

On the issue of legislative activity of the Central Bank of Russian Federation
Konstantinov A. (Russian Federation)
К вопросу о правотворческой деятельности Центрального банка Российской Федерации
Константинов А. В. (Российская Федерация)

*Константинов Алексей Владимирович / Konstantinov Aleksey – кандидат юридических наук, преподаватель,
кафедра административного права,
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, г. Москва*

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые теоретико-правовые вопросы правотворческой деятельности Центрального банка Российской Федерации, специфика и особенности ее осуществления. Также рассматривается соотношение статуса Банка России с другими органами государственной власти и управления.

Abstract: this article discusses some of the theoretical and legal questions of law-making activities of the Central Bank of Russian Federation, the specifics and peculiarities of its implementation. Also the ratio of the Bank of Russia's status with other bodies of state power and control.

Ключевые слова: банковское право, правотворчество, Банк России, акты Банка России.

Keywords: banking law, law-making, the Bank of Russia, the acts of the Bank of Russia.

Развитие современной юридической науки характеризуется происходящими под влиянием социально-экономических и политических реалий динамичные изменения в системе государственного управления общественными отношениями. Данные процессы обуславливают постоянное увеличение числа административно-правовых норм, которые обеспечивают бесперебойное функционирование государственных органов, тем самым отчасти реализуется регулятивная функция государственного управления.

Как подчеркивает Старилов Ю. Н., одним из необходимых атрибутов государственного управления является нормотворчество, реализация властных (управленческих) полномочий. Масштабность административно-правового воздействия на общественные отношения распространяется на две большие сферы, одна из которых, как указывает Старилов Ю. Н., выражена в деятельности органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц по реализации функций государственного управления отраслевыми и межотраслевыми сферами посредством регулирования [1, с. 30-32].

С учетом большого количества направлений реализации функции государственного регулирования стоит отметить ведущий системообразующий момент – обеспечение нормотворчества и установление юридической ответственности в государственном управлении.

В банковской системе России системообразующий и центральный орган управления является Центральный банк Российской Федерации (Банк России). Занимая особое место в государственном управлении, Банк России в тоже время не входит в систему органов государственной власти, при этом имея конституционно-правовой статус, Банк России обладает особыми функциями государственной власти и по сути является постоянно действующим органом власти. Статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами.

Государство, делегировав государственно-властные полномочия, подчеркивает статус и место Банка России в системе государственных органов, где особо стоит указать на предоставление широких нормотворческих полномочий по вопросам, отнесенным к его компетенции [3, с. 96-97]. Нормативные акты изданные Банком России имеют обязательный характер для всех федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для всех юридических и физических лиц.

Данное положение федерального законодательства еще раз подчеркивает статус Банка России, закрепленный нормами Конституции России, ставя его на один уровень с федеральными органами государственной власти. Тем самым на законодательном уровне Банку России присущи признаки органа государственного управления, но далеко не органа государственной власти, что не редко озвучивается в научной и юридической литературе, где аргументами являются весьма дискуссионные моменты, например, выделяется особая значимость такой функции государственного регулирования, как нормотворческая. Такое направление деятельности органов как принятие нормативных и правовых актов выделяют в качестве признака, присущего именно органам государственной власти. Также, некоторые авторы, ссылаясь на положения ч. 2 ст. 75 Конституции, где подчеркивается, что функцию по защите и обеспечению устойчивости рубля Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти. В текстовой конструкции указанного положения усматривается косвенное

определение конституционного статуса Банка России в качестве органа государственной власти и его место в системе органов, деятельность которого осуществляется «независимо о других органов государственной власти».

В силу установленного Конституцией РФ и ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» статуса Банка России в его функции включены вопросы, которые находятся в ведении Российской Федерации в соответствии с ст. 71 Конституции. Так, например Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка России, утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для кредитных организаций, Банка России и некредитных финансовых организаций, план счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядок его применения, план счетов для Банка России и порядок его применения, а также осуществляет другие функции в соответствии с федеральными законами [4].

В целях реализации данных функций и объективной потребности в обеспечении правового регулирования разнообразных общественных отношений Банк России официально закрепляет государственную волю в нормах права, осуществляя правотворческую деятельность в соответствии с определенной в законах компетенцией [6, с. 123-124].

Так, Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами, согласно ст. 7 указанного закона издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Возвращаясь к поднятому вопросу о месте Банка России в системе органов государственной власти и управления, возникает вопрос о юридической силе издаваемых им нормативно-правовых актов и соизмерение правотворческого статуса Банка России в иерархической структуре механизма формирования системы законодательства.

Юридическая сила нормативного акта, принятого тем или иным органом, соизмеряется его компетенцией в структуре механизма государства. В дополнение к вышеизложенному в контексте обозначенного вопроса стоит обратить внимание на следующие особенности правотворческой деятельности Банка России:

1. Правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно.
2. Проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение в Банк России.
3. За исключением перечня указанных в ст. 7 ФЗ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» нормативных актов, не подлежащих государственной регистрации в порядке, установленном для федеральных органов исполнительной власти, также могут не подлежать регистрации в Министерстве юстиции РФ иные нормативные акты Банка России. Согласно п. 7.4 Положения Банка России от 15 сентября 1997 года № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» необходимость направления на государственную регистрацию нормативного акта Банка России определяется Юридическим департаментом при визировании проекта этого нормативного акта.

Наличие определенных гарантий реализации как основополагающих конституционных принципов, так и сформулированных в научной и юридической литературе принципов лежащих в основе правотворческой деятельности, способствует достижению управленческих целей в регулируемой Банком России сфере. Достижение желаемого результата напрямую зависит от процесса издания нормативных и правовых актов, а с учетом важности сферы регулирования для жизнедеятельности общества и государства, неотъемлемым условием является достижение в процессе такой деятельности необходимого уровня качества нормативного и правового акта [7, с. 25-26].

Но, как правильно указывает Я. А. Гейвандов предоставление таких полномочий не несет в себе серьезных правовых гарантий, установленных федеральным законодательством, способных обеспечить законность такого рода деятельности в банковской сфере. В результате, как подчеркивает Я. А. Гейвандов, нормотворческая практика Банка России дошла до того, что решения нормативно-правового характера принимались Банком России в форме телеграмм, писем, протоколов Совета директоров, сообщений и пр. [2, с. 123].

Поэтому представляется уместным предложение о том, чтобы соотносить изменения, происходящие в действующих Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, с деятельностью

Банка России по принятию нормативных правовых актов и их государственной регистрации, закрепленной Приказом Банка России от 15.09.1997 № 02-395 «О Положении Банка России "О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России» (вместе с Положением от 15.09.1997 № 519).

Подводя итог, стоит отметить отсутствие необходимости в существующем особом положении правотворческой деятельности Банка России в соотношении со статусом других органов государственной власти и управления, ведь от совершенствования норм права зависит эффективность контрольно-надзорной деятельности в банковской системе Российской Федерации и качество принимаемых управленческих решений, которые в конечном итоге заключены в актах правоприменительной деятельности Банка России [5, с. 178-179].

Литература

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
2. Гейвандов Я. А. Социальные и правовые основы банковской системы в Российской Федерации. М., 2003 г. 496 с.
3. Константинов А. В. Правоотношения как элемент механизма лицензирования деятельности кредитных организаций // Закон и Право, 2007. № 6. С. 96-97.
4. Константинов А. В. К вопросу о понятии банковской операции // Актуальные вопросы теории и практики совершенствования деятельности правоохранительных органов: Сборник научных статей адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М.: Вестник Московского университета МВД России, 2010. С. 406-411.
5. Константинов А. В. Административно-правовая сущность актов применения норм права // Наука, техника и образование, 2015. № 10 (16). С. 176-180.
6. Константинов А. В. Механизм административно-правового регулирования лицензирования деятельности кредитных организаций // Проблемы современной науки и образования, 2016. № 03 (45). С. 122-125.
7. Константинов А. В. Формы реализации правоприменительной деятельности Банка России // European science, 2016. № 9 (19). С. 23-27.