Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации как субъекта государственного финансового контроля

Тельян Мишель Алиевна
аспирант ОЧУВО «Международный инновационный университет», mishel.c.s@mail.ru

Статья посвящена комплексному анализу конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ) в системе государственного финансового контроля. На основе системного изучения норм Конституции РФ, Бюджетного кодекса, Федерального закона ЦБ РФ и законодательства о контрольной деятельности выявляется уникальная двойственная позиция ЦБ РФ как органа, независимого в своей основной деятельности, но интегрированного в публичную финансовую систему через контрольные и надзорные функции. Исследуется соотношение его статуса с полномочиями Счетной палаты РФ и других контрольных органов. Автор аргументирует, что конституционная модель, закрепляя особый статус ЦБ РФ, не исключает, а предполагает интегрирование ЦБ РФ в специализированную ветвь в системе государственного финансового контроля.
Ключевые слова: ЦБ РФ, конституционно-правовой статус, независимость, банковский надзор, Счетная палата РФ, публичные финансы, государственный (муниципальный) контроль, субъекты и объекты контроля, категории

Эффективное функционирование финансовой системы государства является одной из фундаментальных задач публичной власти. Государственный (муниципальный) финансовый контроль, как инструмент обеспечения законности, целевого и эффективного использования средств, реализуется комплексом органов, обладающих различными полномочиями и статусом. Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ), наделенный конституционным статусом, занимает особое место в этой системе. Его роль не ограничивается традиционными денежно-кредитными функциями, но активно включает контрольные и надзорные механизмы в финансовой сфере.

Вопрос о статусе ЦБ РФ — это фундаментальная проблема конституционного строя и экономической политики, а не узкая административная задача. Многие авторитетные исследователи (например, С.А. Авакьян, Г.А. Гаджиев, М.В. Баглай) и практики в области финансового и конституционного права подчеркивают этот аспект в научных и практических дискуссиях.

Конституционно-правовая основа вопроса связана с толкованием статьи 10 (принцип разделения властей) и статьи 75 Конституции Российской Федерации. Часть 2 статьи 75 закрепляет принцип независимости ЦБ РФ, являющийся ключевым элементом современной системы публичных финансов и защиты национальной валюты [1].

В настоящей работе автор на основе действующего нормативного массива проводит анализ конституционно-правового статуса ЦБ РФ и определяет его место и специфику как субъекта государственного финансового контроля, а также анализирует взаимодействие его контрольных полномочий с функциями других органов финансового контроля, таких как Счетная палата РФ.

В фундаментальном учебнике «Конституционное право зарубежных стран» и других работах, где рассматривается и российская модель, М.В. Баглай подчеркивает принципиальную новизну и особое место ЦБ РФ в системе государственных органов [2, Ст. 211-213.]. Ученый рассматривает независимость центрального банка как международный стандарт и ключевой элемент современной демократии, направленный на защиту денежной системы от политической конъюнктуры. ЦБ РФ в этой логике — это государственный орган особого рода, функционально выведенный за рамки традиционной триады (законодательная, исполнительная, судебная) для выполнения специфической задачи обеспечения финансовой стабильности.

Суммируя позицию крупнейшего специалиста по конституционному праву России, С.А. Авакьяна, можно отметить, что он предоставляет детальную и строго догматическую правовую квалификацию статуса ЦБ РФ [3, Ст. 412.]. Согласно его анализу, Банк России формирует особую, самостоятельную власть — денежно-кредитную, или представляет собой орган государственной власти со специальным, уникальным статусом.

Г.А. Гаджиев, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, рассматривает статус ЦБ РФ через призму концепции экономической конституции и баланса конституционных ценностей. Его анализ выходит за рамки сугубо организационных вопросов, поднимая их до уровня защиты фундаментальных благ. Суть его позиции заключается в том,

что нормы Конституции РФ, в частности статья 75, закрепляют не просто юридический статус финансового органа, а высочайшую конституционную ценность — стабильность национальной валюты [4, Ст. 67-68.].. В этой системе Центральный банк выступает не обычным государственным учреждением, а институциональным гарантом (хранителем) данной ценности. Следовательно, предоставленная ему независимость трактуется не как привилегия или обособленность от государства, а как необходимый функциональный способ, инструмент для надежного выполнения этой гарантийной миссии. Это институционально-правовое условие, обеспечивающее эффективность его деятельности.

Статья 75 Конституции РФ закрепляет исключительное право ЦБ РФ на денежную эмиссию, основную функцию защиты устойчивости рубля и принцип независимости от других органов государственной власти. Эта независимость, детализированная в Федеральном законе № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (Глава I.), обеспечивает необходимую автономию для объективного и неполитизированного осуществления контрольных функций [5].

Как специализированный субъект государственного финансового контроля, ЦБ РФ реализует широкий спектр надзорных полномочий в финансовом секторе. В соответствии со статьями 56 и 57 ФЗ № 86-ФЗ, он осуществляет банковский надзор и регулирование, контролируя соблюдение кредитными организациями законодательства, их финансовую устойчивость, достаточность капитала, управление рисками и отчетность. Проводимая им контрольная деятельность также распространяется на микрофинансовые организации и страховые компании, а также на соблюдение законодательства о национальной платежной системе (статья 34 ФЗ № 86-ФЗ).

В своей работе ЦБ РФ применяет риск-ориентированный подход, что соответствует современным стандартам контрольно-надзорной деятельности [6]. Специфика полномочий заключается в объектной специализации (контроль частных финансовых организаций), профессиональном характере, основанном на анализе финансовых показателей и моделей рисков, а также в непрерывности и превентивной направленности надзора.

Контрольные функции ЦБ РФ четко дифференцируются от полномочий Счетной палаты Российской Федерации, высшего органа внешнего государственного финансового контроля (ФЗ № 41-ФЗ) [7].

Счетная палата осуществляет аудит эффективности использования федеральных бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, ее объект — государственные органы и учреждения. ЦБ РФ при этом контролирует частные финансовые организации. Разделение объектов контроля минимизирует прямое пересечение полномочий. Однако точки взаимодействия существуют: Счетная палата РФ, проверяя казначейское исполнение бюджета, может взаимодействовать с ЦБ РФ для получения экспертной информации о банковской системе. Кроме того, согласно статье 14 ФЗ № 41-ФЗ, Счетная палата РФ имеет право проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности ЦБ РФ в части использования им собственных средств и имущества, не затрагивая его независимость в вопросах денежно-кредитной политики.

В области бюджетного контроля ЦБ РФ важную роль, обеспечивая стабильность платежной системы и банковского сектора, создавая технические и системные условия для эффективного осуществления бюджетного контроля Федеральным казначейством РФ и Счетной палатой РФ в рамках казначейского исполнения бюджета, регламентированного Бюджетным кодексом РФ [8].

Правовые формы взаимодействия ЦБ РФ с системой государственного финансового контроля включают представление информации и отчетов Государственной Думе и Президенту РФ (статья 5 ФЗ № 86-ФЗ), экспертное участие в проверках Счетной палаты РФ, касающихся финансового сектора, и координацию с другими регуляторами для защиты публичных и частных финансовых интересов.

Таким образом, ЦБ РФ представляет собой косвенный, но одновременно важный субъект особой, рыночно ориентированной ветви государственного финансового контроля. Его роль заключается не в классическом аудите бюджетных средств, а в осуществлении специализированного, непрерывного надзора за финансовым сектором.

Цель этой деятельности — обеспечение законности, устойчивости и надежности функционирования кредитных, микрофинансовых, страховых организаций и платежных систем, что в конечном итоге защищает интересы граждан и государства. Конституционная независимость ЦБ РФ является гарантом объективности его контрольной деятельности. При взаимодействии с универсальными органами финансового контроля, такими как Счетная палата РФ и Федеральное казначейство РФ, осуществляется в установленных законом границах, формируя единую, многоуровневую систему обеспечения финансовой законности и стабильности в Российской Федерации.

Нынешний статус ЦБ РФ, предполагающий его подотчётность Государственной Думе РФ при независимости от Правительства, создаёт особый баланс в системе сдержек и противовесов. Данный баланс позволяет частично вывести денежно-кредитную политику из-под прямого контроля текущего политического большинства в исполнительной власти.

Экономико-политическое измерение проблемы касается суверенитета в денежно-кредитной сфере. Исторический опыт, включая период СССР и практику многих развивающихся стран, демонстрирует, что подчинение центрального банка правительству часто приводит к его использованию для монетизации бюджетного дефицита [9, Ст. 47-48]. Это является прямой причиной высокой инфляции и обесценения сбережений граждан. Независимый статус ЦБ РФ служит институциональным барьером против подобных действий. Правительство, ориентированное на краткосрочные политические циклы, может быть склонно к популистским решениям, противоречащим долгосрочной стабильности. Независимый ЦБ РФ призван обеспечивать макроэкономическую стабильность как публичное благо долгосрочного характера. Кроме того, независимость ЦБ РФ является ключевым индикатором для международных инвесторов и рейтинговых агентств. Изменение его статуса могло бы быть воспринято как отход от стандартов финансовой ответственности, что негативно сказалось бы на стоимости заимствований государства и притоке капитала.

Сравнительно-правовой анализ мирового опыта указывает на устойчивую тенденцию последних десятилетий к укреплению операционной и институциональной независимости центральных банков (Европейский центральный банк, Федеральная резервная система США, Банк Англии и другие). Этот тренд базируется на эмпирических исследованиях, подтверждающих связь между независимостью центрального банка и низким уровнем инфляции [10]. Идея включения Банка России в систему федеральных органов исполнительной власти противоречит данной глобальной тенденции, однако не означает, что в дальнейшем вопрос не будет повторно рассмотрен.

Правоприменительные и системные риски потенциального изменения статуса включают в себя возможность конфликта юрисдикций и нормотворчества. Если ЦБ РФ станет органом исполнительной власти, его нормативные

акты (указания, положения) приобретут статус подзаконных актов правительственного уровня, что создало бы коллизии в иерархии источников права. Это также могло подорвать существующие механизмы судебного контроля, поскольку споры с ЦБ РФ сегодня рассматриваются в контексте его особой правосубъектности. Смена статуса предполагает также изменения основания и практику судебного обжалования его решений. Кроме того, надзор за коммерческими банками, осуществляемый органом, входящим в состав правительства, может стать более подверженным политическому лоббизму и необъективному отношению к проблемам системообразующих или близких к власти финансовых структур.

По состоянию действующего законодательства на 2026 год такая реформа представляется маловероятной и противоречащей действующей конституционной модели. Однако аргументы «за» могли бы исходить из определенного политико-экономического контекста.

Дискуссия о включении ЦБ РФ в систему федеральных органов исполнительной власти является стратегическим выбором модели конституционного и экономического развития России, а не техническим вопросом реорганизации. Она затрагивает глубинные принципы Конституции Российской Федерации (реализацию статьи 75, границы разделения властей), основы экономического суверенитета и финансовой стабильности, а также место России в глобальной финансовой системе и её соответствие международным стандартам надлежащего управления. Поэтому любое рассмотрение возможности изменения статуса ЦБ РФ требует широкой публичной конституционно-экономической дискуссии, возможно, с последующим решением на уровне конституционного законодательства или даже пересмотра базовых конституционных положений, что подтверждает исключительную фундаментальность данного вопроса.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.
2. Баглай, М. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2025. — 864 с.
3. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебное пособие в двух томах; издание седьмое, перераб. и доп.).- М.: Норма: ИНФРА-М, 2021, 864 с.
4. Гаджиев, Н. Г. Экономическая безопасность России на современном этапе социально-экономического развития общества : монография / Н. Г. Гаджиев, С. А. Коноваленко, О. В. Киселева [и др.]; редактор Н. Г. Гаджиев; рецензент: В. В. Курченков, Л. И. Хоружий. — Москва : Инфра-М, 2023. — 233 с.
5. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2025) // Парламентская газета, № 131-132, 13.07.2002. [Электронный ресурс] https://www.consultant.ru (дата обращения: 01.04.2026).
6. Внедрение риск-ориентированного подхода // Официальный сайт ЦБ РФ, 2026г. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.cbr.ru/insurance/solvency_II/ (дата обращения: 06.03.2026).
7. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 08.04.2013.
8. Добрынин, Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства : учебное пособие / Н. М. Добрынин. — 5-е изд. — Тюмень : ТюмГУ, 2017. — 807 с.
9. По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Вып. 4 / Центр. банк РФ; Сост. и науч. ред. д.э.н. Ю.И. Кашин. — М., 2007. — 120 с.
10. Трунин, П.В., Князев, Д.А., Сатдаров, А.М. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы // Научные труды Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара». 2010. №133. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-nezavisimosti-tsentralnyh-bankov-rf-stran-sng-i-vostochnoy-evropy (дата обращения: 03.04.2026).

Constitutional and legal status of the Central Bank of the Russian Federation as a subject of state financial control

Telyan M.A.

International Innovation University

The article is devoted to a comprehensive analysis of the constitutional and legal status of the Central Bank of the Russian Federation (CBR) in the system of state financial control. Based on a systematic study of the norms of the Constitution of the Russian Federation, the Budget Code, the Federal Law of the Central Bank of the Russian Federation and the legislation on control activities, the unique dual position of the Central Bank of the Russian Federation as an independent body in its core activities, but integrated into the public financial system through control and supervisory functions, is revealed. The correlation of its status with the powers of the Accounts Chamber of the Russian Federation and other control bodies is being investigated. The author argues that the constitutional model, while consolidating the special status of the Central Bank of the Russian Federation, does not exclude, but assumes the integration of the Central Bank of the Russian Federation into a specialized branch in the system of state financial control.

Keywords: Central Bank of the Russian Federation, constitutional and legal status, independence, banking supervision, Accounting Chamber of the Russian Federation, public finance, state (municipal) control, subjects and objects of control, categories

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993, with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Official Internet Portal of Legal Information http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.
2. Baglai, M. V. Constitutional Law of Foreign Countries: textbook / edited by M. V. Baglai, Yu. I. Leibo, L. M. Entin. — 5th ed., revised and enlarged. — Moscow: Norma: INFRA-M, 2025. — 864 p.
3. Avakyan, S. A. Constitutional Law of Russia. Textbook in two volumes; seventh edition, revised. and add.). - M.: Norma: INFRA-M, 2021, 864 p.
4. Gadzhiev, N. G. Economic security of Russia at the current stage of socio-economic development of society: monograph / N. G. Gadzhiev, S. A. Konovalenko, O. V. Kiseleva [et al.]; editor N. G. Gadzhiev; reviewer: V. V. Kurchenkov, L. I. Khoruzhy. - Moscow: Infra-M, 2023. - 233 p.
5. Federal Law of 10.07.2002 No. 86-FZ (as amended on 31.07.2025) "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" (as amended and supplemented, effective from 01.10.2025) // Parliamentary Newspaper, No. 131-132, 13.07.2002. [Electronic resource] https://www.consultant.ru (accessed: 01.04.2026).
6. Implementation of a Risk-Based Approach // Official website of the Central Bank of the Russian Federation, 2026. [Electronic resource] Access mode: https://www.cbr.ru/insurance/solvency_II/ (accessed: 06.03.2026).
7. Federal Law of 05.04.2013 No. 41-FZ (as amended on 10.07.2023) "On the Accounts Chamber of the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information http://www.pravo.gov.ru, 08.04.2013.
8. Dobrynin, N. M. Constitutional (State) Law of the Russian Federation. A Modern Version of the Contemporary History of the State: A Textbook / N. M. Dobrynin. - 5th ed. - Tyumen: Tyumen State University, 2017. - 807 p.
9. Based on the Archival Collections of the Central Bank of the Russian Federation. Issue 4 / Central Bank of the Russian Federation; Comp. and Scientific Editor: Doctor of Economics Yu. I. Kashin. - Moscow, 2007. - 120 p.
10. Trunin, P.V., Knyazev, D.A., Satdarov, A.M. Analysis of the independence of central banks of the Russian Federation, the CIS countries and Eastern Europe // Scientific works of the Foundation "E.T. Gaidar Institute for Economic Policy". 2010. No. 133. [Electronic resource] Access mode: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-nezavisimosti-tsentralnyh-bankov-rf-stran-sng-i-vostochnoy-evropy (date of access: 03.04.2026).