

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК: 342.571

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (БАНКА РОССИИ)

канд. юрид. наук **В.В. ГОНЧАРОВ**

(Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, Краснодар)

Настоящая статья посвящена исследованию конституционно-правовых аспектов организации и осуществления общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Обосновывается положение о том, что реализация, соблюдение и защита конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства нуждается в системе юридических гарантий, важнейшей из которых является институт общественного контроля. Однако, организация и осуществление данного института гражданского общества в Российской Федерации сталкивается с многочисленными проблемами, одной из которых является незакрепленность в законодательстве понятия и перечня объектов общественного контроля. В связи с этим проведение мероприятий общественного контроля в отношении такого объекта, как Центральный банк Российской Федерации (Банк России) затруднено. Разработана и обоснована система мероприятий по оптимизации правового регулирования института общественного контроля в отношении Банка России. В работе использован ряд методов научного исследования, в частности: анализ; синтез; сравнительно-правовой; исторический; формально-логический.

Ключевые слова: Россия; Центральный банк; конституционно-правовые аспекты; Банк России; общественный контроль; народовластие; осуществление; конституционные принципы; финансовый институт; орган публичной власти.

Введение. Настоящая статья посвящена исследованию конституционно-правовых аспектов организации и осуществления общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России).

Объект исследования – общественные отношения, связанные с формированием и функционированием института общественного контроля в России.

Предмет исследования – нормативно-правовая база, регулирующая возможность осуществления общественного контроля в отношении Банка России.

Цель исследования – провести анализ современных проблем, препятствующих организации и осуществлению общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации, а также разработать систему мероприятий по их разрешению.

Задачи исследования:

1) обосновать значение института общественного контроля в России как важнейшей юридической гарантии реализации, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства;

2) обосновать наличие проблем, связанных с организацией и осуществлением общественного контроля в России;

3) исследовать проблему определения понятия и перечня объектов общественного контроля, дав авторское определение данному понятию;

4) раскрыть основные проблемы, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России);

5) предложить и обосновать систему мероприятий по разрешению вышеуказанных проблем.

Основная часть. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ее многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. Он осуществляет власть как непосредственно (через институты выборов и референдумов), так и посредством деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которым делегирует свои полномочия. Реализация конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении государственными делами требует наличия эффективной системы юридических гарантий, важное место в которой занимает институт общественного контроля [16, с. 89–90; 21, с. 41–52; 10, с. 45–52].

Данный институт гражданского общества – сравнительно молодое явление в Российском законодательстве (он был институализирован в нашей стране чуть более 10 лет тому назад). И, хотя данный институт гражданского общества имеет более чем полувековую историю в лице института народного контроля в СССР [4, с. 72–88], современный общественный контроль принципиально отличается от последнего и требует дальнейшего развития и совершенствования законодательства, его регулирующего.

Так, институт народного контроля имел более широкий круг объектов народного контроля, который затрагивал не только работу органов государственной власти, но и деятельность предприятий, учреждений и организаций всех типов. При этом органы народного контроля обладали набором реальных полномочий, особенно в отношении осуществления проверок деятельности предприятий, учреждений и организаций (вплоть до временного приостановления их работы, отстранения от должности руководящих работников и т.п.). Однако организация и функционирование институтов народного контроля в СССР фактически была полностью подчинена воле господствующей политической партии – КПСС. Вне ее решений работа субъектов народного контроля носила во многом фиктивный характер.

В отличие от органов народного контроля, субъекты общественного контроля, хотя и обладают меньшими полномочиями, особенно в отношении предприятий, учреждений и организаций, находящихся не в государственной или муниципальной собственности, но более самостоятельны в выработке стратегии своего развития, а также проведении мероприятий общественного контроля. Кроме того, органы общественного контроля в Российской Федерации не связаны в своей деятельности какой-либо обязательной идеологией.

Тем не менее, организация и осуществление общественного контроля в Российской Федерации сталкивается с многочисленными проблемами, имеющими, по мнению ряда авторов, как объективный, так и субъективный характер [11, с. 32–37; 15, с. 72–75].

В числе проблем, связанных с формированием и функционированием субъектов общественного контроля, можно выделить следующие:

1) несмотря на особую значимость данного института гражданского общества для обеспечения реализации принципов народовластия и участия граждан в управлении государственными делами, он не закреплен в Конституции Российской Федерации (в отличие, например, от института народного контроля, который был не просто закреплен в конституциях СССР и РСФСР, но и институализирован в системе взаимоотношений с органами государственной власти и государственного управления советского государства);

2) в действующем законодательстве Российской Федерации, посвященном регулированию института общественного контроля, не закреплено понятие объекта общественного контроля, а также отсутствует детальный перечень объектов общественного контроля (данная проблема особенно актуальна в силу того, что целый ряд органов государственной власти, областей общественных отношений и видов деятельности, выведен из правового поля регулирования Федерального закона от 21.07.2014 г., № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

3) в значительной части муниципальных образований страны отсутствуют общественные палаты на уровне муниципальных образований (общественный контроль на территории данных муниципальных образований либо не осуществляется вообще, либо осуществляется не в полном объеме, а также носит случайный и бессистемный характер);

4) региональное законодательство, регулирующее вопросы общественного контроля, а также соответствующие муниципальные акты не унифицированы в масштабах всей страны;

5) в законодательстве не закреплен действенный механизм оценки эффективности и результативности деятельности субъектов общественного контроля.

Данные проблемы вызваны рядом причин, в числе которых можно выделить следующие: во-первых, институт общественного контроля в силу отсутствия большой истории функционирования еще нуждается в адаптации, развитии и дополнении нормативно-правовой базы, его регулирующей [16, с. 70; 5, с. 7–19]; во-вторых, в Российской Федерации в целом слабо развиты институты гражданского общества [18, с. 19–25; 12, с. 10–11], что связано со сменой государственно-политической парадигмы развития нашей страны, обусловленной распадом СССР, переходом от всевластия Советов к институализации принципа разделения властей в механизме государственной власти и местного самоуправления, от господства одной партии (КПСС) и одной идеологии (коммунистической) к политическому плюрализму и запрету закреплять какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной; в-третьих, уровень правовой культуры и правового самосознания в обществе нуждается в дальнейшем развитии [6, с. 118–130; 19, с. 47–50].

В числе основных проблем организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации важнейшее место, по мнению ряда авторов, занимает проблема, связанная с отсутствием закрепления в действующем законодательстве понятия объекта общественного контроля, а также детального перечня объектов общественного контроля [13, с. 154–160; 7, с. 28–36].

Так, из смысла части 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2014 г., № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно предположить, что в качестве объектов общественного контроля выступает деятельность, акты и принимаемые решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее – органы публичной власти).

В то же время, анализ части 1 статьи 18 вышеназванного Федерального закона показывает, что формы общественного контроля затрагивают не только деятельность, акты и принимаемые решения органов публичной власти (например, общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза), но и предусматривают возможность осуществления иных форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (в частности, путем проведения общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия).

Представляется, что в качестве объектов общественного контроля выступают органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность, акты и принимаемые решения государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Практика осуществления общественного контроля в Российской Федерации, сложившаяся в течение последнего десятилетия показывает, что в отношении ряда органов государственной власти и осуществляемой ими деятельности общественный контроль не проводится, либо существенно затруднен.

Особую сложность представляет вопрос возможности организации и осуществления общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России). При этом, данный вопрос не является предметом широкой дискуссии в отечественной научной и учебной литературе. Более того, большинство авторов, рассматривая вопросы закрепления системы объектов общественного контроля, либо системы органов государственной, либо исполнительной власти как объектов общественного контроля, вообще не затрагивают возможность (или невозможность) его осуществления в отношении Банка России [17, с. 108–110; 14, с. 3–8]. Это обстоятельство обусловлено рядом причин.

Во-первых, несмотря на кажущуюся очевидность, в отечественной научной и учебной литературе нет единого мнения относительно правовой природы и статуса Центрального банка Российской Федерации (Банка России). Существует несколько точек зрения относительно того, является ли Банк России органом государственной власти, либо государственным управлением или нет.

Так, по мнению Г.А. Тосуняна, Банк России – это самостоятельное (независимое) звено единой системы государственной власти Российской Федерации, он является федеральным органом государственной власти, не входит в систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и осуществляет свои функции независимо от них [20, с. 23]. Действительно, сравнительный анализ статьи 1 Федерального закона от 10.07.2002 г., №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [1] показывает, что законодатель противопоставляет его другим федеральным органам государственной власти.

Ряд авторов, например, С.А. Голубев, относят Центральный банк Российской Федерации к органам государственной власти со специальной компетенцией по управлению банковской системой [1, с. 73–74]. Данная точка зрения представляет интерес, так как позволяет рассматривать деятельность института Банка России с позиции современной теории государственного управления, когда функция государственного управления не отождествляется с функцией органов исполнительной власти, а затрагивает различные формы осуществления государственной власти (исполнительные, законодательные, судебные), а также органов государственной власти со специальными полномочиями, либо особым статусом. При таком подходе, Центральный банк Российской Федерации представляет собой организационно и структурно обособленную часть государственного аппарата, сформированную в соответствии с Конституцией страны и федеральным законодательством с целью осуществления определённых функций государства в конкретных сферах общественных отношений. Он наделен для этого совокупностью государственно-властных полномочий, которые реализует в строго регламентированных законодательством формах. Все это характерно для органа государственного управления.

Однако, с этой точкой зрения согласны далеко не все. Так, по мнению А.Г. Братко, «Банк России не является органом государственной власти, так как приходится констатировать, что в Конституции Российской Федерации, других федеральных законах статус Банка России остается неопределённым ... нигде не сказано, что он является государственным ... его нельзя считать и органом государственного управления... Этот термин использовался в ранее действовавшем законодательстве. Однако в Конституции РФ этот термин не употребляется, так как он не соответствует принципу разделения властей. Теперь все органы государства объединяются понятием «орган государственной власти». Государственные органы делятся на органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Такое деление отражает

принцип правового государства – принцип разделения властей. Соответственно, термин «орган государственного управления» теперь вообще не применим. Его просто нет в современной юридической терминологии. Стало быть, не применим он и к Банку России» [3, с. 90–101].

По нашему мнению, данная позиция представляется явно неубедительной по ряду оснований:

1) институт Центрального банка Российской Федерации (Банка России) предусмотрен Конституцией России, детализирован в федеральном законодательстве;

2) как уже отмечалось выше, сравнительный анализ положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» показывает, что законодатель отнес его к разновидности федеральных органов государственной власти, являющимся юридическим лицом;

3) статья 4 данного Федерального закона закрепляет систему функций Банка России, к которым относит, в частности, монопольное осуществление эмиссии наличных денег и организацию наличного денежного обращения в Российской Федерации, эффективное управление золотовалютными резервами Банка России, организацию и осуществление валютного регулирования и валютного контроля в стране, разработку и проведение во взаимодействии с Правительством Российской Федерации единой государственной денежно-кредитной политики;

4) руководство Банка России назначается на должность и отрешается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента России;

5) Центральный банк Российской Федерации издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, регистрируемые на основании статьи 7 вышеназванного Федерального закона в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, Центральный банк Российской Федерации (Банк России) является федеральным органом государственной власти со специальными полномочиями, и, таким образом, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в отношении его деятельности возможно осуществлять мероприятия общественного контроля.

Возможность осуществления общественного контроля в отношении деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) сопряжена с необходимостью разрешения вопросов, связанных с банковской тайной, так как Банк России в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 02.12.1990 г., №395-1 «О банках и банковской деятельности» включен в список организаций, на которые распространяется институт «банковской тайны» [2]. И, несмотря на детальное закрепление понятия банковской тайны в действующем законодательстве, пределы ее распространения на деятельность Банка России, возможность и пределы осуществления даже государственного контроля в отношении ряда сфер его деятельности, остаются дискуссионным вопросом [16, с. 110; 8, с. 41–45; 9, с. 6–10].

Закключение. В связи с этим, представляется, что полноценная организация и осуществление общественного контроля в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России) требует разработки и реализации ряда мероприятий организационно-правового характера.

Во-первых, следует закрепить в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понятие объекта общественного контроля: органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность, акты и принимаемые решения государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Во-вторых, необходимо определить в вышеназванном Федеральном законе перечень объектов общественного контроля, включив в него Центральный банк Российской Федерации (Банк России). В данном перечне необходимо классифицировать органы государственной власти и местного самоуправления как объекты общественного контроля, выделив в отдельную группу федеральные органы государственной власти со специальными полномочиями. В данную категорию (помимо Банка России) можно включить, например, органы прокуратуры, Российскую академию наук, отраслевые академии наук Российской Федерации.

В-третьих, следует внести изменения и дополнения в федеральное законодательство, устанавливающее правовой статус и полномочия Центрального банка Российской Федерации (Банка России), например, в федеральные законы от 02.12.1990 г., № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и от 10.07.2002 г., № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в части определения Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в качестве федерального органа государственной власти.

Определение статуса Банка России в качестве федерального органа государственной власти требует внесения иных изменений и дополнений в действующее законодательство, например, в части определения его работников в качестве государственных гражданских служащих, придания его нормативным актам статуса нормативно-правовых актов и т.п.

В-четвертых, специфика правового статуса и полномочий Банка России требует закрепления механизма организации и осуществления общественного контроля в отношении его деятельности не в рамках Федерального закона от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а путем принятия отдельного Федерального закона «Об общественном контроле в отношении деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)», о чем следует сделать оговорку в части 2 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

При этом в Федеральном законе «Об общественном контроле в отношении деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» следует предусмотреть специальные формы мероприятий общественного контроля, которые бы не препятствовали Банку России в осуществлении его функций, а также не нарушали банковскую и иную охраняемую законом тайну.

В-шестых, необходимо закрепить в действующем законодательстве конкретные меры правовой ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной) должностных лиц и работников Центрального банка Российской Федерации (Банка России) за противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля при осуществлении последними мероприятий общественного контроля в отношении его деятельности (в том числе, за отказ в предоставлении информации, запрашиваемой субъектами общественного контроля со ссылкой на банковскую тайну).

Данные мероприятия позволят, с одной стороны, создать механизм всестороннего общественного контроля деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России), а с другой стороны, укрепить реализацию принципов законности и ответственности в процессах формирования и функционирования его как федерального органа государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федер. закон, 10 июля 2002 г., №86-ФЗ // СЗ РФ. – 15.07.2002. – № 28. – С. 2790.
2. О банках и банковской деятельности : Федер. закон, 02 дек. 1990 г., № 395-1 // СЗ РФ. – 05.02.1996. – № 6. – С. 492.
3. Братко, А.Г. Банковское право. Курс лекций / А.Г. Братко. – М. : «Эксмо», 2006. – 704 с.
4. Гончаров, В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. – 2019. – № 5. – С. 72–88.
5. Гончаров, В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. – 2019. – № 4. – С. 7–19.
6. Гончаров, В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гончаров. – М., 2019. – 256 с.
7. Гончаров, В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения / В.В. Гончаров // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. – 2019. – Т. 9. – № 1. – С. 28–36.
8. Гончаров, В.В. Определение пределов общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ / В.В. Гончаров // *Advances in Law Studies*. – 2019. – Т. 7. – № 2. – С. 41–45.
9. Гончаров, В.В. Конституционно-правовой анализ национального уровня организации механизма общественного контроля в России / В.В. Гончаров // *Юридический мир*. – 2019. – № 2. – С. 6–10.
10. Гончаров, В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // *Юрист*. – 2019. – № 9. – С. 45–52.
11. Гриб, В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 32–37.
12. Гриб, В.В. Правовые вопросы институционализации взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти / В.В. Гриб // *Российская юстиция*. – 2011. – № 3. – С. 10–11.
13. Гриб, В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // *Юридическое образование и наука*. – 2016. – № 3. – С. 154–160.
14. Гриб, В.В. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты общественного контроля / В.В. Гриб // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2016. – № 7. – С. 3–8.
15. Ковалева, Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / Л.И. Ковалева, В.В. Гончаров // *Власть*. – 2009. – № 1. – С. 72–75.
16. Осетров, А.А. Общественный контроль в Российской Федерации / А.А. Осетров. – Ставрополь, 2019. – 190 с.

17. Пищулин, О.В. Цели, объекты и субъекты общественного контроля / О.В. Пищулин // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2014. – Т. 20. – № 4. – С. 108–110.
18. Поярков, С.Ю. Взаимодействие государства и гражданского общества в контексте конституционализма: теоретико-методологические проблемы и пути их разрешения / С.Ю. Поярков, В.В. Гончаров // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 19–25.
19. Поярков С.Ю. Права и свободы человека как идеальная ценность современного государства / С.Ю. Поярков, В.В. Гончаров // Философия и культура. – 2017. – № 1 (109). – С. 47–50.
20. Тосунян, Г.А. Государственное регулирование в области финансов и кредита в России / Г.А. Тосунян. – М., 1997. – С. 21–40.
21. Шалин, В.В. Роль и место конституционно-правовых гарантий в механизме реализации права граждан Российской Федерации на общественный контроль / В.В. Шалин, В.В. Гончаров // Право и политика. – 2018. – № 11. – С. 41–52.

Поступила 19.12.2019

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PUBLIC CONTROL OVER THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION (BANK OF RUSSIA)

V. GONCHAROV

This article is devoted to the study of constitutional and legal aspects of the organization and implementation of public control over the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia). The article substantiates the position that the implementation, observance and protection of the constitutional principles of democracy and society's participation in the management of state affairs needs a system of legal guarantees, the most important of which is the institution of public control. However, the organization and implementation of this institution of civil society in the Russian Federation faces many problems, one of which is not fixed in the legislation of the concept and list of objects of public control. In this regard, it is difficult to carry out public control measures in relation to such an object of public control as the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia). In this regard, the article developed and justified a system of measures to optimize the legal regulation of the Institute of public control in the context of ensuring the possibility of public control over the Bank of Russia. The paper uses a number of methods of scientific research, in particular: analysis; synthesis; comparative-legal; historical; formal-logical.

Keywords: Russia; Central Bank; constitutional and legal aspects; Bank of Russia; public control; democracy; implementation; constitutional principles; financial institution; public authority.