

УДК 342.97

DOI 10.52928/2070-1632-2025-72-3-87-94

**ПОЛОЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА****Н.П. ПУСТОВАЯ***(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)*

В статье исследуется положение Национального банка Республики Беларусь в системе органов государства, характер его взаимодействия с другими государственными органами, роль, которую играют органы государственной власти в процессе реализации функций и задач Национального банка Республики Беларусь. В контексте данного исследования анализируются элементы организационного блока правового статуса Национального банка, такие как подконтрольность, подчинённость, подотчётность и независимость, как ключевой элемент его правового статуса.

Ключевые слова: *Национальный банк Республики Беларусь, государственный орган, правовое положение, подконтрольность, подотчётность, независимость, государственное управление, банковская деятельность.*

Введение. Национальные банки являются основным звеном финансово-кредитной системы каждого современного государства. Целями их создания и деятельности является укрепление денежного обращения, защита и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы, поддержание ценовой стабильности (предупреждение инфляции), обеспечение стабильности всей банковской системы, регулирование кредитных отношений, денежного обращения, обеспечение эффективного и стабильного осуществления расчётов, эмиссии денег, поддержание устойчивого экономического роста страны и т.д. Отсюда объективно следует вывод, что эффективное функционирование банковской системы является базовым условием устойчивого развития стратегически важнейших в государстве экономических отношений и ключевая роль в данном процессе принадлежит национальному банку государства, поэтому совершенствование его деятельности является одним из приоритетных направлений социально-экономического развития. Важнейшее значение для эффективного функционирования банковской системы имеют вопросы полного правового регулирования статуса такого банка, определения его целей и функций, объема властных полномочий, отвечающих динамично развивающимся общественным отношениям в данной сфере, места в системе органов государственной власти, поскольку четкое функционирование данного органа в государстве обеспечивается законодательно закреплённой системой управления.

Национальный банк Республики Беларусь (далее – Национальный банк) занимает особое место в системе органов государственной власти. Государственная власть в Беларуси, в соответствии с конституционным положением (ст. 6 Конституции Республики Беларусь), осуществляется «на основе её разделения на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную». Впервые этот важнейший принцип правового государства был закреплён в первой Конституции независимой Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г. Согласно ст. 6 Конституции Республики Беларусь «государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны», при этом «они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга». Государственные органы относятся к одной из ветвей власти в соответствии с нормативно закреплённым за ними набором функций и полномочий и в зависимости от него. Закрепляя правовой статус Национального банка Республики Беларусь как *государственного органа*, действующее законодательство, видимо в связи с неоднозначностью (двойственностью) правовой природы его статуса, не определило место Национального банка в системе разделения властей.

В научном сообществе ведутся дискуссии по вопросу о соотношении национального банка государства с ветвями государственной власти, что обусловлено правовой неопределённостью, особенностями правового статуса национального банка, наличием как публично-правовых, так и частноправовых аспектов в его деятельности. В правовой литературе чаще отмечается подход, согласно которому национальный банк государства следует относить к системе органов исполнительной ветви власти. Поскольку мнения авторов расходятся и законодателем легально не урегулирован этот вопрос, среди российских исследователей встречается мнение, согласно которому национальный банк государства не является государственным органом, поскольку не входит ни в одну из законодательно закреплённых ветвей власти. Возможно такое мнение исследователей обусловлено законодательством Российской Федерации, не определившим Центральный банк Российской Федерации государственным органом и тем самым породившим правовую неопределённость и нелогичность. Некоторые ученые, в частности М.В. Баглай, придерживаются точки зрения, что «центральный банк государства относится к органам государственной власти с особым статусом», при этом автором не обосновывается данный подход [1, с. 354]. Т.Б. Замотаева полагает, что «действующая система юридических лиц не позволяет отнести Банк России к одной из существующих форм без каких-либо оговорок и корректировок. Банк России обладает признаками, присущими как институтам частного, так и публичного права, и имеет смешанную правовую природу» [2, с. 40]. Некоторые исследователи придерживаются мнения о том, что в любом государстве не исключается возможность существования государственных органов, которые не отнесены ни к одной из традиционно выделяемых и законодательно оформленных в Конституции ветвей власти. В числе таких органов следует рассматривать и национальный банк

страны. Так, по мнению Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина, «центральный банк государства не входит в систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти и осуществляет свои полномочия независимо от них. Центральный банк России представляет отдельную ветвь власти "четвертую власть", которая существует наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью» [3, с. 34]. Стоит отметить, что большинство исследователей правового статуса центрального банка государства считают «обеспечение независимости ключевой гарантией эффективности центральных банков» [4, с. 70]. Схожей точки зрения придерживается С.А. Авакьян, определяющий «Центральный Банк России и государственную банковскую систему так называемой банковской властью, который как орган государственного управления не входит в систему органов исполнительной власти» [5, с. 28]. Однако такой подход многими авторами рассматривается как неверный и противоречащий Конституции, согласно которой существует только три ветви власти.

Таким образом, законодательная неопределенность и небольшое количество исследований по данной проблематике в отечественной юридической литературе требуют более детального изучения места главного банка государства в системе органов государственной власти и характера его взаимодействия с другими государственными органами, поскольку вопросы определения правового положения национального банка государства и анализа его элементов имеют важное значение не только для развития теоретических знаний, но и для достижения оптимального правового регулирования практической банковской деятельности как важнейшей сферы общественной жизни.

Основная часть. Национальный банк осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Банковским кодексом Республики Беларусь, иными законами Республики Беларусь, нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь (прежде всего Уставом Национального банка, утвержденным Указом Президента) и *независим* в своей деятельности.

На законодательном уровне Национальный банк определен «как *центральный банк и государственный орган Республики Беларусь*», действующий исключительно в интересах Республики Беларусь (стст. 7, 24 Банковского кодекса Республики Беларусь, п. 1 Устава Национального банка Республики Беларусь). Исходя из анализа законодательной дефиниции Национального банка Республики Беларусь следует согласиться с высказанным в правовой литературе мнением, что он обладает «двойственной правовой природой». С одной стороны, Национальный банк Республики Беларусь, являясь центральным банком Республики Беларусь, наделен полномочиями осуществлять банковские операции как субъект хозяйствования. С другой стороны, Национальный банк Республики Беларусь наделен статусом государственного органа Республики Беларусь – регулятора банковской сферы в государстве, действующего исключительно в интересах государства, т.е. субъекта публичного права. Стоит резюмировать, что этот дуализм правового статуса в той или иной степени присущ главному банку любого государства.

Согласно Конституции Республики Беларусь и вышеуказанным законодательным актам Национальный банк возглавляет банковскую систему Республики Беларусь и наделен специальной компетенцией по осуществлению государственного управления в банковской сфере. Так, в соответствии со ст. 136 Конституции «Национальный банк регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег». Таким образом, в Основном законе определены его ключевые полномочия. Важно отметить, что первостепенным источником правовой регламентации образования Национального банка также является Конституция, где в ст. 84 определены полномочия Президента по назначению на должность Председателя и членов Правления Национального банка, но с оговоркой – с предварительного согласия Совета Республики (верхней Палаты Парламента). По мнению профессора Г.А. Василевича, «отнесение государственного органа к одной из конституционно закрепленной триады ветвей власти должно осуществляться с учетом правовой природы органа, его целевого назначения, функциональной направленности». В этой связи ученый предлагает Национальный банк Беларуси относить к исполнительной ветви власти, поскольку «...он исполняет законы и иные законодательные акты в установленных в законодательстве формах и определенными методами» [6, с. 122]. Исходя из общепризнанного в науке подхода можно было бы согласиться с предложением профессора, однако, по нашему мнению, данное правило неприменимо к Национальному банку как государственному органу, обладающему, как выше отмечалось автором, двойственной правовой природой.

Проанализируем этот вопрос детально.

В отечественной правовой литературе обоснованно выделяется две стороны деятельности Национального банка: управленческая и непосредственно банковская. Учеными отмечается, что «на практике эти стороны сливаются и переплетаются, нередко банковская деятельность вытекает из управленческой и является её продолжением, и наоборот. Управленческая деятельность Национального банка состоит в обеспечении ценовой и финансовой стабильности, защите и обеспечении устойчивости национальной денежной единицы, в содействии устойчивому развитию финансовых услуг и инфраструктуры финансового рынка путем применения правовых норм к конкретным обстоятельствам в форме непосредственного предписания, организации исполнения и проверки исполнения» [7, с. 264]. На наш взгляд, справедливо утверждение А.В. Сташкевича, определяющего Национальный банк как «государственный орган, которому, с одной стороны, для достижения целей, поставленных перед ним законодательством, предоставлен целый ряд властных полномочий, характеризующих его в качестве органа государственной власти – субъекта публичного права. С другой стороны, он наделен правом совершать определенного вида банковские операции, то есть является субъектом хозяйствования» [8, с. 71].

Важно отметить, что в отличие от других государственных органов, деятельность которых финансируется из средств республиканского бюджета, Национальный банк находится на самофинансировании, поскольку, согласно Уставу, свои расходы осуществляет за счет собственных доходов, т.е. обладает финансовой независимостью.

Доходы Национального банка образуются от осуществления им банковских операций, другой приносящей доходы деятельности, а также иных доходов, предусмотренных законодательными актами. По общему правилу, установленному законодательством, Национальный банк как субъект хозяйствования осуществляет банковские операции на возмездной основе. Национальный банк, согласно законодательству, имеет право осуществлять разного рода приносящие доход операции, такие как: кредитная деятельность (Национальный банк на возмездной основе кредитует другие банки), открытие и ведение банковских счетов и депозитов банков и иных юридических лиц, прием ценностей на хранение, операции с иностранной валютой, золотовалютными резервами, драгоценными металлами и драгоценными камнями, оказание банковских услуг правительствам иностранных государств, их центральным банкам и финансовым органам этих государств, международным организациям и др. Национальный банк осуществляет банковскую деятельность, извлекая из неё прибыль. Однако, «получение прибыли не является основной целью деятельности Национального банка» (ст. 25 Банковского кодекса Республики Беларусь, п. 5 Устава Национального банка). Данный элемент правового статуса центрального банка фундаментально отличает его от иных современных белорусских банков. Такая финансовая самостоятельность в деятельности центрального банка подтверждает двойственность природы правового статуса центрального банка государства.

Национальный банк является государственным органом особого рода, обладающим особым административно-правовым статусом, субъектом публично-правовых отношений, которого сложно отнести к одной из установленных в Конституции ветвей власти. Административно-правовой статус Национального банка с его особенностями, в том числе задачи и функции Национального банка, определяют положение Национального банка в системе органов государственного управления, характер его взаимоотношений с другими органами государства, а также его роль в государственном управлении банковской сферой и финансовой деятельности государства.

Проведя исследование всех пяти блоков (общего, организационного, структурного, процедурного, компетенционного) правового статуса центрального банка Беларуси мы приходим к выводу о том, что Национальный банк стоит определять как *орган государственного управления специальной компетенции*, являющийся субъектом исполнения уникальной конституционной функции – защиты и обеспечения устойчивости национальной денежной единицы и наделённый в этой связи рядом конституционных полномочий, в том числе исключительным, предоставленным только ему правом денежной эмиссии, то есть обладает особым правовым статусом. Он не зависит в своей деятельности от других государственных органов и, прежде всего, от Правительства. Степень этой независимости стоит уточнить далее.

На наш взгляд, он не принадлежит ни к одной из «классических» ветвей власти: законодательная деятельность осуществляется Парламентом безусловно при участии иных государственных органов (республиканских органов государственного управления, Национального банка и др.), исполнительная власть осуществляется Правительством, и, согласно законодательству, Национальный банк не входит в его структуру, занимая обособленное место в системе государственных органов, и уж конечно Национальный банк не осуществляет судебные функции, принадлежащие в республике только судам. Поэтому справедлива точка зрения тех исследователей, которые отмечают дуализм правового статуса Национального банка: «с одной стороны, Национальный банк является государственным органом специальной компетенции, наделённым широкими властными полномочиями в сфере регулирования банковской деятельности в государстве, своего рода посредником между государством и банковским сектором», т.е. так называемым «банком банков», а с другой стороны, в соответствии с законодательно предоставленными полномочиями – «хозяйствующим субъектом, осуществляющим банковскую деятельность» [7; 8].

Исследуем законодательные основы взаимодействия Центрального банка Беларуси с Президентом Республики Беларусь, Правительством, Национальным собранием, другими государственными органами, с тем, чтобы конкретизировать положение главного банка Беларуси среди них, уровень и характер их взаимодействия.

По общему правилу, установленному белорусским законодательством, «государственные органы не имеют права вмешиваться в деятельность Национального банка, осуществляемую в рамках его полномочий». Правда, законодателем сделана оговорка – «кроме государственных органов, уполномоченных законодательными актами»¹. Национальный банк в своей деятельности подотчётен Президенту Республики Беларусь. Подотчётность выражается в том числе в: «утверждении Президентом Республики Беларусь Устава Национального банка, изменений и дополнений, вносимых в него; назначении (освобождении) Президентом Республики Беларусь с предварительного согласия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь на должность Председателя и членов Правления Национального банка; утверждении Президентом Республики Беларусь годового отчёта Национального банка» с учётом аудиторского заключения, утверждение «целевых показателей денежно-кредитной политики, соответствующих целям деятельности Национального банка, вносимых на утверждение Президенту Национальным банком и Правительством Республики Беларусь ежегодно до 1 сентября».

Также, Председатель Правления Национального банка информирует Президента Республики Беларусь об основных направлениях деятельности Национального банка и важнейших его решениях. Кроме того, Национальный банк имеет право: создавать организации, необходимые для обеспечения своей деятельности, но после согласования с Президентом Республики Беларусь; выдавать банковские гарантии и поручительства по инвестиционным проектам по решению Президента Республики Беларусь; расходы на содержание и капитальные вложения, затраты на долгосрочные финансовые вложения, затраты капитального характера производить без

¹ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30100320>.

использования собственного капитала после согласования с Президентом Республики Беларусь; устанавливать размер (квоту) участия иностранного капитала в банковской системе Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Порядок участия Национального банка в хозяйственных обществах и иных организациях, в том числе международных, устанавливается Президентом Республики Беларусь. Таким образом, Глава государства играет важнейшую, значимую роль в деятельности Национального банка.

Основополагающей функцией любого национального банка является проведение денежно-кредитной политики государства для поддержания финансовой и в целом экономической стабильности государства. Согласно ст. 26 Банковского кодекса: «Национальный банк разрабатывает Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь в соответствии с целевыми показателями денежно-кредитной политики», утверждаемыми Президентом ежегодно, взаимодействуя в этом процессе с Правительством и совместно с ним «обеспечивает проведение единой денежно-кредитной политики Республики Беларусь». «Национальный банк организует свою деятельность исходя из Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь» [8]. При этом, важно обратить внимание, что Правительство именно обеспечивает, а не проводит указанную политику, поскольку непосредственная функция по ее проведению находится, исходя из содержания ст. 136 Конституции Республики Беларусь, стст. 26, 27 Банковского кодекса, п.п. 17, 18 Устава Национального банка, в компетенции Национального банка. Следовательно, в целях устранения правовой неопределенности в данном вопросе по мнению автора целесообразно абз. 2 ст. 26 Банковского кодекса и ч. 1 ст. 30 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» уточнить, определив данную функцию Национального банка: не «обеспечивает проведение», а «проводит».

Таким образом, Президент Республики Беларусь и, в определенной степени, Правительство Республики Беларусь, по мнению автора, вполне оправдано в данном процессе осуществляют контрольную, а не оперативную функцию, которую выполняет Национальный банк. Контрольная функция Президента Республики Беларусь в процессе реализации Национальным банком денежно-кредитной политики государства обоснована и выделяется из основных функций Главы государства, предусмотренных ст. 79 Конституции, таких как: «принятие мер по охране суверенитета Республики Беларусь, её национальной безопасности, обеспечение экономической стабильности». Как небезосновательно утверждается в правовой литературе «наличие и единство денежной системы государства выступает важной гарантией его суверенитета, т.е. верховенства и независимости, поскольку реализация государством множества его функций требует концентрации в его руках финансовых ресурсов» [9, с. 107]. К данному утверждению стоит добавить наличие в государстве и единой налоговой и бюджетной систем, без слаженного, упорядоченного функционирования которых государство уж точно не получит финансовых ресурсов, необходимых для выполнения множества функций и задач, стоящих перед ним. В данной связи просматривается необходимость в процессе реализации своих полномочий тесного взаимодействия Национального банка с Министерством финансов и Министерством по налогам и сборам, о чем автором будет обозначено ниже.

Таким образом, все финансовые операции, которые государство осуществляет, безусловно, должны соответствовать национальному законодательству и контролироваться государством в лице, прежде всего, Главы государства и Правительства, которое в соответствии с Конституцией призвано обеспечивать проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики в государстве [10, с. 99]. Кроме того, Президент Республики Беларусь издает финансовые акты (указы и распоряжения), не противоречащие законам, которым надлежит руководствоваться в своей деятельности. Также, Банковский кодекс предусматривает, что «Президентом могут устанавливаться особенности правового регулирования отношений, регламентированных Банковским кодексом» (ч. 3 ст. 2 Банковского кодекса, дополненная Законом Республики Беларусь от 12 июля 2023 г. № 282-3). Эта норма подчеркивает весомое участие Главы государства в правовом регулировании банковской деятельности.

Так, Указом Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16 октября 2009 г., № 510 (с изменениями и дополнениями) регулируется важнейшая функция Национального банка – осуществление банковского надзора². Ключевая роль в сфере государственного контроля за исполнением законодательства, регулирующего финансовые отношения, принадлежит Комитету государственного контроля Республики Беларусь, подчиняющемуся Главе государства. Подобная практика президентского финансового контроля находит свое применение и в других странах. Например, «в США функции финансового контроля выполняет Генеральное управление отчетности, возглавляемое Генеральным контролером, назначаемым Президентом» [10].

Национальное собрание Республики Беларусь на постоянной основе взаимодействует с Национальным банком в процессе своей основной законотворческой деятельности в соответствующей сфере. Все законопроекты, затрагивающие компетенцию Национального банка, а это, исходя из практики, значительная часть всех законопроектов, согласовываются с ним. Кроме того, Национальный банк разрабатывает проекты законов в финансовой сфере и через субъект права законодательной инициативы (Совет Министров) вносит на рассмотрение в Национальное собрание (Палату представителей). К примеру, соавтором законопроекта «О защите прав потребителей», который на первый взгляд не затрагивает компетенцию главного банка Беларуси, является Национальный банк в части, касающейся защиты прав потребителей финансовых услуг. Палаты Национального собрания принимают участие в подготовке Национальным банком во взаимодействии с Советом Министров Республики Беларусь Основных направлений денежно-кредитной политики на очередной год³. Также согласно стст. 97, 98

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30900510>.

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800370>.

Конституции «Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь ежегодно заслушивают информацию Председателя Правления Национального банка о результатах его деятельности». В соответствии с Основным Законом Депутат Палаты представителей, член Совета Республики «вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов». Следовательно, парламентарии могут подать запрос к Председателю Правления Национального банка. «Запрос должен быть включён в повестку дня заседания соответствующей палаты Национального собрания. Ответ на запрос надлежит дать в течение двадцати сессионных дней в порядке, установленном соответствующей палатой Национального собрания». Председатель Правления Национального банка имеет право присутствовать и выступать на заседаниях палат Национального собрания. Совет Республики даёт согласие Президенту Республики Беларусь на назначение Председателя и членов правления Национального банка. Таким образом, Парламент осуществляет не только регулирующую, но и контрольную функцию по отношению к деятельности Национального банка. Выступая в роли органа государственного управления специальной компетенции, Национальный банк при этом не входит, как уже упоминалось выше, в систему республиканских органов государственного управления, закреплённую Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь», возглавляемую Правительством Республики Беларусь⁴.

Проанализировав порядок формирования, объём и характер полномочий Национального банка, статус принимаемых им нормативных правовых актов, характер его взаимодействия с Правительством, очевидно, что Национальный банк не подчиняется Совету Министров, т.е. Национальный банк и Правительство, как точно отметил профессор Василевич Г.А.: «не находятся в прямой соподчиненности» [6, с. 132]. Этот вывод также подтверждается нормой, согласно которой Национальный банк вправе принимать нормативные правовые акты совместно с Правительством Республики Беларусь. Как установлено ст. 22 Закона «О нормативных правовых актах»: «не допускается принятие совместного нормативного правового акта нормотворческими органами (должностными лицами), один из которых является вышестоящим по отношению к другому»⁵. Но есть дополнение – «если иное не предусмотрено законодательными актами».

В соответствии со ст. 30 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» «Национальный банк и Правительство информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою деятельность, регулярно проводят взаимные консультации». Согласно ч. 1 ст. 34 вышеназванного Закона Председатель Правления Национального банка или по его поручению один из его заместителей «может принимать участие в заседаниях Президиума Совета Министров Республики Беларусь с правом совещательного голоса»⁶. Также, в соответствии с Уставом Национального банка и Банковским кодексом (ст. 61), Представитель Правительства может принимать участие в заседаниях Правления Национального банка, но также только с правом совещательного голоса. Однако данная норма отсутствует в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь». Следовательно, необходимо устранить данный пробел путем внесения дополнения в ст. 30 Закона.

Национальный банк выполняет функции финансового агента Правительства Республики Беларусь по обслуживанию государственного долга Республики Беларусь, на рынке государственных ценных бумаг, участвует в их обращении, а также выполняет функции финансового агента Правительства и местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам исполнения республиканского и местных бюджетов, осуществляет расчётное и кассовое обслуживание Правительства, Главного государственного казначейства Министерства финансов и государственного учреждения «Агентство по гарантированному возмещению банковских вкладов (депозитов) физических лиц».

Мониторинг финансовой стабильности и новое понятие в банковском законодательстве – «макропруденциальное регулирование» осуществляются посредством комплекса действий Национального банка во взаимодействии с Правительством в целях обеспечения финансовой стабильности. При этом после внесения изменений и дополнений в ст. 35¹ Банковского кодекса в 2022 и 2023 гг. к объектам данного мониторинга законодатель стал относить также «страховые организации, профессиональных участников рынка ценных бумаг, иных поставщиков финансовых услуг». Под макропруденциальным регулированием понимается «деятельность Национального банка и Правительства Республики Беларусь, направленная на повышение устойчивости банков и иных поставщиков финансовых услуг, перечисленных в указанной статье, а также финансового рынка, в том числе кредитного, депозитного и валютного рынков, и платёжного рынка Республики Беларусь посредством снижения системных рисков».

В компетенцию Национального банка входит принятие нормативных правовых актов «в форме постановлений Правления Национального банка, обязательных для выполнения республиканскими органами государственного управления, органами местного управления и самоуправления, всеми банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями, иными юридическими лицами, действующими на территории Республики Беларусь, а также физическими лицами. Национальный банк вправе принимать нормативные правовые акты совместно с Правительством или республиканскими органами государственного управления».

⁴ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289>.

⁵ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>.

⁶ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800424>.

Анализируя очень активную нормотворческую деятельность главного банка Беларуси: в базе данных Эталон-online по состоянию на август 2025 г. содержится 2081 действующий акт Национального банка, из них 1440 нормативных правовых и 641 имеют ненормативный характер, в том числе принятые совместно с другими государственными органами и, прежде всего, с Правительством, республиканскими органами государственного управления (Министерством внутренних дел в целях борьбы с киберпреступлениями в банковской сфере, Министерством иностранных дел в целях продвижения международного сотрудничества с зарубежными центральными банками и международными финансовыми организациями для успешного выполнения экономических задач, поставленных перед Национальным банком, Комитетом государственного контроля в целях эффективного осуществления мониторинга финансовой стабильности, соблюдения всеми субъектами хозяйствования финансовой дисциплины, Министерством по налогам и сборам в целях информационного взаимодействия, Министерством финансов в целях правового регулирования вопросов исполнения республиканского бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и др.). В количественном отношении их значительно больше, чем актов, принимаемых многими другими государственными органами. Так, для сравнения, в базе данных Эталон-online по состоянию на август 2025 г. имеется 50 действующих актов Комитета государственного контроля, из них 49 носят нормативный характер; 656 действующих актов Генеральной прокуратуры, из них 23 акта нормативного характера и 633 акта ненормативного характера.

По результатам сравнения количественного соотношения актов Национального банка и Правительства, безусловно и ожидаемо значительный перевес имеют акты Совета Министров Республики Беларусь: из 31 496 действующих по состоянию на август 2025 г. 13 496 носят нормативный характер, 18 150 ненормативных актов (индивидуальных актов ненормативного характера о назначении (смещении) на (с) должность(и), о выделении финансовой помощи и т.д.). Учёными высказывается мнение о том, что «акты Национального банка и Совета Министров находятся на одной ступени правовой пирамиды» [6, с. 142].

Таким образом, характерной особенностью деятельности Национального банка Беларуси является его определяющее нормативное регулирующее воздействие на финансово-кредитную систему страны. Надо сказать, что данная тенденция прослеживается во всем мировом сообществе, где финансовый рынок стал наиболее регламентируемым сектором экономики, поскольку законодательные пробелы в динамично изменяющейся в последнее время финансовой сфере недопустимы, так как дорого обходятся государству, его финансовой стабильности и независимости и закономерно, что правовое регулирование банковской системы и национального финансового рынка также вынуждено постоянно совершенствоваться.

В соответствии с законодательством «Национальный банк не отвечает по обязательствам Правительства Республики Беларусь, также Правительство Республики Беларусь не отвечает по обязательствам Национального банка», но с оговоркой – за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь. О независимости Национального банка, установленной действующим законодательством, отмечалось автором ранее. По правомерному мнению исследователей, принцип независимости центрального банка является «неотъемлемым атрибутом его деятельности, поскольку минимизирует влияние на его денежно-кредитную политику иных ветвей власти» и, следовательно, порой некомпетентные решения, что может поспособствовать негативным явлениям в финансово-кредитной сфере и экономике страны в целом [10, с. 102]. Как справедливо резюмируется в правовой литературе по результатам ретроспективного анализа в мировом масштабе принципа независимости в деятельности центральных банков произошел «постепенный фактический отказ Правительств от опеки и оперативного руководства их деятельностью: регламентация статуса центрального банка прошла эволюцию в значительной части государств – от признания его элементом исполнительной власти до провозглашения его самостоятельным элементом государственного механизма. Основной причиной отказа от включения центрального банка в систему исполнительной власти явилась неспособность Правительства качественно осуществлять денежно-кредитную политику государства, что повышает опасность инфляции и иных кризисных явлений в финансовой системе страны и экономике в целом» [10, с. 102].

Однако центральный банк не может быть абсолютно независимым в силу необходимости исходить из интересов государства, реализуя свои широкие управленческие полномочия в сфере банковской деятельности учитывать при этом цели и функции других государственных органов, координировать с ними свою деятельность (прежде всего, с Правительством). Он должен учитывать общеэкономические цели, информировать Президента об основных направлениях своей деятельности и важнейших решениях, проводить взаимные консультации с Правительством, информировать друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, действовать в соответствии с утвержденным регламентом.

Обладея специальным статусом, Национальный банк действует в единой системе органов государственного управления, объединённых общегосударственными целями и задачами, что обуславливает их взаимодействие по ряду направлений. Так, область взаимодействия Национального банка с Министерством по налогам и сборам и территориальными налоговыми органами включает не только предоставление и получение отдельных документов, информации, связанной с регистрацией банков, предоставление в случаях, предусмотренных законодательством сведений, составляющих банковскую тайну, по вопросам осуществления валютного контроля, в том числе по вопросам выдачи разрешений на проведение валютных операций и на открытие счетов за пределами Беларуси, но и взаимодействие по вопросам, связанным с осуществлением государственного финансового (налогового) контроля, а также при решении иных вопросов, в рамках норм действующего законодательства. Это взаимодействие способствует гармонизации налоговой и денежной политики в государстве, что оказывает

положительный эффект на пути к достижению макроэкономических целей. Особенность административно-правового статуса Национального банка предопределила и его особый налоговый статус в налоговых правоотношениях, заключающийся в освобождении от уплаты налогов, сборов (пошлин, за исключением таможенных) – ст. 386 Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь.

Согласно бюджетному законодательству «Национальный банк до 1 мая текущего финансового года представляет в Министерство финансов прогноз параметров важнейших денежно-кредитных показателей Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период», необходимых для составления проектов республиканского бюджета (главного финансового плана государства) и местных бюджетов на очередной финансовый год⁷. Национальный банк консультирует Министерство финансов Республики Беларусь по вопросам эмиссии государственных ценных бумаг и погашения государственного долга Республики Беларусь с учётом их воздействия на состояние банковской системы Республики Беларусь и приоритетов денежно-кредитной политики.

В соответствии с Банковским кодексом «Совет Министров Республики Беларусь, Национальный статистический комитет, Министерство финансов, Министерство экономики, Министерство по налогам и сборам, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Государственный таможенный, Комитет государственного контроля и Национальный банк представляют друг другу в согласованном порядке и объёме безвозмездно официальную статистическую, аналитическую и иную, в том числе полученную при осуществлении контрольных и надзорных функций, мониторинга финансовой стабильности и макропруденциального регулирования, информацию». Согласно ст. 37, 38 Банковского кодекса Национальный банк вправе «получать от вышеуказанных государственных органов на безвозмездной основе и обрабатывать персональные данные клиентов банков без их согласия». Кроме того, государственные органы и иные организации в согласованном или установленном Национальным банком порядке, представляют в Национальный банк «финансовую, экономическую, статистическую информацию, справочно-аналитические материалы, необходимые Национальному банку для выполнения его функций».

Национальный банк взаимодействует и с судебной ветвью власти. Он вправе предъявлять иски в экономический суд об установлении факта ничтожности, недействительности сделок банков, заключённых с нарушением законодательства Республики Беларусь, о ликвидации банка или небанковской кредитно-финансовой организации на основаниях, установленных законодательством Республики Беларусь. Также суды могут обращаться в Национальный банк с поручением о проведении проверки отдельного банка в установленном Указом № 510 порядке.

Заключение. Таким образом, анализ мнений ученых и нормативно-правовой базы подтверждает двойственность природы правового статуса Национального банка Беларуси. Национальный банк возглавляет банковскую систему Республики Беларусь, является центральным банком и государственным органом Республики Беларусь, действующим исключительно в интересах Республики Беларусь. Цели, задачи, функции и полномочия Национального банка, установленные в национальном законодательстве, определяют его место и роль в государственном управлении банковской сферой и финансовой деятельности государства, а также его положение в системе органов государственного управления и характер его взаимоотношений с другими государственными органами.

По результатам исследования можно сделать вывод, что Национальный банк не принадлежит ни к одной из «классических» ветвей власти, занимая особое место в системе органов государственной власти. Такая автономия следует, прежде всего, из существа его уникальных конституционных полномочий по осуществлению денежной эмиссии, защите и обеспечению устойчивости белорусского рубля, регулированию кредитных отношений, денежного обращения, определению порядка расчётов, обеспечению ценовой и финансовой стабильности, а также из двойственной природы правового статуса Национального банка, осуществляющего одновременно публично-правовую и частно-правовую деятельность, и его независимого статуса по отношению к Правительству Республики Беларусь и другим органам государственной власти.

Однако независимость центрального банка не может быть абсолютной, поскольку его деятельность оказывает прямое влияние на устойчивое экономическое развитие страны, а значит на благополучие общества и государства в целом. Это обуславливает необходимость функционирования в данной сфере системы сдержек и противовесов – воздействия законодательной и исполнительной ветвей власти, контрольно-надзорных органов, в частности Комитета государственного контроля Республики Беларусь, в целях безусловного обеспечения основного публично-правового предназначения Национального банка в противовес частным интересам. Парламент осуществляет не только регулирующие, но и контрольные функции (как Президент Республики Беларусь), функцию координации (как Правительство) в финансово-денежной сфере. Данная модель взаимодействия Национального банка, Главы государства, Национального собрания и Совета Министров, осуществляемая посредством реализации системы сдержек и противовесов как основы реального применения принципа разделения властей, позволяет обеспечить координацию, согласование и многоаспектную оценку имеющих важнейшее значение для государства и общества решений.

Одной из важнейших функций любого национального банка является проведение денежно-кредитной политики государства для поддержания финансовой и в целом экономической стабильности государства. Поскольку исходя из смысла и содержания проанализированных правовых норм национального законодательства непосредственная функция по её проведению должна находиться и находится в компетенции Национального банка, предлагаем:

⁷ URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk0800412>

1) абзац 2 ст. 26 «Функции Национального банка» Банковского кодекса уточнить, изложив его в следующей редакции: *«разрабатывает во взаимодействии с Правительством Республики Беларусь Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь и проводит единую денежно-кредитную политику Республики Беларусь в порядке, установленном настоящим Кодексом и иными законодательными актами»;*

2) часть 1 ст. 30 «Взаимодействие Совета Министров Республики Беларусь с Национальным банком» Закона «О Совете Министров» уточнить, изложив её в следующей редакции: *«Национальный банк разрабатывает во взаимодействии с Правительством Республики Беларусь Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь и проводит единую денежно-кредитную политику Республики Беларусь в порядке, установленном Банковским кодексом и иными законодательными актами. Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает проведение единой денежно-кредитной политики Республики Беларусь»;*

3) в целях устранения пробела дополнить ст. 30 «Взаимодействие Совета Министров Республики Беларусь с Национальным банком» Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» ч. 3 следующего содержания: *«Представитель Совета Министров Республики Беларусь может принимать участие в заседаниях Правления Национального банка с правом совещательного голоса».*

Обладая специальным статусом, Национальный банк действует в единой системе органов государственного управления, объединённых общими целями и задачами, реализующих свои государственно-властные полномочия в интересах государства, что обуславливает их активное взаимодействие по различным направлениям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2007. – 784 с.
2. Замотаева Т.Б. Правовой статус Центрального банка России // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 2. – С. 40–45.
3. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. – М., 2010. – С. 31–55.
4. Купряжкин Д.А. Тенденция развития финансовой системы Европейского Союза: опыт Европейского центрального банка на открытом рынке в конце XX века // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. – 2011. – № 3. – С. 70–74.
5. Авакьян С.А. О конституционных основах статуса Банка России. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации / Отв. ред. П.Д. Баренбойм. – М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2000. – С. 28–31.
6. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти / Г.А. Василевич [и др.]; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь; под общ. ред. Г.А. Василевича, Е.В. Семашко. – Минск: Колоград, 2019. – 452 с.
7. Финансовое право: учеб. пособие / О.В. Маркова, А.В. Дешук, И.В. Сауткин, С.М. Тихоненко, А.А. Вишневский. – Минск: Академия МВД, 2023. – 332 с.
8. Сташкевич А.В. Правовой статус и взаимодействие Центральные банков Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в сфере валютного контроля // Право.by. – 2016. – № 6. – С. 70–75.
9. Харитонов И.К. Проблемы реализации компетенции: финансовый аспект // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2011. – № 1. – С. 107–112.
10. Ильин И.М., Харитонов И.К. Особенности конституционно-правового статуса и основы взаимодействия публичных институтов в финансовой сфере // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016. – № 2. – С. 99–103.

Поступила 27.08.2025

THE POSITION OF THE NATIONAL BANK OF THE REPUBLIC OF BELARUS IN THE SYSTEM OF STATE BODIES

N. PUSTAVAYA

(Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk)

The article examines the position of the central bank of the Republic of Belarus in the system of state bodies, the nature of its interaction with other state bodies, the role played by state authorities in the process of implementing the functions and tasks of the central bank of the Republic of Belarus. In the context of this study, such elements of the organizational block of the legal status of the National Bank as the control, subordination, accountability and, in general, the independence of the central bank of the Republic of Belarus as a key element of its legal status are analyzed.

Keywords: National Bank of the Republic of Belarus, state body, legal status, control, accountability, independence, public administration, banking