

УДК 342.591

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА  
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*А.Ш. Гасанов*

**Аннотация**

Данная статья содержит анализ законодательства Азербайджанской Республики по вопросу конституционно-правового статуса Национального Банка Азербайджанской Республики. В настоящее время эта проблема является актуальной в политико-экономической дискуссии о конституционно-правовой природе центрального банка во всем мире.

Как известно, во многих странах одной из главных проблем банковского законодательства является определение правового статуса центрального банка. Многие авторы объясняют это так называемой двойственной природой центрального банка, когда он является «полноправным субъектом и публичного, и частного права одновременно» [1, с. 13]. Ещё К. Маркс отмечал, что «...в большинстве стран главные банки, выпускающие банкноты, представляют собой удивительное сочетание государственного банка и частного банка» [2, с. 444]. В целом сторонники этого взгляда утверждают, что центральный банк одновременно является, с одной стороны, государственным органом специальной компетенции, а с другой стороны, юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность [3, с. 7; 4, с. 13].

Однако правовая наука на то и существует, чтобы каждый субъект имел чёткую юридическую природу. Ведь категории юридической природы, правового положения и правового статуса не теоретическая абракадабра, а инструменты, благодаря которым можно точно определить рамки полномочий (прав и обязанностей) того или иного субъекта. Тем не менее, этот вопрос продолжает оставаться объектом не только внутригосударственных, но и международных дискуссий.

22 декабря 2004 г. вступил в силу принятый 10 декабря того же года новый Закон «О Национальном Банке Азербайджанской Республики». Закон внёс определённые новации в правовое положение центрального банка страны. В данной работе мы коснёмся вопросов правового статуса, целей и функций Национального Банка (в дальнейшем «НБА») по новому Закону.

Прошлые Законы о НБА не давали ясного ответа касательно правового статуса НБА. Однако новый Закон окончательно запутал этот и без того сложный вопрос. Так, согласно ст. 2.1 правовой статус НБА определяется как государственный орган. Таким образом, НБА лишили статуса юридического лица, которым он обладал с момента своего создания. Даже Государственный Банк СССР,

будучи, по сути, самым обыкновенным административным органом [5, с. 104], обладал в то же время статусом юридического лица [6, с. 166].

В принципе центральные банки определяются как государственные органы и в некоторых других странах. Например, согласно Закону «О Национальном банке Украины», Национальный Банк является и юридическим лицом (ст. 4), и особым центральным органом государственного управления (ст. 2). Однако в данном случае важен не столько зарубежный опыт, сколько национальная система права и юридическая природа центрального банка.

Так, Закон Азербайджанской Республики «О государственной службе» в ст. 7.1 даёт следующее определение государственному органу: «Структура государственных служащих, осуществляющая в установленных законодательными актами Азербайджанской Республики пределах цели и функции Азербайджанской Республики, созданная в соответствии с законодательством, является государственным органом». Следовательно, если НБА – государственный орган, то его сотрудники – государственные служащие. Но, согласно ст. 14.1 того же Закона, зарплата государственного служащего выдаётся исключительно из средств государственного бюджета, тогда как сотрудники НБА получают зарплату из бюджета самого НБА, находящегося на самофинансировании. Следовательно, НБА не подпадает под родовое определение «государственного органа».

Далее, согласно классификации по ст. 8 Закона «О государственной службе», государственные органы делятся на семь категорий. Основные полномочия государственных органов первой, второй и третьей категории устанавливаются Конституцией, четвёртой категории – законами, пятой категории – актами Президента, шестой категории – актами Кабинета Министров и седьмой категории – законами и актами Президента. Хотя полномочия НБА в области эмиссии денежных знаков установлены Конституцией, другие его основные полномочия определены в Законе о НБА. Однако указанная статья Закона о государственной службе, исчерпывающе перечисляющая государственные органы каждой категории, не относит НБА ни к первым четырём, ни к последней категории. Таким образом, новоиспечённому государственному органу не так просто найти место в системе государственной власти.

Кроме того, ч. II ст. 68 Конституции определяет, что государство обязано возместить вред, причинённый в результате противозаконного действия или бездействия государственных органов либо их должностных лиц. А ст. 15.1 Закона о НБА гласит, что НБА не отвечает по обязательствам государства, а государство не отвечает по обязательствам НБА, за исключением случая понижения активов НБА ниже суммы его пассивов, когда образовавшийся недостаток капитала возмещается государством (ст. 14.2). Налицо явное противоречие между Конституцией и Законом о НБА. Иначе говоря, если НБА является государственным органом, то государство несёт по его обязательствам полную ответственность.

Признание НБА государственным органом означает, что всё его имущество является государственной собственностью, что согласуется со ст. 43.3 Гражданского Кодекса Азербайджанской Республики о том, что в гражданских правоотношениях полномочия государства осуществляют его органы, которые не являются юридическими лицами. Имущество центрального банка объявлено государственной собственностью и в законодательстве некоторых других стран:

например, в Законе о Центральном Банке России (ст. 2) и Органическом Законе о Национальном Банке Грузии (п. 2 ст. 1).

Однако ст. 2.2 Закона о НБА гласит: «Национальный Банк обладает самостоятельным балансом, уставным капиталом и другим имуществом. В соответствии с законодательством, Национальный Банк осуществляет права владения, пользования и распоряжения имуществом, находящемся на его балансе. За исключением случаев, предусмотренных Законом, без разрешения Национального Банка отчуждение его капитала и прочего имущества не допускается». Возникает ряд вопросов.

Во-первых, уставным капиталом обладают не государственные органы, а юридические лица. Во-вторых, Закон, говоря о праве владения, пользования и распоряжения, избегает термина «собственность» и тем самым подчёркивает неясность ситуации. Наконец, в-третьих, если имущество НБА – собственность государства, то почему его отчуждение требует разрешения НБА? Получается, что НБА сам является собственником своего имущества. Это подтверждается и тем, что ст. 16 Закона о НБА предусматривает возможность выдачи кредитов государству со стороны НБА, что всегда было характерно для центральных банков [7]. Но если имущество (а значит и деньги) НБА является собственностью государства, то государство получает в кредит свои же деньги, да еще при условии обеспечения доходными государственными долговыми ценными бумагами и в строго определённых рамках. А это полный нонсенс. Интересно, что ст. 30.2 предусматривает выпуск долговых ценных бумаг самого НБА, что также свойственно центральным банкам [8]. Следовательно, ценные бумаги НБА не государственные, они выпускаются самостоятельным эмитентом, каковым и является НБА.

Из вышеизложенного следует, что НБА никоим образом не может быть государственным органом. Это противоречит не только юридической природе центрального банка как публично-правового института экономической системы гражданского общества, но и системе права Азербайджанской Республики. Анализ действующего законодательства, в том числе самого Закона о НБА показывает, что НБА называется государственным органом лишь однажды – в ст. 2.1 Закона о НБА. Никаких других прямых и даже косвенных подтверждений этому правовому статусу больше нет.

Более того, из всего остального законодательства и других статей Закона о НБА следует, что НБА – юридическое лицо. Например, ст. 9.2 Закона о НБА предусматривает, что НБА может заключать с центральными банками иностранных государств договоры о сотрудничестве по различным областям деятельности, а также заключать от своего имени и, в случае наделения его соответствующими полномочиями, от имени Азербайджанского государства соглашения и другие договоры о клиринге и расчетах с государственными и частными центральными клиринговыми (процессинговыми) учреждениями, расположенными за рубежом. А по ст. 9.3 НБА может принимать участие в капиталах и деятельности международных и региональных организаций, имеющих целью сотрудничество в области денежного, валютного и банковского надзора в порядке, установленном законодательством. Иначе говоря, Закон даже разграничивает, когда НБА заключает договоры от своего имени, а когда от имени государства. Кроме того, он может быть участником в капитале других лиц. Следовательно, это просто разные лица.

Вплоть до принятия последнего Закона о НБА (точнее, внесения в него той самой ст. 2.1) НБА всегда был юридическим лицом. Однозначно, что статус юридического лица НБА должен быть восстановлен. Центральные банки практически всех стран, согласно законам о центральном банке, обладают этим статусом (даже те, которые дополнительно являются государственными органами, как мы видели на примере Украины): Швейцария (п. 2 ст. 1), Германия (ст. 2), Литва (п. 1 ст. 2), Болгария (ст. 1), Румыния (ст. 1), Россия (ст. 1), Грузия (п. 1 ст. 1), Мексика (ст. 1), Казахстан (ст. 6), Кыргызстан (п. 2 ст. 1) и т. д.

Наиболее важной новацией рассматриваемого Закона стало провозглашение обеспечения, в рамках своих полномочий, стабильности цен основной целью НБА (ст. 4.1). Очевидно, что, будучи монопольным эмитентом денег, НБА должен обеспечить его стабильность. А стабильность валюты и означает стабильность цен. Поэтому центральный банк, управляющий стоимостью денег, в своей деятельности должен преследовать именно эту цель, разумеется, в рамках своих полномочий [9, с. 28–33].

В той или иной форме эта цель определена в законах о центральном банке многих стран: Литва (п. 1 ст. 7), Польша (п. 1 ст. 3), Румыния (п. 1 ст. 2), Казахстан (ст. 7), Турция (ст. 4), Кыргызстан (ст. 2) и т. д. Иногда эта цель упоминается наряду с другими целями, как, например, в Грузии (п. 1 ст. 2). Эталоном в этом плане является Протокол о Статуте Европейской Системы Центральных Банков и Европейского Центрального Банка (и соответственно законы государств-членов Европейского Союза о национальных центральных банках): «основной целью ЕСЦБ должно являться поддержание стабильности цен. Не противореча цели стабильности цен, она должна поддерживать основные экономические политики в Сообществе с целью внесения вклада в достижение целей Сообщества» (ст. 2). Последнее положение о поддержке экономической политики государства только в рамках основной цели центрального банка также существует в законах ряда стран: Турция (ст. 4), Литва (п. 2 ст. 7), Польша (п. 1 ст. 3) и т. д. Ст. 15.3 Закона о НБА также предусматривает, что в соответствии с целями, установленными настоящим Законом, НБА оказывает в рамках своих полномочий содействие проведению экономической политики государства. В то же время более правильным представляется общепринятое указание лишь на основную цель, а не все цели. Ведь, в конечном счёте, все цели НБА подчинены его основной цели.

А прочими целями НБА, согласно ст. 4.2 Закона о НБА, являются обеспечение стабильности и развития банковской и платёжной систем. Эти цели в той или иной форме закреплены и в законах о центральном банке других стран: Япония (п. 2 ст. 1), Грузия (п. 1 ст. 2), Казахстан (ст. 7), Украина (ст. 6), Кыргызстан (ст. 3), Россия (ст. 3) и т. д. По сути, преследуя цель стабильности и развития банковской системы, НБА выступает в роли органа банковского надзора. В некоторых странах эту функцию выполняют соответствующие государственные органы: например, в Германии Федеральное ведомство по контролю за банками [9, с. 245–249]. Что же касается роли НБА в платёжной системе, то, в конечном счёте, и эта функция служит стабильности цен, ибо без эффективной платёжной системы национальная валюта не сможет выполнять свои функции, прежде всего функцию законного платёжного средства [10, с. 14].

Получение прибыли не является основной целью НБА (ст. 4.3 Закона о НБА). Этим подчёркивается некоммерческий характер его деятельности. Действительно, НБА, как публично-правовой институт, будучи ответственным за денежную политику страны и обладая монопольным правом денежной эмиссии, никак не может во главу угла ставить получение прибыли. И поэтому в действующих законах многих стран о центральных банках прямо предусмотрено, что получение прибыли не может служить основным движущим мотивом их деятельности. Хотя на практике они нередко получают весьма значительную прибыль в результате своей операционной деятельности [11, 14]. Вот почему следует считать не совсем корректным положение о том, что центральный банк в своей деятельности вообще не преследует цель получения прибыли. Такое положение существует в законах некоторых стран о центральном банке: Казахстан (ст. 1), Россия (ст. 3), Кыргызстан (п. 2 ст. 1), Украина (ст. 5) и т. д. Получается, что его прибыль носит «случайный» характер. Поэтому к центральному банку лучше применять модель некоммерческого юридического лица.

По ст. 5 Закона о НБА, для достижения своих целей НБА выполняет следующие функции: 1) определяет и проводит денежную и валютную политику государства; 2) организует наличное денежное обращение, в соответствии с ч. II ст. 19 Конституции АР и настоящим Законом, осуществляет выпуск в обращение и изъятие из обращения денежных знаков; 3) регулярно определяет и объявляет официальный курс маната в отношении к иностранным валютам; 4) в соответствии с законодательством осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; 5) хранит и управляет международными золотовалютными резервами, находящимися в его распоряжении; 6) в соответствии с законодательством составляет отчётный платёжный баланс и участвует в подготовке прогнозного платёжного баланса страны; 7) в соответствии с Законом АР «О банках», настоящим Законом и принятыми в соответствии с ними актами нормативного характера лицензирует и регулирует банковскую деятельность, осуществляет надзор за банковской деятельностью в порядке, предусмотренном законом; 8) организует, координирует, регулирует функционирование платёжных систем и осуществляет надзор за ними в соответствии с Законом; 9) осуществляет другие функции, предусмотренные настоящим Законом и другими Законами.

Последний 9-й пункт этой статьи вызывает определённые вопросы. Так, ст. 1.3 Закона о НБА определяет следующее: «Цели, функции и полномочия Национального Банка устанавливаются Конституцией Азербайджанской Республики и настоящим Законом. В своей деятельности Национальный Банк руководствуется также и другими законодательными актами Азербайджанской Республики и международными договорами, к которым присоединилась Азербайджанская Республика». Если следовать первому предложению этой статьи, то функции НБА могут устанавливаться только в Конституции и Законе о НБА. Но это противоречит ст. 5, где указывается и на другие Законы. Что же касается второго предложения ст. 1.3, то его следует понимать лишь в том смысле, что в своей деятельности, как и любое другое юридическое лицо, НБА руководствуется всем национальным законодательством (например, при гражданско-правовых сделках и т. п.). Это не означает, что каким-либо подзаконным нормативно-правовым актом могут устанавливаться цели, функции и полномочия НБА

как публично-правового института. Это один из важнейших принципов правового положения независимого центрального банка, каковым НБА является в соответствии со ст. 6 Закона о НБА.

В целом, исходя из концепции независимости центрального банка, НБА следует характеризовать как публично-правовой институт экономической системы гражданского общества. Таким образом, он не только не является государственным органом, но государство даже не является его учредителем. Учредителем НБА является народ. В этом контексте существуют три публично-правовых института или власти: государство (государственная власть), муниципалитеты (местная власть) и ЦБ (денежная власть). Таким образом, независимость НБА есть его независимость в первую очередь от государства. Такой подход, в отличие от существующих иных концепций, предопределяет абсолютно непротиворечивый правовой статус центрального банка в целом и НБА в частности. При этом имущество НБА также является его исключительной собственностью. Подобный подход следует закрепить, по нашему мнению, в Конституции страны.

### Summary

*A.Sh. Hasanov.* Constitutional and legal status of the National Bank of Azerbaijan Republic.

The present article features the analysis of the legislation of Azerbaijan Republic with regard to constitutional and legal status of the National Bank of Azerbaijan Republic. At present this problem is of concern in economic and political discussions regarding constitutional and legal substance of a central bank all over the world.

### Литература

1. *Макарова Я.М.* Проблемы правового положения Центрального Банка Российской Федерации как юридического лица: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 243 с.
2. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии. Т. III. Ч. 1. – М.: Политиздат, 1975. – 534 с.
3. *Ефимова Л.Г.* Банковское право. – М.: БЕК, 1994. – 360 с.
4. *Эриашвили Н.Д.* Банковское право. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 383 с.
5. *Братко А.Г.* Банковское право (теория и практика). – М.: ПРИОР, 2000. – 320 с.
6. *Столяренко В.М.* Центральный банк – как орган государственной власти: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – 470 с.
7. *Крупнов Ю.С.* Кредитные отношения центрального банка с государством // Бизнес и банки. – 2001. – № 44. – С. 1–3.
8. *Крупнов Ю.С.* Операции центральных банков с собственными ценными бумагами // Бизнес и банки. – 2001. – № 24–25. – С. 1–2.
9. *Братко А.Г.* Центральный банк в банковской системе России. – М.: Спарк, 2001. – 335 с.
10. Платёжная система: структура, управление и контроль / Под ред. Брюса Д. Саммерса. – Вашингтон: Междунар. Валютный Фонд, 1995. – С. 14.
11. *Крупнов Ю.С.* О сущности, функциях и некоторых тенденциях развития центральных банков // Финансы и кредит. – 2004. – № 15. – С. 2–18.

Поступила в редакцию  
06.09.07

---

**Гасанов Акрам Ширван оглы** – соискатель Института философии и политико-правовых исследований Национальной Академии Наук Азербайджана.