Demidov Law Journal. 2026. Vol. 16, No. 1
Journal homepage: https://jour.yarsu.ru/dlj/en

FINANCE AND TAXES: LEGAL AND LAW APPLICATION OPTIMIZATION CHALLENGES

The problem of the Bank of Russia's legal liability for improper performance of function to ensure the stability of the ruble

Y. G. Izotov[1]

[1]National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation

DOI: 10.18255/2949-3439-2026-1-82-91

Research article
Full text in Russian

Ensuring the stability of the ruble is the Bank of Russia's primary function. However, its implementation is not backed by legal accountability measures. The Bank of Russia cannot be held legally or practically liable under civil or public law; its employees are not considered subjects of official misconduct; and the application of organizational and personnel measures (appointment and dismissal of Bank of Russia management) is politicized. This article proposes several solutions to these problems. It proposes replacing the absolute immunity of Bank of Russia employees and management with relative immunity – a more complex procedure for criminal prosecution. It also proposes creating a tripartite commission consisting of representatives of the state, the professional financial community, and consumers of financial services, which would have the authority to appoint and dismiss Bank of Russia management.

Keywords: Bank of Russia; central bank; national currency; ruble; legal liability; stability of the national currency

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Izotov, Yuri G. | E-mail: ygizotov@gmail.com
ORCID iD: 0009-0005-5592-1055
Postgraduate

For citation: Izotov Y. G. The problem of the Bank of Russia's legal liability for improper performance of function to ensure the stability of the ruble // Demidov Law Journal. 2026. Vol. 16, No. 1. P. 82-91. (in Russ.)

© Yaroslavl State University, 2026
This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Демидовский юридический журнал. 2026. Том 16, № 1
Веб-сайт: https://jour.yarsu.ru/dlj/ru

ФИНАНСЫ И НАЛОГИ: ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Проблема юридической ответственности Банка России за ненадлежащее исполнение функции по обеспечению устойчивости рубля

Ю. Г. Изотов[1]

[1]Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Российская Федерация

DOI: 10.18255/2949-3439-2026-1-82-91
УДК 336.711.2. 347.51

Научная статья
Полный текст на русском языке

Обеспечение устойчивости рубля – основная функция Банка России. Однако её выполнение не обеспечено мерами юридической ответственности. Банк России невозможно юридически и фактически привлечь к гражданско-правовой и публично-правовой ответственности, его служащие не рассматриваются как субъекты должностных преступлений, а применение организационно-кадровых мер (назначение и отстранение от должности руководства Банка России) политизировано. В статье приводятся некоторые пути решения указанных проблем. Предлагается заменить абсолютный иммунитет служащих и руководства Банка России относительным – усложнённой процедурой привлечения к уголовной ответственности. Также предлагается создать трёхстороннюю комиссию, которая состояла бы из представителей государства, профессионального финансового сообщества и потребителей финансовых услуг и обладала бы полномочиями по назначению и отстранению руководства Банка России.

Ключевые слова: Банк России; центральный банк; национальная валюта; рубль; юридическая ответственность; стабильность национальной валюты

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Изотов, Юрий Германович | E-mail: ygizotov@gmail.com
ORCID iD: 0009-0005-5592-1055
Аспирант

Для цитирования: Изотов Ю. Г. Проблема юридической ответственности Банка России за ненадлежащее исполнение функции по обеспечению устойчивости рубля // Демидовский юридический журнал. 2026. Том 16, № 1. С. 82-91.

1. Введение: природа функции по обсечению устойчивости рубля

Долгое время банковские системы существовали без какого-либо контроля и управления со стороны государства. Такая самостоятельность нередко приводила к их краху – набеги вкладчиков приводили к ликвидации даже самых надёжных финансовых организаций. Единственным, что могло защитить финансовые системы того времени, были действия крупных банкиров вроде Дж. П. Моргана по поддержанию стабильности [1, P. 32–33].

© ЯрГУ, 2026
Статья открытого доступа под лицензией CC BY (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Первоначально центральные банки использовались для кредитования правительств [2, с. 71–72]. Благодаря такому сотрудничеству они постепенно обрели значительное экономическое влияние, что позволило использовать их для поддержания стабильности национальной валюты. Природу новой обязанности понять нетрудно, если учесть, что деньги могут использоваться только тогда, когда их ценность стабильна. Другими словами, их предложение соответствует спросу на них. Обязанность же центрального банка в этом случае – следить за изменением спроса на деньги и обеспечивать их соответствующее предложение. Теоретически исполнение этой обязанности выглядит просто, но на практике оно связано с существенными трудностями.

Для выполнения обязанности по поддержанию стабильности национальной валюты центральный банк собирает информацию о состоянии экономики, делает прогноз, ставит цели и применяет соответствующие меры денежно-кредитной политики. Каждая из составляющих данной обязанности связана со сложностями [3, с. 676–679]. Например, прогнозирование нередко опирается на неточные или недостоверные данные, которые к тому же получены с запозданием, применение мер денежно-кредитной политики может быть осложнено трудностями технического характера. Иногда и вовсе центральный банк принимает решение о проведении политики «дорогих денег», когда в стране рецессия [4, с. 108]. Как видно, надлежащее исполнение рассматриваемой функции не всегда возможно.

Поскольку исполнение функции реализуется в рамках конкретных правоотношений, её исполнение должно обеспечиваться мерами юридической ответственности. В противном случае обязанность центрального банка будет представлять собой фикцию или рекомендацию, что противоречит ключевому характеру данной функции для экономики страны в целом и имущественного положения каждого экономического субъекта в частности.

Теперь, когда теоретические основы настоящего исследования обозначены, следует перейти к формально-догматическому изучению российского законодательства.

Как и многие правовые системы мира, российское право детально регулирует статус Банка России. Конституцией РФ на него возложена функция по обеспечению устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75). Чтобы обеспечить исполнение данной функции, Конституцией РФ, а также положениями федеральных законов созданы соответствующие правовые условия – установление монополии на эмиссию рубля, запрет на выпуск и оборот денежных суррогатов и ограничение оборота иностранных валют, а также создание мер по обеспечению независимости Банка России. Помимо этого, в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – федеральный закон «О Банке России)[1] приведён открытый перечень мер денежно-кредитной политики, обозначен статус Банка России как участника гражданского оборота и установлены его полномочия по сбору информации о положении экономики.

[1] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790.

Несмотря на довольно обширное и подробное регулирование прав и обязанностей Банка России, законодатель странным образом обходит вопрос ответственности. Из всего массива норм можно найти лишь две – о разграничении ответственности Российской Федерации и Банка России (абз. 2 ст. 2 федерального закона «О Банке России») и о том, что банкноты и монеты Банка России обеспечиваются всеми его активами (абз. 1 ст. 30 федерального закона «О Банке России»). Косвенно к функции по обеспечению устойчивости рубля можно отнести лишь второе положение, но из его буквального прочтения вывести ответственность не получится.

Таким образом, применение формально-догматического подхода ведёт к тому, что ответственность Банка России российским законодательством не урегулирована, а значит, не установлена. Однако, представляется, право – это сложная система и буквальное его толкование весьма сужает границы исследования. Быть может системный подход позволит обнаружить положения об ответственности Банка России за ненадлежащее исполнение им функции по обеспечению устойчивости рубля?

2. Фактическая и юридическая невозможность гражданско-правовой ответственности Банка России

Гражданско-правовая ответственность носит универсальный характер. Она применяется вследствие причинения вреда или убытков. Привлекаться к ней могут как граждане и юридические лица, так и государственные органы и публично-правовые образования. Наказание обычно сводится к компенсации убытков или вреда.

Нарушение Банком России своей функции по обеспечению устойчивости рубля можно рассматривать как бездействие или действие (в случае неверных действий), которое влечёт ухудшение имущественного положения владельца денег. В случае проведения неверной денежно-кредитной политики рубль обесценивается, соответственно, возможности экономических субъектов уменьшаются – обесцениваются фиксированные платежи, цены перестают быть индикатором эффективности бизнеса, появляются трудности при ведении международной торговли, а при галопирующей инфляции ещё и внутренней [5. с. 72–79]. Несмотря на экономическую очевидность вреда неверной политики Банка России, с юридической точки зрения его действия нельзя считать основанием для возникновения гражданско-правовой ответственности.

Для начала следует сказать, что федеральный закон «О Банке России» устанавливает самостоятельную ответственность Банка России, значит, применение положений ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)[2] в данном случае невозможно. Поэтому следует обратиться к общей норме о привлечении к гражданско-правовой ответственности. Статья 1064 ГК РФ устанавливает, что вред должен быть причинён имуществу или личности гражданина или юридического лица. Сам вред (ущерб) выступает в двух формах – реальный ущерб и упущенная выгода. Несмотря на то что стоимость денег при обесценении

[2] Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

уменьшается, рассматривать это как реальный ущерб по смыслу ГК РФ нельзя. Физического повреждения наличным, безналичным и цифровым деньгам не происходит, следовательно, отсутствует и основание для привлечения к ответственности.

Сложнее стоит вопрос с квалификацией обесценения в качестве упущенной выгоды. ГК РФ определяет её как недополученные доходы, но не как ограничение возможности для расходов на покупку других товаров или услуг. Обесценение фиксированных доходов (процентные платежи, арендные платежи) также не подпадает под действие данного положения, поскольку юридически нарушения права займодавца или арендодателя не происходит – они получают ровно ту сумму, которая была установлена в договоре.

Таким образом, если Банк России не надлежаще исполняет функцию по обеспечению устойчивости рубля, привлечь его к гражданско-правовой ответственности за это не представляется возможным.

Стоит отметить, что юридическая невозможность – не единственная проблема. Невозможно привлечь Банк России ещё и вследствие экономических причин. Компенсация убытков осуществляется в рублях. Если последние обесценены, то выплаты компенсации ещё сильнее их обесценивают, поскольку Банк России будет вынужден для этого эмитировать новые деньги. Та же ситуация складывается, если допустить компенсацию в иностранной валюте или драгоценных металлах – Банк России должен будет их купить за обесцененные деньги, отчего те ещё сильнее обесценятся. Поэтому инфляционная спираль делает невозможной компенсацию убытков в случае обесценения рубля.

Таким образом, ни юридически, ни фактически убытки от обесценения рубля компенсировать невозможно. Это повышает значение публично-правовых мер воздействия на Банк России.

3. Проблема применения публично-правовых мер к Банку России

Публично-правовые меры можно разделить на две группы – меры публичной ответственности (административной и уголовной) и организационно-кадровые меры (реорганизация и ликвидация государственного органа, назначение и отстранение его руководства).

Реорганизация или ликвидация Банка России юридически и фактически невозможна. Во-первых, образование Банка России предусмотрено Конституцией РФ (ст. 75). Это означает, что его реорганизация или ликвидация возможны только путём внесения изменений в Конституцию РФ. Во-вторых, Банк России имеет ключевое значение для экономики страны. Его создание – это следствие экономической необходимости, а не политическая спекуляция или же дань традиции. Поэтому реорганизация и ликвидация Банка России исключены.

Меры публичной ответственности (административной и уголовной) применяются не к самим органам, а к их должностным лицам. УК РФ[3] содержит различные составы преступлений, связанные с деятельностью должностных лиц. Должност-

[3] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954.

ные составы также предусмотрены КоАП РФ[4]. Однако интересной особенностью Уголовного кодекса РФ является то, что служащие Банка России не подпадают под категорию должностных лиц, а значит, их привлечение к уголовной ответственности по должностным составам невозможно. Применение общих составов преступлений к служащим Банка России затруднено, поскольку сложно выявить связь между этими составами и нарушением функции по обеспечению устойчивости рубля. Более того, эта функция возлагается на Банк России в целом, а не на его служащих. Поэтому сегодня применение мер публично-правовой ответственности к Банку России и к его служащим недопустимо.

Последним способом воздействия на Банк России в целях обеспечения выполнения им своей функции по обеспечению устойчивости рубля выступают кадровые меры.

Банк России является независимым публичным институтом, причём его независимость, равно как и независимость судей, адвокатов и депутатов, рассматривается как необходимое условие надлежащего выполнения им своих функций [6, с. 63]. Тем не менее Банк России не существует сам по себе, а связан с другими высшими государственными органами. Эта связь проявляется в процессе назначения руководства Банка России. В соответствии с положениями статей 14–15 федерального закона «О Банке России» руководство Банка России (члены Совета директоров и Председатель) назначается Государственной Думой РФ при участии Президента страны[5]. В случае нарушения федеральных законов, регулирующих деятельность Банка России, конфликта интересов или совершения преступления Председатель Банка России может быть отстранён от должности Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ (ст. 14 федерального закона «О Банке России»). В случае конфликта интересов могут быть отстранены также и члены Совета директоров.

Отстранение от должности – мера технически действенная, но на практике оказывается неэффективной. Неэффективность связана с политическим характером назначений и отстранений от должности. Как следует из положений закона, решение о назначении или отстранении руководства Банка России зависит от голосования в Государственной Думе РФ (требуется простое большинство голосов) и волеизъявления Президента РФ, который представляет кандидатуру Председателя Банка России. Поэтому существует риск занятия ключевых должностей лояльными, но не компетентными людьми.

В итоге можно заметить, что публично-правовые меры воздействия на Банк России являются неэффективными. Но эта неэффективность связана с правовым регулированием.

---

[4] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 1.

[5] Кандидатуру Председателя ЦБ РФ Президент представляет, а кандидатуры членов Совета директоров согласовывает с Председателем ЦБ РФ.

4. Предложения по совершенствованию механизма ответственности Банка России, его руководства и служащих

Главной проблемой привлечения руководства и служащих Банка России к уголовной ответственности является установление в отношении их абсолютного иммунитета. Представляется, что сделано это было для того, чтобы гарантировать независимость Банка России. В то же время по своей сути эта независимость ничем не отличается от независимости судей, адвокатов и депутатов. Поэтому абсолютный иммунитет служащих и руководства Банка России следует заменить относительным – усложнённой процедурой привлечения к ответственности.

Представляется, что разрешение на проведение в отношении служащих Банка России следственных действий должно быть получено от руководства Банка России (например, Национального финансового совета), а в отношении самого руководства – Совета Федерации. Выбор последнего можно объяснить тем, что он не принимает участия в назначении и отстранении членов Совета директоров и Председателя Банка России и потому может являться арбитром в данном деле.

Существует также проблема отсутствия специальных составов преступлений и административных правонарушений, которые были бы связаны с нарушением функции по обеспечению устойчивости рубля. В связи с этим следует ввести в Уголовный кодекс РФ состав преступления, предусматривающий умышленное невыполнение данной функции. Его применение было бы возможным, например, когда руководители Банка России допустили обесценение рубля в силу политической заинтересованности или партийности. Такая ситуация отнюдь не редкость для развивающихся стран, правительства которых обесценивают валюту в политических целях и в целях списания государственного долга. В России политизированности действий руководства Банка России не наблюдается, но тем не менее наличие такого риска нельзя отрицать.

В Кодекс РФ об административных правонарушениях следует ввести составы, которые бы предусматривали деяния, создающие условия для ненадлежащего исполнения функции по обеспечению устойчивости рубля. К таким деяниям можно отнести, например, манипуляцию экономической информацией, на основе которой Банк России принимает меры денежно-кредитной политики, или ее искажение. Решетить проблему неэффективности и политической обусловленности организационно-кадровых мер значительно сложнее. Для этого потребуется изменить саму систему назначения и отстранения руководства Банка России, причём с перераспределением властных полномочий. Думается, что в этом вопросе следует ориентироваться на зарекомендовавшую себя систему социально-экономического партнёрства, которая действует при разработке актов трудового законодательства. Идея социального партнёрства нашла своё воплощение, в частности, в работе Трёхсторонней комиссии – органа, который состоит из представителей государства, работников и работодателей и которому для принятия решения требуется согласие всех трёх сторон [7, с. 63]. Подобную систему можно воспроизвести и применительно к назначению руководства Банка России.

К трём сторонам, которые следует представить в этой комиссии, можно отнести государство, представителей профессионального финансового сообщества и представителей потребителей финансовых услуг. Так, в деятельности комиссии будут задействованы представители всех лиц, на которых деятельность Банка России оказывает существенное воздействие.

Половина представителей государства может назначаться Президентом РФ, другая половина – Государственной Думой РФ. Это позволит соблюсти существующее разделение власти между Президентом РФ и парламентом.

Если вопрос с представителями государства решается относительно просто, то с представителями профессионального финансового сообщества и сообщества потребителей финансовых услуг – значительно сложнее. Кто должен представлять эти группы участников, если сегодня не существует какой-то единой структуры вроде Российского союза промышленников и предпринимателей и Федерации независимых профсоюзов России? Поэтому следует создать такие организации. Их членами могут быть избраны представители других профессиональных финансовых сообществ (банков, профессиональных участников рынка ценных бумаг и т. п.). Точно так же решается вопрос и с представителями потребителей финансовых услуг. Разрозненные и многочисленные их ассоциации могут направлять своих делегатов в соответствии с требованиями устава данной организации.

Определившись с участниками трёхсторонней комиссии, следует решить вопрос об их численном представительстве. Думается, что представителям государства в этой комиссии следует предоставить половину голосов. Благодаря этому станет возможным сбалансировать интересы профессионального финансового сообщества и потребителей финансовых услуг, которые часто противоречат друг другу. В то же время представители государства не смогут единолично принимать решения, поскольку для этого требуется 50 % и один голос. Оставшиеся 50 % голосов следует распределить между представителями профессионального финансового сообщества и потребителей финансовых услуг в равных долях. Такое распределение позволит одновременно избежать единоличного принятия решений (обеспечит конкуренцию и дискуссионность) и затруднит создание коалиций по принципу двое против одного. Всего членов комиссии предлагается двенадцать. Данное количество не слишком велико, чтобы парализовать работу комиссии, и не слишком мало, что уменьшает риск сговора между членами комиссии.

Таким образом, одним из возможных вариантов решения проблемы отсутствия уголовной ответственности служащих и руководства Банка России является переход от абсолютного иммунитета к относительному (усложнённой процедуре привлечения к ответственности). Исключить политическую мотивацию в решении организационно-кадровых вопросов можно посредством создания трёхсторонней комиссии, которая бы включала представителей государства, профессионального финансового сообщества и сообщества потребителей финансовых услуг.

Заключение

Надлежащее исполнение Банком России функции по обеспечению устойчивости рубля является одним из важнейших условий развития экономики. Понимая

это, законодатель детально урегулировал её исполнение. Однако упустил из виду важнейший элемент – ответственность за её нарушение.

Юридический дефект регулирования – не единственная проблема. Многие традиционные меры ответственности не могут быть применены в силу фактических обстоятельств. Например, компенсация в случае обесценения рубля невозможна из-за порождаемой ею инфляционной спирали, а ликвидация Банка России противоречит цели его создания.

Другие же меры, например привлечение руководства и служащих Банка России к уголовной и административной ответственности, ограничены действием абсолютного иммунитета – эти субъекты не относятся к должностным лицам, а также отсутствием специальных составов в УК РФ и КоАП РФ. Единственной юридически возможной мерой воздействия на Банк России является назначение и отрастание его руководства. Но применение этой меры связано с политической конъюнктурой.

Несовершенство механизма ответственности Банка России закономерно привело к вопросу об его усовершенствовании. В настоящем исследовании были предложены три меры – замена абсолютного иммунитета служащих и руководства Банка России на относительный, введение специальных составов в УК РФ и КоАП РФ и создание трёхсторонней комиссии, которая бы назначала и отстраняла от должности руководство Банка России.

Относительный иммунитет заключается в усложнённой процедуре привлечения к уголовной ответственности руководства и служащих Банка России. Согласие на расследование и привлечение к ответственности должны дать Совет Федерации или Национальный финансовый совет соответственно.

Уголовный кодекс РФ мог бы включать в себя состав преступления, предусматривающий умышленные деяния, препятствующие надлежащему исполнению функции по обеспечению устойчивости рубля. КоАП РФ мог бы установить административную ответственность за создание условий нарушения рассматриваемой функции.

Трёхстороннюю комиссию следует сформировать из представителей государства, профессионального финансового сообщества и потребителей финансовых услуг, поскольку именно эти категории лиц затрагивает в большей степени деятельность Банка России. Норму представительства следует установить следующим образом: половина голосов принадлежит государству (50 % представителей назначаются Государственной Думой РФ и 50 % – Президентом РФ), остальные голоса делятся поровну между представителями профессионального финансового сообщества и потребителей финансовых услуг. Такое распределение позволит избежать монополизации в принятии решений, а также коалиции двух против третьего. Оптимальное количество членов комиссии составляет двенадцать.

В итоге можно сказать, что обнаруженную в ходе настоящего исследования правовую аномалию следует устранить. Это не только позволит мотивировать Банк России эффективно исполнять возложенные на него функции, но и станет надёжной гарантией прав всех, кто использует выпущенные им деньги.

Ссылки

1. Markham J. A Financial History of the United States: From Christopher Columbus to the Robber Barons (1492-1900). Vol. II: From J. P. Morgan to the institutional investor (1900 -1970). Armonk, New York; London, England: M. E. Sharpe, 2002. 440 p.

2. Гузнов А. Г. Исторический аспект создания и развития центральных банков // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 71-80. DOI 10.17803/1994-1471.2016.64.3.071-080

3. Абель Э., Бернанке Б. Макроэкономика. 5-е изд. СПб.: Питер, 2010. 768 с. EDN: SDPWFB

4. Григорьев Л. М., Астапович А. З. США: От Великой депрессии к системным реформам // Россия в глобальной политике. 2021. № 1. С. 104-119. EDN BXQNBT

5. Ротбард М. Государство и деньги: Как государство завладело денежной системой общества. 3-е изд. / пер. с англ. и франц. под ред. и с предисловием Г. Сапова. - Челябинск: Социум, 2008. 207 с.

6. Тимофеев С. В. Принцип независимости Центрального Банка Российской Федерации как фактор достижения основных целей деятельности // Право и управление. 2023. №1. С. 62-65. DOI 10.24412/2224-9133-2023-1-62-67

7. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т. 2: Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право. - М.: Статут, 2009. 1151 с.