

УДК 347.73

UDC 347.73

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ  
СЛУЖАЩИХ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**TO THE QUESTION OF WORKERS' STATUS  
OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN  
FEDERATION**

Очаковский Виктор Александрович  
кандидат юридических наук, преподаватель  
кафедры административного и финансового права

Ochakovskiy Viktor Aleksandrovich  
Cand.Leg.Sci, lecturer of the Administrative and  
finance law department

Клепикова Анастасия Юрьевна  
студентка 4 курса юридического факультета  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Klepikova Anastasia Yurievna,  
student of the 4th year of the Law department  
*Kuban State Agrarian University,  
Krasnodar, Russia*

В данной статье рассматриваются некоторые  
особенности правового регулирования статуса  
служащих Центрального банка Российской  
Федерации

The article examines some features of legal regulation  
of the status of workers of the Central bank of the  
Russian Federation

Ключевые слова: ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРАВОВОЙ  
СТАТУС, СЛУЖАЩИЙ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
БАНКА

Keywords: CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN  
FEDERATION, LEGAL STATUS, WORKER OF  
THE CENTRAL BANK

Центральный банк Российской Федерации (далее ЦБ РФ), являясь важнейшим элементом банковской системы страны, оказывает большое воздействие на функционирование и жизнедеятельность государства и общества. Развитие экономики, функционирование государственных органов и учреждений, само существование суверенного государства напрямую зависят от того, насколько эффективна деятельность Центрального банка страны.

На сегодняшний день, в законодательстве нет четкого определения правового статуса служащих ЦБ РФ, что порождает появление дискуссий в юридической литературе.

Следует отметить, что хотя Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86 – ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [1] содержит специальную главу XIV, посвященную его служащим, которая так и называется – «Служащие Банка России», определение их правового положения имеет объективные трудности, которые обусловлены неясностью правового статуса самого ЦБ РФ.

Правовой статус ЦБ РФ отличается определенной двойственностью. Это следует из того, что законодатель не относит ЦБ РФ к какой-либо из ветвей государственной власти, определенных в ст. 10 Конституции Российской Федерации: законодательной, исполнительной или судебной [2]. Действующее законодательство Российской Федерации, с одной стороны, не устанавливает организационно-правовую форму ЦБ РФ, а с другой — не относит его к органам государственной или муниципальной власти, ограничиваясь определением ЦБ РФ как юридического лица. Особенностью правового положения ЦБ РФ является то, что он, не являясь государственным органом, обладает государственно-властными полномочиями.

Среди ученых также не сложилось единого мнения при определении правового статуса ЦБ РФ. Как уже отмечалось, законодатель не относит ЦБ РФ к какой-либо из ветвей государственной власти, определенных в Конституции Российской Федерации: законодательной, исполнительной или судебной. Тосунян Г.А. и А.Ю. Викулин высказали точку зрения, согласно которой существует четвертая ветвь власти — «денежная власть» [3].

В науке высказано и иное мнение относительно государственно-властной природы ЦБ РФ. Так, А.Г. Братко не считает ЦБ РФ органом государственной власти и относит его к негосударственным образованиям. Свою позицию А.Г. Братко обосновывает тем, что согласно Конституции Российской Федерации (ст. 10) «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [4].

Горбунова О.Н. относит ЦБ РФ к государственным органам специальной компетенции, подчёркивая при этом, что ЦБ РФ, являясь органом государственного управления, создан специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля.

Химичева Н.И. также убеждена, что ЦБ РФ является органом государственного регулирования кредитно-денежных и валютных отношений, соглашается. Крохина Ю.А. называет ЦБ РФ главным денежно-кредитным органом государства, не входящим ни в одну из известных («классических») ветвей власти. Уникальность статуса ЦБ РФ подчёркивает и М.В. Баглай, относящий его к органам государственной власти особого рода [5].

Пастушенко Е.Н. рассматривает ЦБ РФ как орган государственной власти особого рода, не принадлежавший ни к одной из ее ветвей, осуществляющий государственное управление, банковское регулирование и банковский надзор в сфере денежно-кредитных отношений [6]. Олейник О.М. пишет: «ЦБ РФ является особым организационным образованием, сущность которого нельзя сводить к исполнительной или административной власти» [7].

Игнатовская И.В. называет ЦБ РФ «автономным государственным органом», П.Баренбойм и О. Кутафин - «органом государства с особым статусом» [8].

По мнению Л.Г. Ефимова, ЦБ РФ - уникальное в своем роде образование, которое, с одной стороны, является органом государственного управления специальной компетенции, а с другой - государственным унитарным предприятием, то есть коммерческой организацией [9].

Маслов А.В. определяет ЦБ РФ как «орган государственной власти, имеющий особый статус в системе органов государственной власти, наделенный исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения, обладающий независимостью от других органов государственной власти, в том числе и от Правительства РФ, в определенном смысле подконтрольный Президенту РФ, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов

государственной власти, представляет кандидатуру на должность Председателя Банка России, и Государственной Думе РФ, которая рассматривает годовой отчет Центрального банка, аудиторское заключение и назначает на должность Председателя банка России» [10].

Мы разделяем точку зрения О.Е. Кутафина, который считает, что ЦБ РФ является органом государственной власти с особым статусом.

Актуальным является вопрос: относятся ли служащие ЦБ РФ к государственным служащим?

Так, некоторые считают, что служащие ЦБ РФ не являются должностными лицами государственных органов и их статус определяется таким образом: они относятся к категории служащих, работающих не в государственной организации, такой точки зрения придерживается А.Г. Баглай.

По мнению А.В. Нестерова, служащие ЦБ РФ не признаны государственными служащими. Однако, Председатель ЦБ РФ – это государственная должность Российской Федерации, учрежденная для непосредственного исполнения полномочий федерального государственного органа, и лицо, её замещающее, находится на службе государства. А федеральная государственная служба согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [11] - это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

В ряде случаев правоприменитель фактически приравнивает служащих ЦБ РФ к государственным служащим. Речь идёт об уголовном процессе, когда рассматриваются уголовные дела по преступлениям, составы которых закреплены в главе 30 Уголовного кодекса Российской

Федерации «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» [12].

Соответствующие лица Банка России несут ответственность как должностные лица, совершившие должностные преступления против государственной службы (глава 30 Уголовного кодекса Российской Федерации), а не как лица, исполняющие управленческие функции в коммерческих и некоммерческих организациях, совершившие деяния, угрожающие интересам службы в соответствующих организациях (глава 23 Уголовного кодекса Российской Федерации) [13].

Проанализировав специальную литературу, мы пришли к выводу об отсутствии единого мнения относительно такой категории права как «правовой статус». Ряд ученых предлагают рассматривать понятие статуса государственного служащего широко. Например, включая в его содержание такие элементы как правоспособность, гарантии, ответственность, принципы, соответствующие права и обязанности служащего. Другие, наоборот, сводят статус государственного служащего к совокупности прав и обязанностей [14].

Полагаем, что будет более правильным определять правовой статус как сферу реализации прав и обязанностей, законных интересов, юридической ответственности, гарантий [15].

Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в статьях 88-92, закрепляет правовое положение служащих ЦБ РФ. В соответствии с этим законом условия найма, увольнения, оплаты труда, служебные обязанности и права, система дисциплинарных взысканий служащих ЦБ РФ определяются Советом директоров ЦБ РФ. Также закреплено, что Совет директоров создает пенсионный фонд для дополнительного пенсионного обеспечения служащих ЦБ РФ, а также организует страхование жизни и медицинское

страхование служащих.

Положение ЦБ РФ от 25.07.2003 г. № 235 – П «О служащих Банка России» [16] устанавливает основы правового положения, статуса, права, обязанности и основные гарантии, предоставляемые этой категории работников.

Для характеристики службы в ЦБ РФ определяющее значение имеют принципы, на которых она построена. В соответствии с Положением ЦБ РФ от 25.07.2003 г. № 235 – П служба в Банке России основана на следующих принципах:

- равный доступ граждан России к службе в ЦБ РФ в соответствии с профессиональной подготовкой;
- единство основных требований, предъявляемых к служащим ЦБ РФ;
- профессионализм и компетентность служащих ЦБ РФ;
- ответственность служащих ЦБ РФ за подготавливаемые документы и принимаемые решения, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- обязательное выполнение решений вышестоящих в порядке подчиненности органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции;
- подконтрольность деятельности служащих ЦБ РФ;
- социальная защищенность служащих ЦБ РФ [17].

Думается, что имеется определённая идентичность принципов службы в ЦБ РФ принципам института государственной службы, закреплённым в статье 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [18].

Следовательно, целесообразно ввести в главу XIV «Служащие Банка России» Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» бланкетную норму, которая устанавливала бы,

что служба в Банке России основана на принципах государственной службы.

Назначение на должности служащих ЦБ РФ и освобождение от соответствующих должностей производятся приказами руководства ЦБ РФ, а также приказами руководителей территориальных учреждений и организаций системы ЦБ РФ, которым предоставлено право приема и увольнения служащих.

Служащими ЦБ РФ являются, как правило, граждане Российской Федерации, находящиеся в трудовых отношениях с ЦБ РФ и занимающие должности, отнесенные к категории должностей служащих.

Согласно Приказу Центрального банка Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 02-15 [19] все служащие системы ЦБ РФ, за исключением работников подведомственных организаций, осуществляющих неосновную деятельность (медицинские работники, работники учебных заведений, работники учреждений общественного питания, торговли, оздоровительных учреждений), не имеют права работать по совместительству, по договору подряда, а также не имеют права занимать должности в кредитных и иных организациях, если иное не установлено Советом директоров ЦБ РФ.

Данные ограничения не распространяются на занятия преподавательской и научно - исследовательской деятельностью.

Все служащие системы ЦБ РФ обязаны уведомить Совет директоров о приобретении акций и долей участия в уставном капитале кредитных организаций и иных юридических лиц в течение:

- а) 10 дней со дня приобретения - для вновь приобретающих,
- б) 1 месяца со дня приобретения - для имеющих акции и доли участия.

Соккрытие информации о владении акциями и долями участия в капитале кредитных организаций и иных юридических лиц считается

дисциплинарным нарушением [20].

Служащие ЦБ РФ не имеют права разглашать служебную информацию деятельности ЦБ РФ без разрешения Совета директоров.

Законом установлены запреты, которые обязаны соблюдать граждане, занимавшие должности, перечень которых утвержден Советом директоров, после увольнения из ЦБ РФ:

1) занимать в течение двух лет в кредитных организациях должности руководителей, перечень которых указан в ст. 60 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», если отдельные функции надзора или контроля за этими кредитными организациями непосредственно входили в их служебные обязанности, без согласия Совета директоров, которое дается в порядке, устанавливаемом Советом директоров;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с исполнением служебных обязанностей [21].

Предусмотрены ограничение служащим ЦБ РФ на получение кредитов на личные нужды только в ЦБ РФ. Причем это ограничение касается только служащих, занимающих определенные должности, перечень которых утвержден Советом директоров.

Данное ограничение установлено законом в целях исключения использования служащими ЦБ РФ служебного (должностного) положения при получении ими кредитов в кредитных организациях, являющихся поднадзорными и подконтрольными субъектами.

Закон предусматривает, что в случае, если владение служащим Банка России приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту



интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом понятие «конфликт интересов» в ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)». Понятие «конфликт интересов» раскрывается в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [22]. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в названном Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (ч. 2 ст. 10) [23]. Полагаем, что исходя из нормативного содержания указанных предписаний можно сделать вывод о том, что имеются определённые признаки характеризующие институт служащих ЦБ РФ как правовой институт схожий с особенностями

института государственной службы.

Немаловажным является содержание п. 2 ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации [24], в котором предусмотрен запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тысяч рублей служащим ЦБ РФ наряду с государственными служащими [25].

Служащие ЦБ РФ обязаны уведомлять представителя работодателя об обращении к ним лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, что характерно и для государственных служащих.

Служащие ЦБ РФ осуществляют свою деятельность открыто, это подтверждается Указанием Центрального банка Российской Федерации от 16 июля 2013 года № 3027-У. Согласно данному Указанию, на официальном сайте ЦБ РФ размещаются и общероссийским средствам массовой информации предоставляются для опубликования следующие сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера:

перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих служащему ЦБ РФ, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям на праве собственности или находящихся в их пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из этих объектов;

перечень транспортных средств, с указанием вида, марки и года выпуска, принадлежащих на праве собственности служащему ЦБ РФ, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям;

декларированный годовой доход служащего ЦБ РФ, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

сведения об источниках получения средств, за счет которых служащим ЦБ РФ, его супругой (супругом) или несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимого имущества, транспортного средства, ценных бумаг,

акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход служащего ЦБ РФ и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки [27]. Открытость государственной службы является одним из основных принципов построения и функционирования государственной службы.

Выше представлены далеко не все ограничения в деятельности служащих ЦБ РФ, с каждым годом их количество увеличивается. Полагаем, что это свидетельствует о том, что нормодатели преследуют цель повышения уровня дисциплины служащих ЦБ РФ, состояния законности, одновременно подчеркивая особую значимость института служащих ЦБ РФ.

Таким образом, правовое регулирование статуса служащих ЦБ РФ находит достаточно полное отражение в нормативно-правовых актах, а также специальных актах ЦБ РФ. Совершенствование правового статуса служащих ЦБ РФ должно производиться системно, поскольку все элементы правового статуса взаимообусловлены, «переплетены» между собой. При законодательном регулировании указанного института права следует уделять специальное внимание ликвидации коррупциогенных проявлений.

#### **Список использованной литературы:**

1. СЗ РФ. 2002. № 28. 15 июля.
2. Конституция Российской Федерации. Российская газета. 1993. № 237. 25 декабря.
3. Госунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы / М.,: Юстицинформ, 2000. - С.14.
4. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. М., 2001. - С. 129.
5. Рахмилович В.А. Гражданско-правовое положение Банка России // Право и экономика. - 2007. - № 6.
6. Саттарова Н.А. Банковский надзор в системе государственного финансового контроля // Банковское право. - 2005. - № 5.

7. Скворцов А. Некоторые вопросы практики рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

8. Столяренко В.М. Центральный банк: правовой статус / В.М. Столяренко. - СПб., 2007.

9. Грачева Е.Ю. Банковское право РФ. М., 2008. – С. 71.

10. Тедеев А.А. Банковское право. М., Изд-во «Эксмо». 2008.

11. СЗ РФ. 2003. № 22. 2 июня. Ст. 2063.

12. СЗ РФ. 1996. № 25. 17 июня. Ст. 2954.

13. Там же.

14. См., например: Витрук Н.В. Правовой статус личности: Содержание, виды и тенденции в развитии // Проблемы правового статуса субъектов права: Межвуз. сб. – С. 13.

15. Черемухина Ю.А. Административно-правовой статус несовершеннолетних как объекта административной опеки: Монография / Ю.А. Черемухина: Воронежский филиал Российской академии государственной службы при Президенте РФ. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – С. 67.

16. Положение от 25 июля 2003 года № 235 – П «О служащих Банка России». <http://economyedu.ru/bankdelo/136-centralnii-bank-sychnost.html?start=21>

17. Там же.

18. СЗ РФ. 2003. № 22. 2 июня. Ст. 2063.

19. Приказ Центрального банка Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 02-15 «О Перечне должностей служащих Банка России, которые не имеют права работать по совместительству, по договору подряда, занимать должности в кредитных и иных организациях, а также которые обязаны уведомить Совет директоров о приобретении акций и долей участия в уставном капитале кредитных организаций» <http://docs.cntd.ru/document/901857011>.

20. Там же.

21. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86 - ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. 15 июля.

22. Российская газета. 2008. № 266. 30 декабря.

23. Комментарий к ФЗ № 86 - ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)» под ред. В.И. Солдатов, Ю.В. Сапожникова. 2011.

24. СЗ РФ. 1996. № 5. 29 января. Ст. 410.

25. Замотаева Т.Б. Правовой статус Центрального Банка России // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. - № 2.

26. Указание Центрального банка Российской Федерации от 16 июля 2013 года № 3027 - У. Вестник Банка России. 2013. № 41. 31 июля.

27. Там же.

### References

1. SZ RF. 2002. № 28. 15 ijulja.
2. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Rossijskaja gazeta. 1993. № 237. 25 dekabrtja.
3. Tosunjan G.A., Vikulin A.Ju. Den'gi i vlast'. Teorija razdelenija vlastej i problemy bankovskoj sistemy / M.: Justicinform, 2000. - S.14.
4. Bratko A.G. Central'nyj bank v bankovskoj sisteme Rossii. M., 2001. - S. 129.
5. Rahmilovich V.A. Grazhdansko-pravovoe polozhenie Banka Rossii // Pravo i jekonomika. - 2007. - № 6.
6. Sattarova N.A. Bankovskij nadzor v sisteme gosudarstvennogo finansovogo kontrolja // Bankovskoe pravo. - 2005. - № 5.

7. Skvorcov A. Nekotorye voprosy praktiki rassmotrenija del, vznikajushhij iz administrativnyh i inyh publicnyh pravootnoshenij // Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tant Pljus».
8. Stoljarenko V.M. Central'nyj bank: pravovoj status / V.M. Stoljarenko. - SPb., 2007.
9. Gracheva E.Ju. Bankovskoe pravo RF. M., 2008. – S. 71.
10. Tedeev A.A. Bankovskoe pravo. M., Izd-vo «Jeksmo». 2008.
11. SZ RF. 2003. № 22. 2 ijunja. St. 2063.
12. SZ RF. 1996. № 25. 17 ijunja. St. 2954.
13. Tam zhe.
14. Sm., naprimer: Vitruk N.V. Pravovoj status lichnosti: Soderzhanie, vidy i tendencii v razvitii // Problemy pravovogo statusa sub#ektov prava: Mezhvuz. sb. – S. 13.
15. Cheremuhina Ju.A. Administrativno-pravovoj status nesovershennoletnih kak ob#ekta administrativnoj opeki: Monografija / Ju.A. Cheremuhina: Voronezhskij filial Rossijskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente RF. – Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2004. – S. 67.
16. Polozhenie ot 25 ijulja 2003 goda № 235 – P «O sluzhashhij Banka Rossii». <http://economedu.ru/bankdelo/136-centralnii-bank-sychnost.html?start=21>
17. Tam zhe.
18. SZ RF. 2003. № 22. 2 ijunja. St. 2063.
19. Prikaz Central'nogo banka Rossijskoj Federacii ot 4 fevralja 1997 goda № 02-15 «O Perechne dolzhnostej sluzhashhij Banka Rossii, kotorye ne imejut prava rabotat' po sovmetitel'stvu, po dogovoru podrjada, zanimat' dolzhnosti v kreditnyh i inyh organizacijah, a takzhe kotorye objazany uvedomit' Sovet direktorov o priobrenenii akcij i dolej uchastija v ustavnom kapitale kreditnyh organizacij» <http://docs.cntd.ru/document/901857011>.
20. Tam zhe.
21. Federal'nyj zakon ot 10 ijulja 2002 g. № 86 - FZ «O Central'nom banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii)» // SZ RF. 2002. № 28. 15 ijulja.
22. Rossijskaja gazeta. 2008. № 266. 30 dekabnja.
23. Kommentarij k FZ № 86 - FZ «O Central'nom Banke RF (Banke Rossii)» pod red. V.I. Soldatova, Ju.V. Sapozhnikova. 2011.
24. SZ RF. 1996. № 5. 29 janvarja. St. 410.
25. Zamotaeva T.B. Pravovoj status Central'nogo Banka Rossii // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2012. - № 2.
26. Ukazanie Central'nogo banka Rossijskoj Federacii ot 16 ijulja 2013 goda № 3027 - U. Vestnik Banka Rossii. 2013. № 41. 31 ijulja.
27. Tam zhe.