

Н.Н. Бочарова

НОВЕЛЛЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Одной из важнейших задач становления российской государственности является создание оптимальной модели государственного управления, обеспечивающей эффективное исполнение государственных функций, развитие и укрепление демократических, федеративных, социальных и правовых основ государства, высокие темпы экономического роста и общественного развития.

В этой связи особое внимание уделяется административной реформе, которая по своим масштабам и значимости занимает одно из ведущих мест в общем контексте модернизации Российского государства. Проведение данной реформы охватывает решение сложной и многогранной задачи совершенствования организации и деятельности исполнительной власти путем отказа от избыточных государственных функций, ликвидации излишних управленческих звеньев, построения обновленной системы федеральных органов исполнительной власти; завершения процесса передачи части государственных функций на региональный и местный уровень; гармонизации публичных и частных интересов во взаимоотношениях государства и гражданского общества, а также повышения открытости и доступности власти для граждан¹.

Многое здесь уже сделано. Изменена организационная структура Правительства РФ, ликвидирована часть избыточных государственных функций федеральных органов исполнительной власти, перестроена система и структура данных органов на основе перераспределения функций между ними; приняты меры к правовому обеспечению административных процедур и административных регламентов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также

к повышению качества и доступности оказываемых ими государственных услуг и разграничению полномочий между различными уровнями власти.

В данной работе мы остановимся на некоторых новеллах в административно-правовом статусе Банка России, продиктованных административной реформой.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка РФ (Банка России) определяются Конституцией РФ, Федеральным законом и другими федеральными законами. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Банк России является юридическим лицом. Банк России имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Интересен вопрос о месте центральных банков в системе органов, обладающих публично-властными полномочиями. В каждой стране он решается по-разному, хотя, в конечном счете, любой центральный банк в той или иной степени сочетает черты банка и государственного органа.

Необходимо отметить, что между ст. 75 и ст. 11 Конституции РФ³ существует противоречие, так как ст. 75 Конституции РФ говорит, что свою основную функцию — защиту и обеспечение устойчивости ру-

¹ Панкова О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы // СПС «Консультант Плюс», 2006.

² Федеральный закон № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. // СЗ РФ. 15.07.2002. – № 28. – Ст. 2790.

³ Конституция РФ 12 декабря 1993 г.

бля — ЦБ РФ осуществляет независимо от других органов государственной власти, а ст. 11 не упоминает Банк России в числе органов государственной власти. Указанное обстоятельство и породило дискуссию о правовом статусе Банка России.

Некоторые авторы полагают, что Банк России — федеральный орган государственной власти с особым статусом⁴. В пользу этой точки зрения говорит тот факт, что Банк России наделен полномочиями по изданию нормативных актов, а также по применению юридических санкций. Такие полномочия характерны только для государственных органов. Кроме того, к аналогичному выводу приводит буквальное толкование Конституции РФ, в ч. 2 ст. 75 которой идет речь о независимости Центрального Банка РФ *от других органов государственной власти*. При таком подходе наделение Банка России статусом юридического лица необходимо для его участия в имущественном обороте.

Представители противоположной позиции со ссылкой на ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, предусматривающую, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды РФ, приходят к выводу, что Банк России не относится к числу органов, осуществляющих государственную власть⁵.

Противоречие между ст. 75 и ст. 11 Конституции РФ оригинальным образом разрешают Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин, которые, анализируя п. «г» ст. 71 Конституции РФ, приходят к выводу, что в «единую систему государственной власти могут входить федеральные органы государственной власти, не относящиеся к органам законодательной, исполнительной или судебной власти». Именно к таким федеральным органам и относится Банк России. Этот подход, кстати, вполне вписывается в современные воззрения некоторых ученых о возможности выделения новой ветви государственной власти — денежной власти во главе с Банком России. Несмотря на то, что в основе выделения Банка России в отдельную ветвь власти лежат скорее экономические, чем юридические критерии, нельзя не признать долю истины и в подобной позиции⁶.

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия упраздненной Указом Президента РФ от 25

июля 2013 г. № 645⁷ Федеральной службы по финансовым рынкам. Для обеспечения исполнения Банком России функций по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков образована Служба Банка России по финансовым рынкам. Служба Банка России по финансовым рынкам в соответствии с федеральными законами⁸ будет осуществлять регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) сфере их деятельности.

С передачей функций упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам усиливается позиция Центрального банка России как государственного органа. Пока еще трудно сказать, какая же это ветвь власти: денежная, как было указано выше, или же исполнительная, так как ФСФР относилась к исполнительной ветви власти. Тем не менее, совершенно очевидно, что статус Центрального банка РФ меняется в сторону мегарегулирования.

Также хотелось бы обратить внимание на изменения в территориальной структуре Центрального банка РФ в связи с расширением его функций.

В соответствии со ст. ст. 83, 84 Федерального закона о Банке России⁹, Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России. Национальные банки республик в составе РФ являются территориальными учреждениями Банка России. Территориальные учреждения Банка России не являются юридическими лицами, не имеют права принимать решения нормативного характера и выдавать без разрешения Совета директоров банковские гарантии и поручительства, вексельные и другие обяза-

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2001. — С. 354.

⁵ Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. — М., 2001. — С. 96.

⁶ Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. М.: Дело, 2000.

⁷ Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ» // СЗ РФ. 29.07.2013. — № 30 (ч. II). — Ст. 4086

⁸ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 29.07.2013. — № 30 (ч. I). — Ст. 4084.

⁹ Федеральный закон № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. // СЗ РФ. 15.07.2002. — № 28. — Ст. 2790.

тельства. Задачи и функции территориальных учреждений Банка России определяются Положением о территориальных учреждениях Банка России, утвержденным Советом директоров¹⁰.

Территориальными учреждениями Банка России являются управления Банка по субъектам РФ. Обсуждается вопрос об учреждении территориальных органов Центрального банка на уровне федеральных округов. Правопреемник упраздненной Федеральной службы по финансовым рынкам Служба Банка России по финансовым рынкам образовала Межрегиональные управления Службы Банка России по финансо-

вым рынкам на базе существовавших региональных отделений ФСФР¹¹. Полномочия Межрегиональных управлений СБРФР распространяются на территорию нескольких граничащих друг с другом субъектов РФ или федеральных округов.

Подводя итог всему вышесказанному, можно отметить усложнение административно-правового статуса Центрального банка РФ. Добавление контрольно-надзорных полномочий мегарегулятора и изменение территориальной структуры в сторону ее расширения усиливает позиции Банка России как органа государственной власти.

Библиографический список:

1. Конституция РФ. 12 декабря. 1993 г.
2. Федеральный закон № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. // СЗ РФ. 15.07.2002. — № 28. — Ст. 2790.
3. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».
4. Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ» // СЗ РФ. 29.07.2013. — № 30 (ч. II). — Ст. 4086.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 2001. — С. 354
6. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. — М., 2001. — С. 96.
7. Панкова О.В. Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы // СПС «КонсультантПлюс», 2006.
8. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. — М.: Дело, 2000.

References (transliteration):

1. Konstituciya RF. 12 dekabrya. 1993 g.
2. Federal'nyi zakon № 86-FZ «O Central'nom Banke Rossiiskoi Federacii (Banke Rossii)» ot 10 iyulya 2002 g. // SZ RF. 15.07.2002. — № 28. — St. 2790.
3. Federal'nyi zakon ot 23.07.2013 № 251-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty RF v svyazi s peredachei Central'nomu banku RF polnomochii po regulirovaniyu, kontrolyu i nadzoru v sfere finansovyh rynkov».
4. Ukaz Prezidenta RF ot 25 iyulya 2013 g. № 645 «Ob uprazhnenii Federal'noi sluzhby po finansovym rynkam, izmenenii i priznanii utrativshimi silu nekotoryh aktov Prezidenta RF» // SZ RF. 29.07.2013. — № 30 (ch. II). — St. 4086.
5. Baglai M.V. Konstitucionnoe pravo Rossiiskoi Federacii. — M., 2001. — S. 354.
6. Bratko A.G. Central'nyi bank v bankovskoi sisteme Rossii. — M., 2001. — S. 96.
7. Pankova O.V. Administrativno-pravovoi status federal'nyh sluzhzb v usloviyah administrativnoi reformy // SPS «Konsul'tantPlyus», 2006.
8. Tosunyan G.A., Vikulin A.Yu. Den'gi i vlast'. Teoriya razdeleniya vlastei i sovremennost'. — M.: Delo, 2000.

¹⁰ Там же.

¹¹ Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РФ» // СЗ РФ. 29.07.2013. — № 30 (ч. II). — Ст. 4086.