

УДК 347.734

DOI: 10.34670/AR.2026.74.10.019

Сравнительно-правовой анализ актов центральных банков: модели России, Европейского союза, Польши, Румынии, США и Великобритании

Хван Иван Игоревич

Аспирант,
Новосибирский государственный
университет экономики и управления,
630099, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Каменская, 56;
e-mail: khvan@mai.ru

Аннотация

В статье исследуются модели правовых актов центральных банков в России, Европейском союзе, Польше, Румынии, США и Великобритании. Актуальность темы обусловлена тем, что современные центральные банки совмещают функции денежно-кредитного органа, финансового регулятора и надзорного института, вследствие чего их акты приобретают повышенное значение для публичного и частного права. Цель исследования состоит в выявлении общих и особенных черт актов центральных банков в различных правовых порядках. Методологическую основу составили формально-юридический, сравнительно-правовой и функциональный методы. В результате установлено, что российская, польская, румынская и европейская модели в большей степени тяготеют к формализованной типизации актов и их официальному опубликованию, тогда как американская и британская модели используют более многослойную систему правил, нормативных предписаний, заявлений о политике, надзорных заявлений и консультационных документов. Делается вывод о том, что перспективным направлением развития российского регулирования является более четкое разграничение обязательных и необязательных актов Банка России, а также развитие процедур публичного обсуждения и последующего пересмотра регуляторных решений.

Для цитирования в научных исследованиях

Хван И.И. Сравнительно-правовой анализ актов центральных банков: модели России, Европейского союза, Польши, Румынии, США и Великобритании // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 7А. С. 175-182. DOI: 10.34670/AR.2026.74.10.019

Ключевые слова

Центральный банк, Банк России, Европейский центральный банк, Национальный банк Польши, Национальный банк Румынии, Федеральная резервная система, Банк Англии, нормативные акты, сравнительное правоведение, финансовое право, банковское право.

Введение

Современный центральный банк давно перестал быть исключительно эмиссионным институтом. В разных правовых порядках он одновременно осуществляет денежно-кредитное регулирование, банковский надзор, макропруденциальную политику, регулирование платежной инфраструктуры, а иногда и более широкое регулирование финансового рынка. Это объективно усиливает значение его актов и делает вопрос об их юридической природе частью общей теории публичного регулирования.

В российском праве Банк России рассматривается как особый публично-правовой институт, не являющийся органом государственной власти, но осуществляющий публичные функции. В Европейском союзе, США, Великобритании, Польше и Румынии центральные банки также действуют через сложные наборы правовых инструментов, отличающихся по форме, юридической силе и порядку опубликования.

Для сопоставления в настоящей статье выбраны шесть моделей. Российская модель представляет центральный банк с прямо закрепленными в законе формами нормативных актов. Европейская модель Европейского центрального банка важна тем, что акты центрального банка встроены в наднациональное право Союза и прямо разделяются на обязательные и необязательные инструменты. Польская и румынская модели позволяют увидеть, как центральные банки государств — членов Европейского союза вне еврозоны сочетают национальную формализацию актов с европейской правовой средой. Американская модель показывает развитую систему нормотворчества и официальной публикации через Федеральный реестр. Британская модель демонстрирует сложную комбинацию свода правил, заявлений о политике и консультационных документов в рамках Банка Англии и Органа пруденциального регулирования.

Основная часть

В России статья 7 Федерального закона о Банке России прямо закрепляет, что Банк России по вопросам своей компетенции издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций. Эти акты обязательны для федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц. Официальное регулирование порядка их опубликования и вступления в силу придает российской модели высокую степень формализации. По своему предмету такие акты охватывают вопросы денежно-кредитной политики, банковского регулирования, обязательных нормативов, резервов, допуска на финансовый рынок, национальной платежной системы и защиты потребителей финансовых услуг. [Банк России, 2026; Банк России, 2026].

Сравнительно-правовая особенность российской модели состоит в том, что форма акта прямо названа в законе, а сам акт включен в классическую схему официального опубликования и последующей судебной проверки [О Центральном банке Российской Федерации, 2002; Банк России, 2026]. В научной литературе это позволяет рассматривать российскую модель как тяготеющую к континентально-европейской традиции формальной юридической определенности, в которой правовая форма акта и пределы его юридической силы имеют самостоятельное значение [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 50–66; Лысова, 2016, с. 108–118].

В праве Европейского союза полномочия Европейского центрального банка на издание собственных актов закреплены на уровне первичного права. Статья 132 Договора о функционировании Европейского союза предусматривает возможность издания регламентов, принятия решений, а также вынесения рекомендаций и заключений [Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026]. Официальная правовая база Европейского центрального банка указывает, что к его правовым инструментам относятся также руководящие ориентиры и иные правовые документы [Правовая база Европейского центрального банка, 2026].

Особое значение имеет разграничение юридической силы актов [Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026; Ерпылева, 2010, с. 98–113]. В праве Европейского союза различие между обязательными и необязательными актами центрального банка имеет не только теоретическое, но и практическое значение для последующей правовой оценки [Ерпылева, 2010, с. 98–113]. Сравнительно-правовая ценность европейской модели состоит в ясной связи между формой акта, его юридической силой и режимом контроля, что отличает ее от систем, в которых часть документов центрального банка имеет смешанную или промежуточную правовую природу. По существу акты Европейского центрального банка принимаются по вопросам денежно-кредитной политики, валютных операций, управления официальными резервами, функционирования платежных систем, банковского надзора и консультативной деятельности в рамках права Европейского союза. [[Арзуманова, 2012, с. 60–66; Ерпылева, 2010, с. 98–113].

Польская модель сочетает законодательное закрепление статуса Национального банка Польши с институционально разграниченной системой актов. Закон о Национальном банке Польши указывает на наличие постановлений Правления [Закон о Национальном банке Польши, 1997]. Официальные материалы Национального банка Польши по вопросам платежной системы прямо выделяют правовые акты Председателя Национального банка Польши и Правления Национального банка Польши. Соответствующие документы публикуются в официальном вестнике Национального банка Польши [Платежная система Польши. Нормативные акты, 2026].

Сравнительно-правовое значение польской модели состоит в том, что она занимает промежуточное положение между российской и более гибкими англо-американскими системами. С одной стороны, в Польше, как и в России, заметно значение формально определенных актов и их официального опубликования [Закон о Национальном банке Польши, 1997; Платежная система Польши. Нормативные акты, 2026]. С другой стороны, польская система отчетливо разводит акты Председателя и Правления, тем самым институционально дифференцируя источники регулирования внутри самого центрального банка [Платежная система Польши. Нормативные акты, 2026]. В доктринальном плане это позволяет рассматривать польскую модель как пример более детального внутреннего распределения регуляторных полномочий. Польская модель показывает, что акты Национального банка Польши принимаются, в частности, по вопросам платежной системы, а официальный сайт банка также относит к его задачам управление официальными резервами и обслуживание Государственного казначейства. [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 55–60; Ильина, Беспалова, 2014].

Румынская модель также демонстрирует развитую формальную архитектуру актов центрального банка. Официальная структура сайта Национального банка Румынии содержит специальные разделы, посвященные регулированию, указателю регламентов и решениям Совета администрации по денежно-кредитной политике [Регламент Национального банка

Румынии № 1, 2000]. Уже это показывает, что Национальный банк Румынии различает массив регуляторных актов и решения коллегиального органа по вопросам денежно-кредитной политики.

Дополнительное подтверждение дает Регламент Национального банка Румынии № 1 от 30 марта 2000 г., из которого следует, что отдельные операционные процедуры утверждаются приказом Губернатора Национального банка Румынии. Следовательно, румынская модель сочетает регламенты и приказы Губернатора, а также решения коллегиального органа денежно-кредитной политики [Регламент Национального банка Румынии № 1, 2000]. В сравнительном плане это подтверждает, что в континентально-европейской традиции центральный банк чаще использует формализованную систему источников. Официальная структура сайта Национального банка Румынии показывает, что его акты и решения охватывают денежно-кредитную политику, финансовую стабильность, регулирование и лицензирование кредитных организаций, небанковских финансовых организаций, платежных учреждений и эмитентов электронных денег, а также надзор, платежи, эмиссию наличных денег и банковское разрешение [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 60–63; Трунин, Князев, Сатдаров, 2010].

В США правовое пространство актов центрального банка менее жестко типизировано законодателем, но заметно более развито процедурно. Официальный раздел «Все нормативные предписания» на сайте Совета управляющих Федеральной резервной системы показывает, что нормативный массив организован через регламенты, кодифицированные в Своде федеральных правил. Он сопровождается блоками проектов для обсуждения, разъясняющих материалов и руководств по соблюдению требований [Все нормативные предписания, 2026]. Официальная публикация документов осуществляется через Федеральный реестр [Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026].

Ключевой особенностью американской модели является роль официальной публикации и консультации [Все нормативные предписания, 2026]. Обсуждение проектов правил реализуется через специальные процедуры публичного уведомления и комментариев [Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026]. Поэтому в американской модели центр тяжести смещен с жесткой классификации форм на развитость процедур нормотворчества, публикации и публичного обсуждения. По содержанию акты Совета управляющих Федеральной резервной системы охватывают кредитование через Федеральные резервные банки, резервные требования, электронные переводы средств, участие банков штатов в системе, операции с иностранными банками, межбанковские обязательства и отдельные вопросы потребительского регулирования [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 60–66; Трунин, Князев, Сатдаров, 2010].

В Великобритании центральный банк действует через сложную регуляторную архитектуру. Банк Англии указывает, что пруденциальное регулирование и надзор осуществляются через Орган пруденциального регулирования, являющийся частью Банка Англии [Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. Официальные материалы этого органа разъясняют, что политика для регулируемых организаций реализуется через свод правил, надзорные заявления и заявления о политике [Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. Тем самым британская модель строится как сочетание обязательных правил и более мягких политико-разъяснительных инструментов.

Особенно важно, что британская модель связывает нормотворчество с консультацией и подотчетностью. При выработке политики используются консультационные документы и

анализ издержек и выгод, а сам Банк Англии подчеркивает свою публичную подотчетность [Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. В сравнительном плане это один из наиболее развитых примеров соединения принятия правил, консультации и институциональной отчетности. В британской модели правила и политические документы Органа пруденциального регулирования принимаются по вопросам пруденциального регулирования и надзора за банками, строительными обществами, кредитными союзами, страховщиками и крупными инвестиционными фирмами; при этом правила требуют достаточности капитала и надлежащих систем управления рисками, а официальные разделы политики охватывают также разрешение, кольцевое обособление, стресс-тестирование, отчетность и иные инструменты финансовой устойчивости [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 60–66; Трунин, Князев, Сатдаров, 2010].

Сопоставление шести моделей позволяет выделить три группы. К первой относятся Россия, Польша и Румыния, где заметно значение формально определенных актов центрального банка, их институциональной привязки и официального опубликования [Банк России, 2026; Закон о Национальном банке Польши, 1997; Регламент Национального банка Румынии № 1, 2000]]. Ко второй относится модель Европейского центрального банка, где типология актов также выражена четко, но встроена в наднациональную систему права Европейского союза [Правовая база Европейского центрального банка, 2026; Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026; Ерпылева, 2010, с. 98–113]. К третьей относятся США и Великобритания, где правовое пространство центрального банка организовано более многослойно и включает не только правила, но и заявления о политике, надзорные заявления и консультационные документы [Правовая база Европейского центрального банка, 2026; Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026; Ерпылева, 2010, с. 98–113]. Такое деление подтверждается и русскоязычными сравнительно-правовыми исследованиями [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 50–66].

Различается и соотношение между юридической силой акта и режимом его проверки. В российском праве нормативные акты Банка России прямо могут быть обжалованы в суде [О Центральном банке Российской Федерации, 2002; Банк России, 2026]. В праве Европейского союза различие между регламентами и решениями, с одной стороны, и рекомендациями и заключениями — с другой, нормативно значимо [Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026; Ерпылева, 2010, с. 98–113]. В США и Великобритании акцент чаще смещен на процедуру принятия правил, публикацию, консультацию и последующий пересмотр регулирования [Все нормативные предписания, 2026; Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026; Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. Сравнительно-правовой смысл этого различия раскрывается в литературе о статусе и независимости центральных банков [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 55–66].

Англо-американские модели демонстрируют более высокий уровень институционализированной консультации. Федеральная резервная система поддерживает процедуры обсуждения проектов правил [Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026]. Орган пруденциального регулирования выстраивает принятие правил вокруг консультационных документов и анализа издержек и выгод [Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. На этом фоне российская модель выглядит более классической: ее сильной стороной остается юридическая определенность формы [Банк России, 2026]. Такой вывод подтверждается и русскоязычными исследованиями

организационных моделей центральных банков [Глушко, 2008; Трунин, Князев, Сатдаров, 2010; Ильина, Беспалова, 2014].

Заключение

Сравнительно-правовой анализ показывает, что акты центральных банков нельзя рассматривать как однородную категорию. Российская модель строится вокруг формально определенных нормативных актов — указаний, положений и инструкций [Банк России, 2026]. Польская и румынская модели также тяготеют к формализованной системе актов, но сильнее подчеркивают внутреннее институциональное распределение полномочий [Закон о Национальном банке Польши, 1997; Регламент Национального банка Румынии № 1, 2000]. Модель Европейского центрального банка основана на наднациональной типологии и четком различении обязательных и необязательных инструментов [Правовая база Европейского центрального банка, 2026; Правовые акты в системе права Европейского союза, 2026; Ерпылева, 2010, с. 98–113]. Американская и британская модели выстраивают более гибкое и процедурно насыщенное пространство регулирования [Все нормативные предписания, 2026; Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026; Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. В целом такой подход согласуется с выводами русскоязычной доктрины о множественности моделей правового статуса и актов центральных банков [Глушко, 2008; Арзуманова, 2012, с. 50–66].

В практическом плане наиболее интересным для российского права представляется не отказ от существующей системы форм, а ее дальнейшее уточнение. Сравнительный материал показывает полезность более четкого разграничения обязательных и необязательных актов Банка России [О Центральном банке Российской Федерации, 2002; Арзуманова, 2012, с. 60–66], расширения консультационных процедур по проектам значимых регуляторных решений [Федеральный реестр: страница Федеральной резервной системы США, 2026] и развития практики последующего пересмотра действующих правил [Подход Органа пруденциального регулирования к политике, 2026]. Такая модернизация позволила бы сохранить достоинства российской модели — формальную ясность и юридическую определенность [Банк России, 2026; Лысова, 2016, с. 108–118] — и одновременно усилить ее прозрачность и предсказуемость [Глушко, 2008; Трунин, Князев, Сатдаров, 2010; Ильина, Беспалова, 2014].

Библиография

1. Арзуманова Л. Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы: сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1(22). С. 50–66.
2. Глушко А. В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2008. 215 с.
3. Ерпылева Н. Ю. Европейский центральный банк в институциональной структуре европейской банковской системы: правовые аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 98–113.
4. Ильина Т. Г., Беспалова О. В. Организация деятельности центрального банка: учеб. пособие / под ред. А. А. Земцова. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. 319 с.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.
6. Лысова Ю. В. О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 2. С. 108–118.
7. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

8. Трунин П. В., Князев Д. А., Сатдаров А. М. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. Москва: Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2010. 76 с.
9. All Regulations. Board of Governors of the Federal Reserve System: official website. Washington, D.C. Available at: <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/reglisting.htm>.
10. Federal Register: Federal Reserve System Agency Page. Federal Register: official website. Washington, D.C. Available at: <https://www.federalregister.gov/agencies/federal-reserve-system>.
11. Legal Acts in the System of European Union Law. EUR-Lex: European Union law portal. Luxembourg. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/legal-acts.html>.
12. Legal Framework. European Central Bank: official website. Frankfurt am Main. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/html/index.en.html>.
13. National Bank of Romania Regulation No. 1 of 30 March 2000. National Bank of Romania: official website. Bucharest. Available at: https://www.bnro.ro/files/d/Legislatie/En/R1_2000r1.pdf.
14. Official Publication of the Regulatory Acts of the Bank of Russia. Bank of Russia: official website. Moscow. Available at: https://www.cbr.ru/analytics/na_vr/.
15. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law No. 86-FZ of July 10, 2002.
16. Payment System in Poland. Regulations. Narodowy Bank Polski: official website. Warsaw. Available at: <https://nbp.pl/en/payment-system/regulations/>.
17. The Act on Narodowy Bank Polski of 29 August 1997. Narodowy Bank Polski: official website. Warsaw. Available at: https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/10/the_act_on_the_nbp.pdf.
18. The Prudential Regulation Authority's Approach to Policy. Bank of England: official website. London. Available at: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/february/pr-a-approach-to-policy-sop>

Comparative Legal Analysis of Acts of Central Banks: Models of Russia, the European Union, Poland, Romania, the USA, and the United Kingdom

Ivan I. Khvan

Postgraduate Student,
Novosibirsk State University of Economics and Management,
630099, 56, Kamenskaya str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: khvan@mai.ru

Abstract

The article examines the models of legal acts of central banks in Russia, the European Union, Poland, Romania, the USA, and the United Kingdom. The relevance of the topic is conditioned by the fact that modern central banks combine the functions of a monetary authority, a financial regulator, and a supervisory institution, as a result of which their acts acquire increased significance for public and private law. The objective of the research is to identify the common and distinctive features of central bank acts in various legal orders. The methodological basis comprised the formal legal, comparative legal, and functional methods. As a result, it is established that the Russian, Polish, Romanian, and European models gravitate to a greater extent toward a formalized typification of acts and their official publication, whereas the American and British models use a more multi-layered system of rules, regulatory prescriptions, policy statements, supervisory statements, and consultation documents. A conclusion is drawn that a promising direction for the development of Russian regulation is a clearer delimitation of binding and non-binding acts of the Bank of Russia, as well as the development of procedures for public discussion and subsequent revision of regulatory decisions.

For citation

Khvan I.I. (2026) *Sravnitel'no-pravovoy analiz aktov tsentral'nykh bankov: modeli Rossii, Evropeyskogo soyuza, Pol'shi, Rumynii, SShA i Velikobritanii* [Comparative Legal Analysis of Acts of Central Banks: Models of Russia, the European Union, Poland, Romania, the USA, and the United Kingdom]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (7A), pp. 175-182. DOI: 10.34670/AR.2026.74.10.019

Keywords

Central bank, Bank of Russia, European Central Bank, National Bank of Poland, National Bank of Romania, Federal Reserve System, Bank of England, regulatory acts, comparative law, financial law, banking law.

References

1. Arzumanova, L. L. (2012). The Legal Status of Central Banks of Foreign Countries and Russia in the Regulation of the Monetary System: A Comparative Legal Study. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no. 1(22), pp. 50–66.
2. Erpyleva, N. Yu. (2010). The European Central Bank in the Institutional Structure of the European Banking System: Legal Aspects. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, no. 1, pp. 98–113.
3. Glushko, A. V. (2008). *Financial and Legal Status of Central Banks of Foreign States: A Comparative Legal Analysis*: Cand. Sci. (Law) dissertation. Moscow, 215 p.
4. Ilyina, T. G., Bespalova, O. V. (2014). *Organization of Central Bank Activity*: textbook / ed. by A. A. Zemtsov. Tomsk: Tomsk State University Publishing House, 319 p.
5. Lysova, Yu. V. (2016). On the Legal Statuses of the Bank of Russia and Their Practical Significance. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, no. 2, pp. 108–118.
6. Trunin, P. V., Knyazev, D. A., Satdarov, A. M. (2010). *Analysis of the Independence of the Central Banks of the Russian Federation, the CIS Countries, and Eastern Europe*. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy, 76 p.
7. All Regulations. Board of Governors of the Federal Reserve System: official website. Washington, D.C. <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/reglisting.htm>
8. Federal Register: Federal Reserve System Agency Page. Federal Register: official website. Washington, D.C. <https://www.federalregister.gov/agencies/federal-reserve-system>
9. Legal Acts in the System of European Union Law. EUR-Lex: European Union law portal. Luxembourg. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/legal-acts.html>
10. Legal Framework. European Central Bank: official website. Frankfurt am Main. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/html/index.en.html>
11. National Bank of Romania Regulation No. 1 of 30 March 2000. National Bank of Romania: official website. Bucharest. https://www.bnro.ro/files/d/Legislatie/En/R1_2000r1.pdf
12. Official Publication of the Regulatory Acts of the Bank of Russia. Bank of Russia: official website. Moscow. https://www.cbr.ru/analytics/na_vr/
13. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law No. 86-FZ of July 10, 2002.
14. Payment System in Poland. Regulations. Narodowy Bank Polski: official website. Warsaw. <https://nbp.pl/en/payment-system/regulations/>
15. The Act on Narodowy Bank Polski of 29 August 1997. Narodowy Bank Polski: official website. Warsaw. https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/10/the_act_on_the_nbp.pdf
16. Constitution of the Russian Federation: adopted by nationwide vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020.
17. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law No. 86-FZ of July 10, 2002.
18. The Prudential Regulation Authority's Approach to Policy. Bank of England: official website. London. <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/february/pru-approach-to-policy-sop>