эмиссии и полномочиями по валютному регулированию, а его решения, например, о минимальном курсе франка, яв-

ляются актами государственно-властного характера. При этом банк совершает сделки на открытом рынке, управляет золотовалютными резервами и даже выплачивает дивиденды акционерам в размере 6%. Таким образом, швейцарская модель доводит дуализм до его логического предела, помещая публично-правового регулятора в оболочку классической коммерческой организации.

В контексте данных примеров российская конструкция, при всей её внешней неопределённости, выглядит скорее типичной, чем уникальной [14; 27]. Разница заключается в том, что в российском законодательстве отсутствует формализованная категория, которая бы адекватно описывала данное положение, – и именно это отсутствие восполняется предлагаемой концепцией институционального дуализма и практическими шагами по введению категории «юридическое лицо публичного права». Мировой опыт свидетельствует, что легализация такой категории не подрывает независимость центрального банка, а, напротив, укрепляет её, создавая чёткие правовые рамки для разграничения двух ипостасей и предотвращая попытки как необоснованного вмешательства в оперативную деятельность, так и уклонения от публичного контроля.

Перспективы законодательного оформления бинарной природы

Осознание институционального дуализма как сущностной, а не случайной черты Банка России ставит на повестку дня вопрос о юридико-технических способах его закрепления [5; 12; 29]. Наиболее очевидным и давно обсуждаемым шагом является введение в российское законодательство конструкции «юридическое лицо публичного права». Такая новация позволила бы прямо указать, что Банк России, как и некоторые другие субъекты (Социальный фонд РФ, Агентство по страхованию вкладов, государственные корпорации), создаётся на основании публичного акта, наделяется государственно-властными полномочиями, но при этом обладает имущественной обособленностью и самостоятельной ответственностью, действуя в гражданском обороте от своего имени. Применительно к Центральному банку это означало бы легализацию того самого бинарного статуса, который сейчас вынужденно описывается через отрицательные определения («не является органом государственной власти», «не входит в систему исполнительной власти») и иносказательные конструкции.

Однако простое введение нового термина не исчерпывает задачу. Необходима и более тонкая настройка отраслевого законодательства, которая бы чётко разграничивала, в каких правоотношениях Банк России выступает как носитель власт-

ных полномочий, а в каких – как равноправный субъект частного права. Например, можно было бы на уровне Федерального закона № 86-ФЗ [2] закрепить перечень функций, реализуемых в режиме публичной власти (эмиссия, банковский надзор, валютное регулирование и контроль, нормотворчество), и функций, осуществляемых в гражданско-правовом режиме (банковские операции, сделки с золотовалютными резервами, участие в капиталах организаций). Такая дифференциация не только устранила бы значительную часть споров о характере тех или иных действий ЦБ, но и способствовала бы более предсказуемому применению института подсудности и механизмов ответственности. Критики идеи формализации дуализма могут указать на риск того, что слишком жёсткое разделение ипостасей ограничит необходимую гибкость. Однако следует понимать, что концепция дуализма не предполагает создания двух разных субъектов – напротив, она исходит из единства Банка России при множественности правовых режимов его деятельности. Законодательное признание этой множественности не бюрократизирует работу мегарегулятора, а, наоборот, снимет существующую неопределённость. Кроме того, оно позволит более последовательно применять к Банку России механизмы общественного контроля и принципы транспарентности именно в той части его деятельности, которая носит публично-властный характер, не вторгаясь при этом в сферу хозяйственной автономии, необходимой для эффективного управления резервами и проведения операций на финансовых рынках. Таким образом, разработка и законодательное внедрение модели институционального дуализма может рассматриваться как логичное продолжение конституционной реформы 2020 года, которая ввела категорию «единой системы публичной власти», но оставила открытым вопрос о статусе входящих в неё институтов с особой правовой природой. Признание того, что Банк России является бинарным публично-правовым институтом, реализующим свои функции попеременно в двух правовых режимах, не только снимет многолетние доктринальные противоречия, но и укрепит легитимность самого мегарегулятора, чётко определив его место в государственном механизме и границы его ответственности перед обществом. В конечном счёте, конституционная «недосказанность», долгое время служившая источником споров, при должном доктринальном осмыслении может превратиться из проблемы в осознанный приём правового регулирования, обеспечивающий оптимальное сочетание независимости и подконтрольности, публичной миссии и хозяйственной эффективности

Заключение

Проведённое исследование правовой природы Банка России и предложенная концепция конституционно-легитимированного институционального дуализма позволяют сформулировать следующие основные выводы. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации, закреплённый в статье 75 Конституции РФ [1], характеризуется уникальной спецификой, не позволяющей однозначно отнести его ни к одной из традиционных ветвей государственной власти [4; 14]. Обладая исключительным правом денежной эмиссии и функциональной независимостью от иных органов государственной власти, Банк России выступает как институт *sui generis*, что неоднократно подтверждалось правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Фундаментальной чертой правовой природы Банка России является её двойственность, выражающаяся в органичном сочетании публично-правовых и частноправовых начал [11; 13; 28]. Публично-правовая составляющая проявляется в наделении регулятора государственно-властными полномочиями (эмиссия, банковский надзор, нормотворчество, применение мер принуждения), которые по своей природе относятся к функциям государственной власти. Частноправовая составляющая неразрывно связана с признанием Банка России юридическим лицом, самостоятельным субъектом гражданского оборота, владеющим, пользующимся и распоряжающимся своим имуществом, включая золотовалютные резервы [19; 26]. Эта двойственность должна рассматриваться не как дефект правового регулирования, а как осознанный приём, легитимированный конституционной «недосказанностью» и обеспечивающий гибкость в реализации денежно-кредитной политики.

В российской правовой доктрине сформировался широкий спектр подходов к определению природы Банка России. Сторонники теории «денежной власти» рассматривают центральный банк в качестве самостоятельной (четвёртой) ветви государственной власти. Значительная часть исследователей относит Банк России к органам государственной власти, подчёркивая его включённость в систему публичной власти [20; 23; 30]. Особое место занимает концепция Банка России как «юридического лица публичного права», позволяющая соединить властные полномочия и статус некоммерческой организации [12; 29]. Преобладающей в настоящее время является компромиссная концепция, квалифицирующая Банк России как особый публично-правовой институт. Предложенная концепция институционального дуализма объединяет сильные стороны перечисленных подходов, рассматривая Банк России как бинарного субъек-

та права, реализующего в разных правоотношениях либо публично-властную, либо частноправовую ипостась.

Проблема определения места Банка России в системе разделения властей не имеет однозначного решения в действующем правовом регулировании и доктрине, однако дуалистическая модель позволяет интерпретировать отсутствие формальной «прописки» в одной из ветвей власти не как недостаток, а как закономерное следствие его уникальной природы [6; 23]. С одной стороны, формальная независимость и функциональная обособленность не позволяют безоговорочно отнести его к какой-либо ветви власти. С другой – объём и характер реализуемых полномочий не оставляют сомнений в том, что Банк России выступает носителем государственно-властных функций. Взаимодействие с Федеральным Собранием и Правительством РФ осуществляется на началах партнёрства и координации, а не административного подчинения. Конституционная реформа 2020 года, легализовав понятие «единой системы публичной власти», обострила вопрос о месте Банка России в этой системе, однако до настоящего времени он остаётся открытым, а сама дискуссия – плодотворной основой для дальнейшего научного поиска [4; 9; 16; 27; 29].

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.
- [2] О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.
- [3] Банк России. Правовой статус и функции // Официальный сайт Банка России. — URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus/ (дата обращения: 06.05.2026).
- [4] Алексеева В.В. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации // Экономика и социум. — 2020. С. 72-77.
- [5] Блинов А.Е. Детерминация правового статуса Банка России // Правовое регулирование экономической деятельности. — 2022. С. 21-27.
- [6] Булаков О.Н. Проблемы права: статус Центрального банка РФ // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. — 2014. С. 12-16.
- [7] Волгин А.Р. К вопросу о правовой природе Центрального банка Российской Федерации //

Правовой альманах. – 2022. С. 8-14.

[8] Гришковец А.А. Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. – 2000. – № 12 (49). – С. 52–64.

[9] Ивашкина С.А. Правовой статус Банка России // Экономика и социум. – 2014.

[10] Керамова С.Н., Магомедова М.Х. Особенности правового статуса Центрального банка России // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. – 2018. С. 89-94.

[11] Клопова А.О. Двойственная природа правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Символ науки. – 2016. С. 123-125.

[12] Клочков Д.А. Правовая природа Центрального банка России // Инновационная наука. – 2017. С. 113-118.

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

[14] Кунев С.В. К вопросу о конституционно-правовом статусе Центрального банка Российской Федерации // Огарёв-Online. – 2016. 2 с.

[15] Лангнер Т.С. Правовая природа и положение Центрального банка Российской Федерации в системе государственных институтов // Государственная служба и кадры. – 2025.

[16] Лангнер Т.С. Правовой анализ статуса Центрального банка Российской Федерации: исследование юридической природы и полномочий // Вестник Московского университета МВД России. – 2025. С. 84-88.

[17] Лангнер Т.С. Правовой анализ статуса Центрального банка Российской Федерации: исследование юридической природы и полномочий // Криминологический журнал. – 2026. С. 115-120.

[18] Лунева У.С. Особенности правового статуса Центрального банка РФ // Известия Института систем управления СГЭУ. – 2021. – № 2 (24). – С. 113–115.

[19] Лысова Ю.В. О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. С. 108-118.

[20] Миронов А.Л. Место и роль Центрального банка РФ в системе органов государственной власти России // Вестник Московского университета МВД России. – 2025. С. 88-95.

[21] Неверова Н.В. Особенности правосубъектности Банка России как органа административной юрисдикции (часть I) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4. – С. 264–271.

[22] Неверова Н.В. Особенности правосубъектности Банка России как органа административной юрисдикции (часть II) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 6. – С. 214–219.

[23] Неженец О.В. К вопросу о статусе Центрального банка Российской Федерации и его полномочиях // Вестник экономики и права. – 2020. С. 236-242.

[24] Новиков А.С. Экономико-правовой анализ природы Центрального банка РФ // Балтийский гуманитарный журнал. – 2017. С. 115-118.

[25] Очаковский В.А., Клепикова А.Ю. К вопросу о правовом статусе служащих Центрального банка Российской Федерации // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2013. 13 с.

[26] Пастушенко Е.Н. К вопросу о публично-правовом статусе ЦБ РФ // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2005. С. 120-123.

[27] Соколова А.Д., Попова А.В. Особенности правового статуса Центрального банка Российской Федерации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. С. 124-127.

[28] Третьякова Л.А., Третьякова М.С. Основные аспекты правового статуса Центрального банка // Территория науки. – 2019. С. 89-92.

[29] Тятюшева А.О. Актуальные вопросы правового статуса Банка России // Символ науки. – 2016.

[30] Чеботарев В.С., Тимченко А.В. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в финансовой системе государства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. С. 180-183.

[31] Чепрасов М.Г., Лёвина Л.К. К вопросу об определении правового статуса Банка России: сравнительный анализ банковских систем России и Швейцарии // Вестник науки и образования. – 2016.

References:

[1] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020 // Collected Legislation of the Russian Federation. — 2020. — No. 11. — Article 1416.

[2] On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law of July 10, 2002 No. 86-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. — 2002. — No. 28. — Article 2790.

- [3] Bank of Russia. Legal Status and Functions // Official Website of the Bank of Russia. — URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus/ (date of access: 06.05.2026).
- [4] Alekseeva V.V. Legal Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Economy and Society*. – 2020. Pp. 72-77.
- [5] Blinov A.E. Determining the Legal Status of the Bank of Russia // *Legal Regulation of Economic Activity*. – 2022. Pp. 21-27.
- [6] Bulakov O.N. Legal Issues: Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Gaps in Russian Legislation. Law Journal*. – 2014. Pp. 12-16.
- [7] Volgin A.R. On the Legal Nature of the Central Bank of the Russian Federation // *Legal Almanac*. – 2022. Pp. 8-14.
- [8] Grishkovets A.A. Legal Status of Employees of the Bank of Russia // *Journal of Russian Law*. – 2000. – No. 12 (49). – Pp. 52-64.
- [9] Ivashkina S.A. Legal Status of the Bank of Russia // *Economy and Society*. – 2014.
- [10] Keramova S.N., Magomedova M.Kh. Features of the Legal Status of the Central Bank of Russia // *Bulletin of Dagestan State University. Series 3: Social Sciences*. – 2018. Pp. 89-94.
- [11] Klopova A.O. Dual Nature of the Legal Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Symbol of Science*. – 2016. Pp. 123-125.
- [12] Klochkov D.A. Legal Nature of the Central Bank of Russia // *Innovative Science*. – 2017. Pp. 113-118.
- [13] Kovalkova E.Yu., Shumilov N.V. Features of the Legal Status of the Central Bank of Russia (public and private) // *Legal Bulletin of Dagestan State University*. – 2025. – Vol. 53. – No. 1. – Pp. 27–33.
- [14] Kunev S.V. On the Issue of the Constitutional and Legal Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Ogarev-Online*. – 2016. 2 p.
- [15] Langner T.S. Legal Nature and Position of the Central Bank of the Russian Federation in the System of State Institutions // *Civil Service and Personnel*. – 2025.
- [16] Langner T.S. Legal Analysis of the Status of the Central Bank of the Russian Federation: A Study of the Legal Nature and Powers // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. – 2025. Pp. 84–88.
- [17] Langner T.S. Legal Analysis of the Status of the Central Bank of the Russian Federation: A Study of the Legal Nature and Powers // *Criminological Journal*. – 2026. Pp. 115–120.
- [18] Luneva U.S. Features of the legal status of the Central Bank of the Russian Federation // *Bulletin of the Institute of Control Systems of SSEU*. – 2021. – No. 2 (24). – P. 113-115.
- [19] Lysova Yu.V. On the legal statuses of the Bank of Russia and their practical significance // *Bulletin of the O.E. Kutafin University*. – 2016. P. 108-118.
- [20] Mironov A.L. Place and role of the Central Bank of the Russian Federation in the system of government bodies of Russia // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. – 2025. P. 88-95.
- [21] Neverova N.V. Features of the legal capacity of the Bank of Russia as a body of administrative jurisdiction (Part I) // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. – 2023. – No. 4. – P. 264-271.
- [22] Neverova N.V. Features of the legal capacity of the Bank of Russia as a body of administrative jurisdiction (Part II) // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. – 2023. – No. 6. – Pp. 214-219.
- [23] Nezhenets O.V. On the status of the Central Bank of the Russian Federation and its powers // *Bulletin of Economics and Law*. – 2020. Pp. 236-242.
- [24] Novikov A.S. Economic and legal analysis of the nature of the Central Bank of the Russian Federation // *Baltic Humanitarian Journal*. – 2017. Pp. 115-118.
- [25] Ochakovsky V.A., Klepikova A.Yu. On the legal status of employees of the Central Bank of the Russian Federation // *Polythematic network electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University*. – 2013. 13 p.
- [26] Pastushenko E.N. On the Public-Legal Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Industry: Economics, Management, Technology*. – 2005. pp. 120-123.
- [27] Sokolova A.D., Popova A.V. Features of the Legal Status of the Central Bank of the Russian Federation // *Humanities, Socio-Economic and Social Sciences*. – 2017. pp. 124-127.
- [28] Tretyakova L.A., Tretyakova M.S. Main Aspects of the Legal Status of the Central Bank // *Territory of Science*. – 2019. pp. 89-92.
- [29] Tyatyusheva A.O. Current Issues of the Legal Status of the Bank of Russia // *Symbol of Science*. – 2016.
- [30] Chebotarev V.S., Timchenko A.V. Legal status of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) in the financial system of the state // *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. – 2015. Pp. 180-183.
- [31] Cheprasov M.G., Levina L.K. On the issue of determining the legal status of the Bank of Russia: a comparative analysis of the banking systems of Russia and Switzerland // *Bulletin of science and education*. – 2016.