УДК: 336.71:347.73 DOI: 10.12737/23538

АКТЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИИ КАК ОСОБЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСОВОГО ПРАВА

***Пресняков М.В.*[1]**

В статье анализируются место и значение актов Центрального банка России в системе источников финансового права и в правовой системе Российской Федерации в целом. Автор отмечает, что указанная категория источников права во многом имеет внесистемный характер, обусловленный местом Банка России в системе властных органов. Предлагается разграничить понятия «акты органов государственной власти» и «подзаконные акты». Последнее по сути обозначает не наименование источника права, а его атрибутивную характеристику как акта, расположенного в иерархии источников права «под законом». Сущностная же характеристика указанных источников права выражается в том, что они принимаются конкретными органами государственной власти и от имени этих органов. В юридической литературе неоднократно отмечалась специфика актов Центральной избирательной комиссии или актов Центрального банка России, которые не включены в систему органов исполнительной власти. Соответственно нормативно-правовые акты данных органов не получают своего места в системе актов органов исполнительной власти, и вопрос об их юридической силе оказывается весьма неоднозначным.

Ключевые слова: источники финансового права, Банк России, Центральный банк, подзаконные акты, акты органов государственной власти, система разделения властей.

ACTS OF THE CENTRAL BANK OF RUSSIA AS A SPECIAL SOURCE OF FINANCIAL LAW

PRESNYAKOV M.V. – Doctor of Juridical Sciences, Professor of the Department of Service and Labor Law, Stolypin Volga Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Saratov), e-mail: presnykov1972@yandex.ru

In the article the place and value of acts of the Central Bank of Russia in the system of sources of financial law and in the legal system of the Russian Federation in general are analyzed. The author notes that the specified category of sources of law in many respects has the non-system nature caused by the place of the Bank of Russia in system of authorities. It is offered to differentiate the concepts "acts of public authorities" and "bylaws". The last, in fact, designates not the name of a source of law, but its attributive characteristic as the act located in hierarchy of sources of law

Пресняков Михаил Вячеславович – доктор юридических наук, профессор кафедры служебного и трудового права, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 410012, Россия, г. Саратов, ул. Московская, д. 164, в/г № 2, e-mail: presnykov1972@yandex.ru

"under the law". The intrinsic characteristic of the specified sources of law is expressed in the way that they are accepted by specific public authorities and on behalf of these bodies. In legal literature specifics of acts of Central Election Commission or acts of the Central Bank of Russia which aren't included in system of executive bodies were noted. Respectively, regulatory legal acts of data of bodies don't receive the place in the system of acts of executive bodies and the question of their legal force is very ambiguous.

***Keywords**:* sources of financial law, Bank of Russia, Central Bank, bylaws, acts of public authorities, system of separation of the authorities.

Большую роль в системе источников финансового права играют так называемые «подзаконные акты», т.е. акты министерств, ведомств и финансово-кредитных органов: Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Федерального казначейства и др. Особенностью данного вида источников является их условно не самостоятельный, производный от федерального закона характер, поскольку как правило, они принимаются (или должны приниматься) на основании и во исполнение закона. Безусловно, стремительный темп правотворчества породил ряд острых противоречий и проблем как теоретического, так и практического плана[1].

В юридической литературе акты различных органов государственной власти чаще характеризуются через обобщенный термин «подзаконные акты». Мы также будем широко использовать данную терминологию, во-первых, в стилистических целях, чтобы не перегружать текст одним и тем же наименованием данных источников права, во-вторых, потому, что термин «подзаконные акты» позволяет под одним понятием объединить весьма разнородные источники права. Однако в строго научном плане есть необходимость разграничить понятия «акты органов государственной власти» и «подзаконные акты».

Последнее по сути обозначает не наименование источника права, а его атрибутивную характеристику как акта, расположенного в иерархии источников права «под законом». «Подзаконный нормативно-правовой акт в иерархии НПА правовых актов находится «под законами», т.е. обладает меньшей юридической силой, что обусловлено тем, что подзаконные правовые акты принимаются на основании законов и являются своего рода актами, которые конкретизируют и расширяют нормы, закрепленные в законах»[2]. С этой точки зрения подзаконный правовой акт представляет собой нормативный акт, издаваемый в соответствии с законом, «на основе закона, для конкретизации законодательных предписаний и их трактовки или установления первичных норм»[3].

Сущностная же характеристика указанных источников права выражается в том, что они принимаются конкретными органами государственной власти и от имени этих органов. Главным отличием закона от любых других нормативно-правовых актов является то, что он принимается не от имени органа государственной власти или должностного лица, а от имени политико-территориального образования (Российской Федерации или ее субъектов). Данная же подсистема нормативно-правовых актов носит исключительно «ведомственный» характер, т.е. формируется в порядке реализации органами государственной власти своих

[1] См подробнее: Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России// Социум и власть. 2015. –№3(53). –С. 65 – 70.
[2] Тороков Д.А. Юридическая техника и подзаконные правовые акты // Апробация. – 2015. –№12(39). – С. 96.
[3] Краснов Ю.К. Юридическая техника: учебник . – М.: Юстицинформ, 2014. – С.80.

правотворческих полномочий, граница которых очерчена законом.

Поэтому и юридическая сила таких актов, их место в системе источников права «производны» от системы органов государственной власти, наделенных соответствующими правотворческими полномочиями. С этим тезисом, однако, не все соглашаются. Так, например, О.А. Зиборо пишет: «Иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации построена зачастую не столько на иерархии органов, их издающих, сколько на нормативно закрепленном положении актов определенного органа по отношению к закону. В самом деле, в Конституции Российской Федерации не закреплено, к примеру, что Правительство подчинено Федеральному Собранию или Президенту Российской Федерации. Наоборот, в ст.10 Конституции установлена самостоятельность исполнительной власти, которую возглавляет Правительство. Тем не менее акты Правительства подчинены федеральным законам и нормативным указам Президента Российской Федерации»[1]. Пример, приведенный Зиборо О.А., как нам представляется, не подтверждает в полной мере его тезис о том, что место подзаконного нормативно-правового акта в иерархии источников права «задается» прямым указанием закона, а не постулируется положением органа государственной власти.

Кроме того, эта взаимосвязь системы подзаконных актов с иерархией государственных органов, их принимающих, становится очевидной при обращении к тем органам государственной власти, которые действительно не обнаруживают прямого подчинения вышестоящему органу или должностному лицу. Правовые акты таких органов власти зачастую оказываются внесистемными по отношению к иным нормативно-правовым актам. Например, в юридической литературе неоднократно отмечалась специфика актов Центральной избирательной комиссии или актов Центрального банка России, которые не включены в систему органов исполнительной власти. Соответственно нормативно-правовые акты данных органов не получают своего места в системе актов органов исполнительной власти, и вопрос об их юридической силе оказывается весьма неоднозначным. Например, должны ли данные правовые акты соответствовать постановлениям Правительства РФ, имеющим нормативный характер?

Дело в том, что в тексте Конституции Российской Федерации, а также в реальной практике государственного строительства предусматривается формирование властных органов, ведомственная принадлежность которых не может быть однозначно определена в рамках, предусмотренной трехчастной системы государственной власти. К таким органам, например, относятся Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, Банк России и др.

Порядок формирования, подотчетность данных органов, круг их полномочий не позволяют отнести их к системе органов исполнительной власти, т.е. определить как федеральные органы исполнительной власти. С другой стороны, эти государственные органы очевидно также не могут относиться ни к законодательной, ни к судебной власти. Между тем, согласно статье 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Каких-либо иных «ветвей и ответвлений» государственной власти Основной закон не предусматривает, хотя в доктрине трехчастное деление государственной власти зачастую рассматривают как некий «анахронизм» времен Локка и Монтескье.

Выдающийся ученый-конституционалист В.Е. Чиркин отмечает, что традиционная триада

[1] Зиборо О.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

ветвей власти была сформулирована в совершенно ином государстве и обществе, которое, во-первых, существовало более трехсот лет назад, а во-вторых, по своей сути было унитарным. «В связи с этим происходит пересмотр традиционной триады властей, впрочем, ее создатели и не говорили, что это единственно возможная схема (кстати, Локк и Монтескье называли несколько неодинаковые ветви власти). Теперь появляются новые ветви государственной власти»[1]. В ряде «молодых» конституций, как отмечает Вениамин Евгеньевич, принцип разделения властей выражается в четырех-, пятичастной (и более) системе органов государственной власти. Так, в некоторых конституциях государств Латинской Америки выделяется избирательная власть, а в Конституции Венесуэлы 1999 г. помимо избирательной выделяется еще и гражданская власть, возглавляемая Моральным комитетом. Так В.Е. Чиркин склоняется к выделению в системе разделения властей особой ветви – контрольной власти, которая представлена, в частности, Конституционным судом и прокуратурой как органами всестороннего контроля, а также некоторыми другими органами, которые реализуют контрольные полномочия в определенной сфере: Счетной палатой, Центральным банком, Уполномоченным по правам человека и др.

На наш взгляд, здесь интересен вопрос о подчиненности нормативно-правовых актов таких органов (разумеется, только тех из них, которые наделены нормотворческими полномочиями), а также их месте в системе подзаконных актов российской правовой системы. Система источников права очевидно находится в прямой зависимости от системы органов, наделенных нормотворческой компетенцией. В связи с этим возникает системная проблема, связанная с наличием таких органов, которые прямо не отнесены ни к одной из названных Конституцией Российской Федерации трех ветвей власти. Что касается указов Президента, постановлений Правительства РФ, актов федеральных органов исполнительной власти, их место в системе источников права задается положением органа, принимающего указанные акты. Нормативные документы Банка России в этом смысле являются именно подзаконными, поскольку их статус определяется не положением соответствующего органа в структуре органов власти, а прямым указанием закона.

Далее, Е.Н. Пастушенко отмечает, что Банк России является органом государственной власти особого рода, наделенным специальной компетенцией и не принадлежащим ни к одной из обозначенных Конституцией РФ ветвей власти. Согласно статье 7 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[2], Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Согласно статье 1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"[3], статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяются непосредственно Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. При этом свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от

[1] Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 48–55.

[2] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 29.06.2015) О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) // СЗ РФ. – 2002. – № 28. Ст. 2790.

[3] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 29.06.2015) О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) // СЗ РФ. – 2002. – № 28. Ст. 2790.

других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Я. Элстер даже выдвигал идею, что правовое положение центральных банков по своей независимости можно приравнять к конституционным судам[1].

Другими словами, Банк России, так же как и избирательные комиссии, обладает конституционно-правовым статусом и не входит ни в одну из трех систем власти.

В юридической литературе эта независимость Центрального банка РФ неоднократно была предметом научных дискуссий. Г.А. Тосунян и А.Ю. Викулин отмечали, что ЦБ РФ относится к федеральным органам государственной власти, он проводит свою деятельность независимо от судебной, исполнительной и законодательной власти и не входит в систему этих федеральных органов. В этой связи названные ученые предлагают выделять наряду с традиционными тремя ветвями власти четвертую – «денежную власть», которая представлена Центральным банком РФ[2]. По мнению С.А. Авакьяна, Банк России является органом государственной власти, представляющим «банковскую власть»[3].

Характерно, что некоторые исследователи сравнивают правовой статус Центробанка с правовым положением Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты и Прокуратуры Российской Федерации[4]. Это наводит на мысль вслед за В.Е. Чиркиным объединить данные органы в систему четвертой ветви власти – контрольной власти.

Как бы то ни было, с позиции цели данной работы важно, что правовые акты, издаваемые указанными органами, и в частности Центральным банком России, не входят в систему актов федеральных органов исполнительной власти. А.В. Ланцова отмечает, что "издание Банком России нормативно-правовых и индивидуально-правовых актов, по существу, является законодательной реализацией конституционной функции Банка России по защите и обеспечению устойчивости рубля"[5].

Согласно статье 7 Закона о Центральном банке, нормативные акты Банка России издаются в форме указаний, положений и инструкций, которые являются обязательными для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. При этом правила подготовки нормативных актов Банка России устанавливаются Банком России самостоятельно. В настоящий момент действует Приказ Банка России от 15.09.1997 № 02-395 (ред. от 24.06.1998, с изм. от 18.04.2002) "О Положении Банка России «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России»[6].

Прежде всего обратим внимание, что названное положение утверждено Приказом Центробанка, хотя Закон о Центральном банке РФ в качестве легальных форм его

---

[1] Элстер Я. Конституционные суды и центральные банки: предупреждение самоубийства или соглашение о самоубийстве // Конституционное право: восточносибирское образование. – 1994. – № 3–4. – С. 42–46.

[2] Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2010. – С. 31–55.

[3] Авакьян С.А. О конституционных основах статуса Банка России. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Отв. ред. П.Д. Баренбойм. – М.: Юридический дом Юстицинформ, 2000. – С. 28–31.

[4] Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006. – С. 29–30.

[5] Ланцова А.В. Проблемы реализации нормотворческой функции Банка России в процессе осуществления банковского регулирования // Банковское право. – 2010. – № 2. – С. 2.

[6] Приказ Банка России от 15.09.1997 № 02-395 (ред. от 24.06.1998, с изм. от 18.04.2002) О Положении Банка России О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России // Экономика и жизнь. – 1997. – № 42.

нормативно-правовых актов называет только указания, положения и инструкции. Названные выше Правила также предусматривают эти три формы нормативно-правовых актов Банка России. При этом указания принимаются, если их содержанием является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции Центробанка, а кроме того, в виде указаний могут издаваться акты об отмене, изменении или дополнении нормативных актов Банка России.

Нормативные акты Банка России принимаются в форме положений, если их основным содержанием является установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России.

Наконец, правовые акты Центробанка принимаются в виде инструкций, если их основным содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России (в том числе указаний и положений Банка России).

Библиография/References:

1. Авакьян С.А. О конституционных основах статуса Банка России. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Отв. ред. П.Д. Баренбойм. – М.: ЮД «Юстицинформ», 2000.

2. Борисов А.С., Меркулов П.А. Некоторые проблемы современного правотворчества в России// Социум и власть. 2015. – № 3 (53). – С. 65– 70.

3. 2. Зиборо О.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

3. Краснов Ю.К. Юридическая техника: учебник. – М.: Юстицинформ, 2014.

4. Ланцова А.В. Проблемы реализации нормотворческой функции Банка России в процессе осуществления банковского регулирования // Банковское право. – 2010. – № 2.

5. Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. 6. Тороков Д.А. Юридическая техника и подзаконные правовые акты // Апробация. – 2015. – № 12 (39).

7. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2010.

8. Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3.

9. Элстер Я. Конституционные суды и центральные банки: предупреждение самоубийства или соглашение о самоубийстве // Конституционное право: восточносибирское обозрение. – 1994. – № 3 – 4.

1. Avak'ian, S.A. (2000) O konstitutsionnykh osnovakh statusa Banka Rossii. Konstitutsionno-pravovoi status Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii [On the constitutional basis of the Bank of Russia's status. Constitutional and legal status of the Central Bank of Russian Federation] / Otv. red. P.D. Barenboim. – M.: Iuridicheskii dom "Iustitsinform". (In Russ.)

2. Ziboro, O.A. (2001) Sootnoshenie zakona i podzakonnogo normativnogo pravovogo akta [Ratio of laws and subordinate normative legal act]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. – M. (In Russ.)

3. Krasnov, Iu.K. (2014) Iuridicheskaia tekhnika [Legal Technology]: uchebnik. – M.: Iustitsinform. (In Russ.)

4. Lantsova, A.V. (2010) Problemy realizatsii normotvorcheskoi funktsii Banka Rossii v protsesse osushchestvleniia bankovskogo regulirovaniia [Problems of realization of standard-setting Bank of

Russia functions in the implementation of banking regulation] // Bankovskoe pravo [Banking Law]. – № 2. (In Russ.)

5. Pastushenko, E.N. (2006) Pravovye akty Tsentral'nogo banka Rossiiskoi Federatsii: finansovo-pravovye aspekty teorii [The legal acts of the Central Bank of the Russian Federation: the financial and legal aspects of the theory]: dis. ... d-ra iurid. nauk. – Saratov. (In Russ.)

6. Torokov, D.A. (2015) Iuridicheskaia tekhnika i podzakonnye pravovye akty [Legal Technology and subordinate legal acts] // Aprobatsiia. – № 12 (39). (In Russ.)

7. Tosunian, G.A., Vikulin, A.Iu. (2010) Den'gi i vlast'. Teoriia razdeleniia vlastei i problemy bankovskoi sistemy [Money and power. The theory of the separation of powers and the problems of the banking system]. – M. (In Russ.)

8. Chirkin, V.E. (2009) Prokuratura RF v sisteme edinstva gosudarstvennoi vlasti i razdeleniia ee vetvei [The Prosecutor's Office of the Russian Federation in the system of state power of unity and division of its branches] // Rossiiskii iuridicheskii zhurnal [Russian Juridical Journal]. – № 3.(In Russ.)

9. Elster, Ia. (1994) Konstitutsionnye sudy i tsentral'nye banki: preduprezhdenie samoubiistva ili soglashenie o samoubiistve [Constitutional courts and central banks: the prevention of suicide, or the agreement of suicide] // Konstitutsionnoe pravo: vostochnosibirskoe obozrenie. – № 3 – 4. (In Russ.)