

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.33

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-2-16-23

ПОЛОЖЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Акимов Н.А.

*Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина
392000, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33, Российская Федерация*

Аннотация. В статье предпринята попытка определить место Центрального банка Российской Федерации в структуре государственных органов власти, анализируется характер их взаимоотношений. В основу анализа положен принцип разделения властей. В результате рассмотрения поставленных вопросов раскрывается самостоятельность Центрального банка Российской Федерации и отмечается его особый статус, взаимоотношения с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Автор отмечает, что происходящие преобразования в судебной и финансово-экономической обуславливают необходимость дальнейших теоретических и практических разработок в рассматриваемой области правоотношений.

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации, принцип разделения властей, система органов власти.

THE REGULATION OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION IN SYSTEM OF PUBLIC OF AUTHORITIES

N. Akimov

*Derzhavin Tambov State University
33, Internatsionalnaya Street, 392000, Tambov, Russian Federation*

Abstract. The article examines the place and nature of the relationship of the Central Bank of the Russian Federation with public authorities. The analysis is based on the principle of separa-

© Акимов Н.А., 2016.

tion of powers. As a result, the analysis of the issues raised revealed the independence of the Central Bank of the Russian Federation and noted its special status and relations with legislative, executive and judicial authorities. The author considers that the ongoing reforms in the judicial, financial and economic make it necessary further theoretical and practical developments in the field of legal relations.

Key words: Central Bank of the Russian Federation, the principle of separation of powers, the system of public authorities.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Это положение выражает принцип разделения властей, который является основой организации государственной власти и раскрывается в ст. 10 Конституции Российской Федерации [2]. Положения ст. 10 Конституции РФ, с одной стороны, исходят из единства государственной власти в Российской Федерации, что является продолжением преамбулы и ст. 3 Конституции РФ и отражено в практике Конституционного Суда РФ [4]. С другой стороны, положениями ст. 10 Конституции РФ установлено, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны в реализации возложенных на них полномочий и вторжение органов власти в сферу ведения и компетенцию друг друга недопустимо.

Теория разделения властей получила своё развитие в период расцвета идей естественно-правовой концепции. Исторические реалии усложнили практическое воплощение указанного принципа, что отразилось в широком круге органов власти, которые напрямую к «традиционным» ветвям власти не относятся. За рамками разделения властей остались такие органы, как прокуратура, Уполномоченный по правам человека в Российской Федера-

ции, Центральная избирательная комиссия и Конституционное Собрание. В числе таких органов и Центральный банк Российской Федерации (далее – ЦБ РФ, Банк России).

В современных условиях роль ЦБ РФ актуализируется в связи со сложной экономической обстановкой как на внутреннем, так и на внешних уровнях. Основы правового статуса ЦБ РФ закреплены Конституцией и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) [2; 5].

Основной закон в ч. 1 и 2 ст. 75 устанавливает, что только Банк России может осуществлять денежную эмиссию, а также определяет деятельность ЦБ РФ по защите и обеспечению устойчивости российской денежной единицы как основную. Здесь же установлены гарантии независимости осуществления указанной функции от других государственных органов.

Взаимодействие законодательной власти и Центрального банка РФ проявляется в ключевом значении нижней палаты при назначении руководителя Банка России, а также в подотчётности Банка России о своей основной деятельности перед Государственной Думой РФ.

Именно Государственная Дума РФ наделена полномочиями по назначению на должность Председателя Банка

России, а также по его освобождению от должности. Кандидатура на должность Председателя Банка России и вопрос об освобождении Председателя от должности ставится главой государства.

Государственная Дума РФ на паритетных началах участвует в формировании коллегиального органа ЦБ РФ – Наблюдательного финансового совета. Всего Наблюдательный финансовый совет включает в себя 12 членов, среди которых Председатель Банка России, двое членов Совета Федерации РФ, трое депутатов Государственной Думы РФ, делегированных, соответственно, верхней и нижней палатами. По трое представителей в Наблюдательный финансовый совет направляют Президент РФ и Правительство РФ.

Подотчётность Банка России Государственной Думе РФ прослеживается в следующем: среди полномочий Государственной Думы РФ в отношении ЦБ РФ – рассмотрение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, рассмотрение годового отчёта, проведение парламентских слушаний о деятельности Банка России.

Особой формой взаимодействия является реализация нижней палатой контрольных полномочий по проверке финансово-хозяйственной деятельности ЦБ РФ, его структурных подразделений и учреждений. Такая проверка проводится Счётной палатой РФ как специальным органом парламентского контроля. Следует иметь в виду, что решение о проверке принимается на основе предложения Национального финансового совета ЦБ РФ.

Кроме того, в Банк России для дачи заключения должны поступать все

федеральные законы и нормативные акты исполнительных органов власти, затрагивающие реализацию ЦБ РФ своих функций, что определяет Банк России как одного из субъектов законодательного и нормотворческого процесса в целом.

Вместе с этим, ЦБ РФ имеет определённую независимость, установленную на нормативном уровне, во взаимоотношениях с институтами публичной, в первую очередь – исполнительной, власти.

Согласно прямой норме Конституции и положений Закона о Банке России [2; 5], ЦБ РФ реализует свои функции независимо от других органов власти как на федеральном, так и на региональном, а также муниципальном уровнях.

Во взаимоотношениях Банка России с органами исполнительной власти в законодательстве прослеживается тенденция к обеспечению в этом взаимодействии единства реализации государственной власти.

Отдельно аспекты взаимоотношений органов исполнительной власти с ЦБ РФ затронуты в ст. 21 Закона о Банке России, где прослеживается обеспечение равенства и независимости при принятии решений между ЦБ РФ и исполнительной властью. Так, ЦБ РФ принимает участие в организации и реализации экономической политики высшего органа исполнительной власти – Правительства РФ. Председатель Банка России или уполномоченный заместитель вправе принимать участие в заседаниях Правительства РФ по вопросам экономической, кредитной и финансовой политики. На законодательном уровне также определено, что ЦБ РФ и высший орган исполни-

тельной власти доводят друг до друга информацию о предполагаемых действиях, имеющих масштаб общегосударственного значения, на регулярной основе проводят взаимные консультации, координируют свою политику.

От лица Правительства РФ министр экономического развития РФ и министр финансов РФ, либо представители соответствующих министерств могут принимать участие в работе Совета директоров Банка России с правом совещательного голоса.

Одновременно с этим, реализация основной функции ЦБ РФ – защита и обеспечение устойчивости рубля, обосновывает определённую самостоятельность в статусе Банка России.

Специальное положение, характеризующее независимость ЦБ РФ, установлено в ст. 22 Закона о Банке России, где определено, что Банк России в случае возникновения бюджетного дефицита не может предоставить кредит Правительству РФ, не может приобретать государственные ценные бумаги. Исключения для этих случаев могут быть предусмотрены только в законе о бюджете.

Таким образом, предоставление ЦБ РФ кредитов органам исполнительной власти и покупка ценных бумаг, принадлежащих государству, могут быть предусмотрены только в специальных законодательных положениях.

Также следует отметить, что полномочия ЦБ РФ не дублируются среди полномочий органов исполнительной власти, что обосновывает исключительный характер компетенции ЦБ РФ.

Рассматривая место ЦБ РФ в системе органов государственной власти, нельзя не отметить нормотворческие функции, включая принятие собствен-

ных актов и заключение по проектам, затрагивающим регулируемую сферу. Эти обстоятельства схожи с аспектами правотворческих полномочий органов исполнительной власти. Самостоятельность ЦБ РФ здесь характеризуется тем, что по вопросам, отнесённым к компетенции Банка России, он издаёт нормативные акты, принимаемые в форме положений, указаний и инструкций, имеющих общеобязательный характер для государственных органов власти, органов власти на уровне субъектов РФ, органов местного самоуправления, всех физических и юридических лиц.

Положение Банка России в отношениях с судебной властью также имеет определённые особенности.

Во-первых, на законодательном уровне определён специальный порядок предоставления Банком России конфиденциальной информации судам. Этот порядок отражён в статьях 51, 51.1 Закона о Банке России [5].

Во-вторых, взаимосвязь ЦБ РФ и судебной власти можно проследить в специальном порядке оспаривания нормативных актов Банка России. Такой порядок осуществляется в арбитражном процессе и административном судопроизводстве.

В-третьих, в сфере судебной власти ЦБ РФ имеет равный статус с другими субъектами процессуальных правоотношений. Специальным законом отдельно установлено, что Банк России в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, правомочен обращаться с исками в суды. Также ЦБ РФ вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды.

Данный аспект, на наш взгляд, подлежит отдельному рассмотрению.

Основная разница здесь заключается в субъектном характере интересов, которые представляет в судах ЦБ РФ. Если на уровне внешней, включая третейскую, юстиции ЦБ РФ вправе обращаться за защитой своих интересов, то в национальных судах ЦБ РФ наделяется специальными полномочиями по защите публичных интересов.

Исходя из системного анализа процессуального законодательства и норм материального права, отметим, что согласно ст. 53 АПК РФ, в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться с исками или заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов [1].

В письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 мая 2004 г. № С1-7/УП-600 указывается, что в отношении ЦБ РФ применяются положения ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [3].

На настоящий момент состав случаев, когда Банк России уполномочен обращаться в суд за защитой публичных интересов, расширен. Примером являются положения ст. 34 (взыскание с кредитной организации штрафа за нарушение обязательных резервных требований), ст. 61 (обжалование сделок и кредитных организаций и решений их общих собраний), ст. 74 (взыскание обеспечительного взноса с оператора платёжной системы в результате неисполнения оператором предписания штрафа за невнесение либо внесение не в полном размере обеспечительного взноса).

Тем самым, Банк России уполномочен представлять в судах не только свои интересы, но и интересы других лиц (например, акционеров кредитной организации), а также публичные интересы. Это обосновывает перспективы развития публичного представительства Банком России. Такое представительство, на наш взгляд, заключается в праве на предъявление иска и праве на его удовлетворение в публичных интересах на основании процессуального законодательства. Происходящие параллельно преобразования в судебной (объединение высших судов, концепция единого гражданского судопроизводства) и в финансово-экономической (централизация управления в функциях Банка России, расширение его полномочий) сферах не могут не учитывать общие вопросы правового регулирования, что обосновывает необходимость дальнейших теоретических и практических разработок в рассматриваемой области правоотношений [6; 7; 8; 9].

Таким образом, Центральный банк РФ занимает самостоятельное место в системе органов государственной власти. Осуществляя свою деятельность, реализуя законодательно закреплённые за ним полномочия, Центральный банк РФ должен исходить из интересов государства, учитывать при этом цели и действия других государственных органов, координировать с ними свою деятельность. Самостоятельность Банка России основана на положениях Конституции РФ и конкретизирована в специальном законе о Центральном банке РФ, что предопределяет законодательный характер изменений в статуте Банка России.

Самостоятельность ЦБ РФ закреплена в полномочиях по изданию

нормативных актов, установлению независимости в своей деятельности. Кроме того, самостоятельность ЦБ РФ выражена в том, что он не входит ни в одну из ветвей власти и тем или иным образом взаимодействует со всеми ветвями.

Одновременно с этим, многие вопросы организации построения и функционирования ЦБ РФ находятся в ведении Государственной Думы РФ. Так, нижней палатой назначается и освобождается от должности Председатель Банка России, заслушивается годовой отчёт и принимается по нему решение. Взаимоотношения ЦБ РФ с органами исполнительной власти в законодательстве характеризуется обеспечением единства реализации госу-

дарственной власти в экономической сфере. В сфере судебной власти Банк России не только наделён правом на защиту своих интересов, но и полномочиями по защите публичных интересов в арбитражных судах. Также имеет место специальный порядок предоставления конфиденциальной информации судам и специальный порядок оспаривания нормативных актов Банка России. Президент РФ в отношении ЦБ РФ наделён полномочиями по представлению нижней палате кандидатуры Председателя, делегированию своих представителей в Национальный финансовый совет, а также может взаимодействовать с Банком России через органы исполнительной власти.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

ИСТОЧНИКИ:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.05.2004 № С1-7/УП-600 «О федеральных законах, применяемых арбитражными судами в соответствии с содержащимися в АПК РФ отсылочными нормами» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/1778095/> (дата обращения: 01.04.2016).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Гарант». Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/> (дата обращения: 01.04.2016).
5. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 09.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

ЛИТЕРАТУРА:

6. Зубкова Л.Д., Афанасьев В.С. О проблемах и направлениях совершенствования денежно-кредитной политики Центрального Банка Российской Федерации // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2015. № 7–8 (51). С. 99–104.

7. Лошкарев М.В., Ольховикова М.Н. Политика Центрального Банка России в условиях экономических санкций // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 11–3. С. 134–137.
8. Утепов Г.Г. Расширение функций Центрального банка России: Шаг вперед или два шага назад? // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2014. № 4. С. 137–147.
9. 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. № 3 (31). С. 180–183.

REFERENCES:

SOURCES:

1. Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24.07.2002 № 95-FZ (red. ot 15.02.2016) [Arbitration procedure code of the Russian Federation of 24.07.2002 № 95-FZ (as amended on 15.02.2016)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. No 30. Art. 3012.
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended by Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 No 6-FKZ, from 30.12.2008 No 7-FKZ, from 05.02.2014 No 2-FKZ, from 21.07.2014 No 11-FCL)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. No 31. Art. 4398.
3. Pis'mo Vysshogo Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 25.05.2004 № S1-7/UP-600 «O federal'nykh zakonakh, primenyaemykh arbitrazhnymi sudami v sootvetstviy s soderzhashchimisya v APK RF otsylochnymi normami» [Elektronnyi resurs] [Letter of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated 25.05.2004 No S1-7/up-600 On the Federal laws applicable by arbitration courts in accordance with the contained in the APC RF reference standards" [Electronic resource]] // Spravochno-pravovaya sistema «Garant». [Legal-reference system "Garant"]. URL: <http://base.garant.ru/1778095/> (request date 01.04.2016).
4. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 11.12.1998 № 28-P «Po delu o tolkovanii polozhenii chasti 4 stat'i 111 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs] [The decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 11.12.1998 No 28-P on the case of interpretation of provisions of part 4 of article 111 of the Constitution of the Russian Federation" [Electronic resource]] // Spravochno-pravovaya sistema «Garant». Sait Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. [Legal-reference system "Garant". The Website of The Constitution of The Russian Federation]. URL: <http://constitution.garant.ru/act/government/12113889/> (request date 01.04.2016).
5. Federal'nyi zakon ot 10.07.2002 № 86-FZ «O Tsentral'nom banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii)» (red. ot 09.02.2016) [Federal law of 10.07.2002 No 86-FZ "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" (as amended on 09.02.2016)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. No 28. Art. 2790.

LITERATURE:

6. Zubkova L.D., Afanas'ev V.S. O problemakh i napravleniyakh sovershenstvovaniya denezhno-kreditnoi politiki Tsentral'nogo Banka Rossiiskoi Federatsii [About the problems and ways of improving the monetary policy of the Central Bank of the Russian Federation] // Ekonomika i sovremenniy menedzhment: teoriya i praktika. 2015. No 7-8 (51). Pp. 99-104.

7. Loshkarev M.V., Ol'khovikova M.N. Politika T'Sentral'nogo Banka Rossii v usloviyakh ekonomicheskikh sanktsii [The policy of the Central Bank of Russia in the conditions of economic sanctions] // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2015. No 11-3. Pp. 134-137.
8. Utenov G.G. Rasshirenie funktsii T'Sentral'nogo banka Rossii: Shag vpered ili dva shaga nazad? [The extension of the functions of the Central Bank of Russia: one Step forward or two steps back?] // Journal of Institutional Studies (ZHurnal institutsional'nykh issledovaniy). 2014. No 4. Pp. 137-147.
9. Chebotarev V.S., Timchenko A.V. Pravovoe polozhenie T'Sentral'nogo Banka Rossiiskoi Federatsii (Banka Rossii) v finansovoi sisteme gosudarstva [The legal status of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) in the financial system of the State] // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii. 2015. No 3 (31). Pp. 180-183.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Акимов Никита Андреевич – аспирант кафедры теории и истории государства и права Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина;
e-mail: <http://www.tsutmb.ru/>

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Akimov Nikita – Post-graduate student of department of Theory and history of state and law Institute of law and national security of Derzhavin Tambov State University;
e-mail: <http://www.tsutmb.ru/>

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Акимов Н.А. Положение Центрального банка Российской Федерации в системе органов государственной власти // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 2. С. 16-23.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-2-16-23

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Akimov N.A. The regulation of the Central bank of the Russian Federation in system of public of authorities // Bulletin of Moscow State Regional University. Series: Law. 2016. № 2. P. 16-23.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-2-16-23