

УДК 342

DOI: 10.25799/AR.2019.71.1.005

Конституционно-правовой статус центрального банка: обобщение международного опыта

Осколкова Наталья Александровна

Помощник директора по общим вопросам,
Северо-Западный институт (филиал),
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,
160001, Российская Федерация, Вологда, ул. Марии Ульяновой, 18;
e-mail: 29062217@mail.ru

Марова Евгения Валерьевна

Студент,
Северо-Западный институт (филиал),
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,
160001, Российская Федерация, Вологда, ул. Марии Ульяновой, 18;
e-mail: evgeniav.marova@yandex.ru

Аннотация

В статье выявляются особенности конституционно-правового статуса национального банка государства по законодательству Российской Федерации и ряда зарубежных стран – Китая, Мексики, Швейцарии, Японии и др. Уделяется внимание рассмотрению особенностей осуществления функций и полномочий центрального банка государства в различных странах, рассматриваются вопросы подотчетности ключевого субъекта национальной банковской системы, а также аспекты независимости его правового статуса. Авторы делают выводы о соотношении конституционно-правового статуса центрального банка по конституциям Российской Федерации и зарубежных стран, выделяют наиболее проблемные аспекты такого статуса, требующие урегулирования на законодательном уровне. Научная работа может быть полезна практикующим юристам и теоретическим работникам, преподавателям и студентам юридических и экономических дисциплин, а также широкому кругу читателей.

Для цитирования в научных исследованиях

Осколкова Н.А., Марова Е.В. Конституционно-правовой статус центрального банка: обобщение международного опыта // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 1А. С. 38-44.

Ключевые слова

Центральный банк, Банк России, конституционно-правовой статус, зарубежная практика, международный опыт.

Введение

На современном этапе статус Центрального банка РФ вызывает большие дискуссии о месте банка в структуре органов нашей страны. Так, ст. 75 Конституции РФ установлен особый конституционно-правовой статус Центрального банка РФ, определено его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (ч. 1), в качестве основной функции указаны защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2). Статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются также Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и другими федеральными законами.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ целями деятельности Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы РФ, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы, развитие финансового рынка РФ, обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

Конституционно-правовой статус центральных банков

Центральный банк не только в нашем государстве, но и в большинстве зарубежных стран обладает независимым конституционно-правовым статусом: он не входит в структуру органов государственной власти, вмешательство в его деятельность недопустимо. Кроме того, центральные банки либо законодательно, либо на конституционном уровне наделяются правом самостоятельно определять политику в денежно-кредитной сфере и принимать решения без консультаций с какими-либо иными государственными органами. Такой статус центральных банков позволяет обеспечивать устойчивость национальных валют и стабильность цен, что, в свою очередь, придает мощный импульс для общего экономического роста.

Возникновение центральных банков исторически связано с централизацией банкнотной эмиссии в руках наиболее надежных, пользовавшихся всеобщим доверием коммерческих банков, чьи банкноты могли успешно выполнять функцию всеобщего кредитного орудия обращения [Щенин, 2014].

Центральные банки в мире могут иметь разное наименование: Банк Франции, Центральный банк РФ, Швейцарский национальный банк, Центральный банк Германии, Федеральная резервная система США, Банк Японии, но при этом круг полномочий и основные направления деятельности таких банков не сильно отличаются друг от друга.

В связи с тем, что на современном этапе использование интернет-ресурсов приобретает совершенно новый уровень, интересным представляется то, как сайты центральных банков устанавливают статус самого банка. Так, согласно информации на официальном сайте, Швейцарский национальный банк проводит денежно-кредитную политику страны как независимый центральный банк. Он обязан, согласно Конституции и законам, действовать в соответствии с интересами страны в целом. Его главная цель – обеспечение стабильности цен при должном учете развития экономики. При этом он создает надлежащие условия для экономического роста (см. Союзную конституцию Швейцарской Конфедерации).

Швейцарский национальный банк обладает функциональной независимостью, что означает формальный запрет для Национального банка и его уставных органов принимать указания от Совета Федерации, Федерального Собрания или иного государственного органа при

выполнении его основных задач.

Банковскую систему Швейцарии называют универсальной в силу разнообразия операций, осуществляемых банками. Сюда входят не только операции, основанные на разнице процентных ставок, но и операции с ценными бумагами.

Деятельность Швейцарского национального банка регулируется ст.ст. 99-100, 123 Союзной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. В ст. 99 Конституции указывается, что Швейцарский национальный банк как независимый центральный банк проводит денежную и валютную политику, которая служит общему интересу страны; он управляется при участии и под надзором Союза. Швейцарский национальный банк образует из своих доходов достаточные валютные резервы; часть этих резервов содержится в золоте.

Кроме Конституции, действует еще Федеральный закон Швейцарии «О Швейцарском национальном банке», принятый Федеральным Собранием Швейцарской Конфедерации 3 октября 2003 г. Согласно данному закону, что является отличием от ряда других центральных банков, Швейцарский национальный банк не осуществляет банковского надзора, который возложен на специальное федеральное управление, но при этом банк осуществляет надзор за деятельностью платежных систем и систем безналичных расчетов ценными бумагами.

Независимость Национального банка Швейцарии закреплена в качестве принципа в Конституции (ст. 99). Принцип независимости Национального банка можно рассмотреть в различных аспектах, которые подробно изложены в Законе о Швейцарском национальном банке. Функциональная независимость означает формальный запрет для Национального банка и его уставных органов принимать указания от Совета Федерации, Федерального Собрания или иного государственного органа при выполнении своих задач (полномочия действовать независимо от инструкции), что предусмотрено в ст. 6 упомянутого выше закона. Понятие финансовой независимости также включает в себя бюджетную автономию и запрет предоставлять кредиты Конфедерации, которая запрещает государству получить доступ к эмиссии национальной валюты.

Несмотря на, казалось бы, полную независимость и самостоятельность Швейцарского национального банка, для него установлена обязательная отчетность о своей деятельности перед Советом Федерации, Федеральным Собранием и общественностью. Так, согласно Закону о Швейцарском национальном банке, «Национальный банк должен отчитываться о выполнении своих задач в соответствии со ст. 5 Федерального Собрания ежегодно в форме отчета. Он должен регулярно отчитываться об экономической ситуации, а также о своей денежно-кредитной политике перед компетентными комитетами Федерального Собрания».

С другой стороны, есть ряд стран, где центральный (национальный) банк зависит от какого-либо органа власти. Следует рассмотреть статус центрального банка Китая, по законодательству КНР – Народного банка Китая.

Конституция КНР от 4 декабря 1982 г., указывает, как урегулирована банковская деятельность. Среди основных положений можно выделить принцип управления государством на основе закона (ст. 5), принцип множественности форм собственности (ст. 6), принцип защиты негосударственного сектора экономики (ст. 11), но единственное упоминание о Народном банке КНР есть только в ст.ст. 85-90, где содержатся принципы организации Госсовета КНР, в состав которого входит Народный банк Китая.

Закон КНР «О Народном банке Китая» содержит основные вопросы о его деятельности и определяет его статус. В отличие от Банка России, который не включен в систему органов исполнительной власти, в соответствии с законодательством он входит в Госсовет КНР и

является его подразделением, а значит, Народный банк на законодательном уровне отнесен к органам исполнительной власти, имеющим министерскую структуру.

Основным отличием от законодательства РФ является положение закона, согласно которому убытки, понесенные Народным банком Китая, возмещаются за счет государственных дотаций [Зарубежное банковское право..., 2016]. Это серьезно отличается от законодательства РФ, по которому государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами (см. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ).

Одним из основных полномочий Народного банка Китая является принятие управления коммерческим банком. Это возможно в случае кризиса коммерческого банка, что серьезно влияет на интересы вкладчиков. Принимая на себя управление, Народный банк Китая начинает принимать по отношению к нему необходимые меры, призванные защитить интересы вкладчиков и восстановить коммерческий банк.

Как и Швейцарский национальный банк, Народный банк Китая не имеет полномочий по осуществлению банковского регулирования и надзора за банками. Согласно ст. 2 Закона КНР «О Народном банке Китая», Народный банк КНР является центральным банком КНР. Народный банк КНР должен формировать и проводить в жизнь монетарную политику, а также под руководством Госсовета осуществлять надзор и контроль над финансовой отраслью.

Рассматривая статус Народного банка Китая, отдельно стоит отметить и выделить вопрос ответственности банка в случае, если он понес убытки. Но не только в Китае сложилась такая система.

В Мексике статус центрального банка регламентирован Конституцией и Законом «О Банке Мексики». Согласно ст. 28 Конституции Мексики, «государство учреждает Центральный банк, который обладает автономией при выполнении своих функций и управлении делами Банка». Этот принцип конкретизирован в ст. 1 Закона «О Банке Мексики», где, в частности, предусмотрено, что Центральный банк является юридическим лицом, которое учреждено в соответствии с публичным правом и обладает автономией.

Банк несет полную ответственность за денежно-кредитную политику страны. Ответственность за валютную политику и политику государственного кредита Банк Мексики разделяет с Министерством финансов.

Классификация центральных (национальных) банков также возможна по их законодательному закреплению. Статус центрального банка может быть регламентирован в специальном законе и уставе самого банка, а может быть зафиксирован в основном законе государства (конституции).

Как уже отмечалось, в таких странах, как Швейцария, Российская Федерация и КНР, статус центрального банка так или иначе урегулирован в конституции, в то время как в Японии, например, статус центрального банка и всей банковской системы содержится только в специальных законах.

Заключение

Анализ банковских систем, законов и конституций стран мира позволяет сделать следующие выводы о статусе центральных (национальных) банков:

- 1) все центральные (национальные) банки имеют примерно одинаковые функции и полномочия;

- 2) центральные банки в своей деятельности либо подотчетны определенному государственному органу, либо относительно независимы;
- 3) надзор за деятельностью иных кредитных организаций, как и в целом иных уровней банковской системы, в большинстве государств возложен на центральный банк;
- 4) острым является вопрос независимости центральных банков стран мира. Как уже было отмечено, независимость может быть провозглашена в конституции либо в специальном законе о статусе такого банка. Но центральный банк не может быть абсолютно независимым. В той или иной форме он должен учитывать общеэкономические цели и согласовывать свои действия с правительством, а также использовать определенные процедуры принятия решений и их реализации. На независимость оказывает влияние и менталитет в зарубежных странах. Независимость банков может быть ограничена деятельностью власти, а может быть ограничена интересами граждан, чьи права центральный банк ставит на первое место.

Что касается Российской Федерации, то некоторая неопределенность в статусе Центрального банка РФ имеется, но имеется она и в законодательстве других стран. Урегулировать вопросы и проблемы, с которыми сталкивается банковская система нашей страны, можно, в том числе анализируя законодательство развитых зарубежных стран.

Библиография

1. Зарубежное банковское право (банковское право Европейского Союза, Франции, Швейцарии, Германии, США, КНР, Великобритании). М.: Проспект, 2016. 656 с.
2. Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982. URL: <https://asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/>
3. Конституция Мексики от 05.02.1917. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=51>
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
5. О Народном банке Китая: закон КНР от 18.03.1995. URL: <http://law.uglc.ru/bank.htm>
6. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 № 86-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27.06.2002. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/
7. О Швейцарском национальном банке: федер. закон Швейцарии от 03.10.2003. URL: <http://www.worldbiz.ru/base/21151.php>
8. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18.04.1999. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
9. Щенин Р.К. Банковские системы стран мира. М.: КноРус, 2014. 398 с.
10. Ley del Banco de México. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

The constitutional status of a central bank: generalisation of international experience

Natal'ya A. Oskolkova

Assistant Director for General Affairs,
Northwest Institute (branch),
Kutafin Moscow State Law University,
160001, 18, Maria Ulyanova st., Vologda, Russian Federation;
e-mail: 29062217@mail.ru

Evgeniya V. Marova

Student,
Northwest Institute (branch),
Kutafin Moscow State Law University,
160001, 18, Maria Ulyanova st., Vologda, Russian Federation;
e-mail: evgeniav.marova@yandex.ru

Abstract

The article aims to identify the features of the constitutional status of a central (national) bank of a state under the law of the Russian Federation and a number of foreign countries, including the People's Republic of China, the United Mexican States, Switzerland, Japan, etc. It makes an attempt to carry out an analysis of the legislation of the Russian Federation and the foreign countries, governing activities of a central bank and determining its status. Special attention is paid to the peculiarities of the process of carrying out functions and exercising powers by the central bank of a state in different countries. The article reveals accountability of the key subject of the national banking system, as well as studies some aspects of the independence of its legal status. Having analysed the legislation of the Russian Federation and the foreign countries, the authors point out the correlation of the constitutional status of a central bank under the constitutions of the Russian Federation and the foreign countries, highlight the most problematic aspects of this status that require regulation at the legislative level. The results of this work can be useful for practicing lawyers and theoretical workers, teachers and students of law and economics, as well as a wide range of readers.

For citation

Oskolkova N.A., Marova E.V. (2019) Konstitutsionno-pravovoi status tsentral'nogo banka: obobshchenie mezhdunarodnogo opyta [The constitutional status of a central bank: generalisation of international experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (1A), pp. 38-44.

Keywords

Central bank, Bank of Russia, constitutional status, foreign practice, international experience.

References

1. *Konstitutsiya Kitaiskoi Narodnoi Respubliki ot 04.12.1982* [Constitution of the People's Republic of China adopted on December 4, 1982]. Available at: <https://asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/> [Accessed 12/11/18].
2. *Konstitutsiya Meksiki ot 05.02.1917* [Constitution of Mexico adopted on February 5, 1917]. Available at: <https://worldconstitutions.ru/?p=51> [Accessed 12/11/18].
3. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 12/11/18].
4. *Ley del Banco de México*. Available at: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf> [Accessed 12/11/18].
5. *O Narodnom banke Kitaya: zakon KNR ot 18.03.1995* [On the People's Bank of China: Law of the People's Republic of China adopted on March 18, 1995]. Available at: <http://law.uglc.ru/bank.htm> [Accessed 12/11/18].
6. *O Shveitsarskom natsional'nom banke: feder. zakon Shveitsarii ot 03.10.2003* [On the Swiss National Bank: Federal Law of Switzerland adopted on October 3, 2003]. Available at: <http://www.worldbiz.ru/base/21151.php> [Accessed 12/11/18].
7. *O Tsentral'nom banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii): feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.07.2002 № 86-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.06.2002* [On the Central Bank of the Russian Federation (the Bank of

- Russia): Federal Law of the Russian Federation No. 86-FZ of July 10, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ [Accessed 12/11/18].
8. Shchenin R.K. (2014) *Bankovskie sistemy stran mira* [Banking systems of the world]. Moscow: KnoRus Publ.
 9. *Soyuznaya konstitutsiya Shveitsarskoi Konfederatsii ot 18.04.1999* [Federal Constitution of the Swiss Confederation adopted on April 18, 1999]. Available at: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm [Accessed 12/11/18].
 10. *Zarubezhnoe bankovskoe pravo (bankovskoe pravo Evropeiskogo Soyuza, Frantsii, Shveitsarii, Germanii, SShA, KNR, Velikobritanii)* [Foreign banking law (the banking law of the European Union, France, Switzerland, Germany, the USA, the People's Republic of China, Great Britain)] (2016). Moscow: Prospekt Publ.