О решении Федерального конституционного суда Германии по программе выкупа государственных облигаций Европейским центральным банком

МЕХТИЕВ Мехти Галиб оглы, научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: mekhtiev.mg@gmail.com

В статье анализируется решение Федерального конституционного суда Германии о мерах Европейского центрального банка (ЕЦБ) по выкупу государственных облигаций государств — членов Европейского Союза, принятое 5 мая 2020 г. Конституционный суд признал программу стимулирования ЕЦБ *ultra vires*, так как Договор о функционировании Европейского Союза не предусматривает покупку Центральным банком Еврозоны государственных облигаций, что способно спровоцировать инфляцию. Этим решением Федеральный конституционный суд также определил пределы полномочий ЕЦБ в ведении международной денежно-кредитной политики, которая, по мнению Суда, не соответствует положениям Конституции Германии.

Методы исследования: диалектический, сравнительно-правовой анализ, анализ документов.

Автор статьи приходит к выводу, что попытка ограничить полномочия ЕЦБ вызвана необходимостью защитить конституционную идентичность Германии, а также обеспечить финансовую стабильность, которая может быть нарушена ввиду применения единых механизмов стабилизации региональной финансовой системы и организации оборота евро на основе усредненных показателей в условиях открытой рыночной экономики всей Еврозоны. Такой подход ЕЦБ вызван необходимостью достижения целей, поставленных перед ним Договором о функционировании Европейского Союза, однако свобода выбора инструментов достижения такой цели на основе принципа открытой рыночной экономики противоречит принципам стабилизации бюджета Германии в ее Основном законе. Как следствие, решение Федерального конституционного суда Германии демонстрирует нерешенность ряда проблем соотношения международного (в данном случае европейского) и национального права как в теории, так и на практике.

Ключевые слова: Федеральный конституционный суд Германии, Европейский центральный банк, государственные облигации, денежно-кредитная политика.

Для цитирования: Мехтиев М. Г. О решении Федерального конституционного суда Германии по программе выкупа государственных облигаций Европейским центральным банком // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 4. С. 134—138. DOI: 10.12737/jfcl.2020.036

5 мая 2020 г. Второй Сенат Федерального конституционного суда Германии (далее — ФКС) постановил, что меры Европейского центрального банка (далее — ЕЦБ) по выкупу государственных облигаций государств — членов Европейского Союза (далее — программа стимулирования ЕЦБ) противоречат немецкому законодательству, поскольку ни правительство Германии, ни парламент не утвердили окончательно данную программу стимулирования ЕЦБ¹. В связи с этим ФКС Германии рассматривал вопрос превышения полномочий ЕЦБ.

Европейский центральный банк является одним из институтов Европейского Союза (далее — ЕС). Согласно ст. 3 Договора о функционировании Европейского Союза (далее — Договор о ЕС) ЕС обладает исключительной компетенцией, которая распространяется (в том числе) на «денежную политику в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро»². При этом ЕЦБ, кото-

рый является единственным органом, уполномоченным эмитировать евро и обладает правосубъектностью³, входит в систему Европейской системы центральных банков (далее — ЕСЦБ)⁴. Последняя, в свою очередь, управляется руководящими органами ЕЦБ. Таким образом, Европейский центральный банк обладает монополией на поддержку стабильности цен (осуществляется посредством денежно-кредитной политики ЕЦБ), что в деятельности этого института преобладает над другой его функцией — оказанием поддержки общей экономической политике Союза⁵. По этой причине стабилизация цен является не только важнейшей задачей ЕЦБ, но и его исключительной компетенцией, так как «он независим

³ См. п. 3 ст. 282 Договора о ЕС.

⁴ См. п. 1 ст. 282 Договора о ЕС.

⁵ Согласно п. 2 ст. 282 Договора о ЕС «главной целью Европейской системы центральных банков является поддержание стабильности цен. Без ущерба этой цели она предоставляет свою поддержку общей экономической политике в Союзе, чтобы способствовать достижению целей последнего».

¹ Judgment of 5 May 2020 — 2 BvR 859/15.

² См. п. 1(с) ст. 3 Договора о ЕС.

при осуществлении своих полномочий и при управлении своими финансами»⁶.

Договор о ЕС не устанавливает никаких ограничений в пределах ведения денежно-кредитной политики ЕЦБ, так как она направлена на стабилизацию цен. ЕЦБ также независим при выборе инструментов достижения целей экономической политики ЕС ввиду того, что достижение целей по стабилизации цен остается приоритетом. Данная независимость ЕЦБ является также результатом закрепления в ст. 1 Договора о ЕС фундаментального принципа (*principle of conferral*) — наделения ЕС полномочиями по достижению общих для государств-членов целей, но независимость Центрального банка и его исключительная компетенция стабилизации цен и эмиссии законного платежного средства (национальной валюты) определяется законом (как правило, основным). По этой причине общая денежно-кредитная политика должна выходить за пределы конституционного законодательства одного государства в той части, которая сопровождает единую для всех государств-членов цель в рамках Договора о ЕС. Другими словами, денежно-кредитная политика института, полномочия которого распространяются на денежно-кредитные отношения в пределах национальной юрисдикции, проводится с оглядкой на изменение цен и состояние макроэкономики этого государства. Исходя из логики ФКС, можно предположить, что ЕЦБ, наделенный полномочиями органа валютного регулирования и валютного контроля, уполномочен вести международную денежно-кредитную политику в пределах, определяемых общими целями государств — членов ЕС. В связи с этим ФКС в решении от 5 мая 2020 г. в п. 6 указывает на нарушение принципа пропорциональности.

Именно нарушение этого принципа является одной из причин признания действий ЕЦБ превышением полномочий, по мнению ФКС. С другой стороны, зона евро распространяется на территорию государств, входящих в зону этой валюты, и таким образом ЕЦБ организует денежный оборот как классический центральный банк, основываясь на тех же принципах, что и центробанки, подпадающие под действие конституции. К тому же решение ФКС создает прецедент, способствующий фрагментации регулирования валютных отношений между государствами-членами, так как ведение денежно-кредитной политики рассматривается как политика, направленная на обеспечение достижения целей Европейского Союза отдельно от ведения денежно-кредитной политики с учетом положения экономики отдельного государства-члена.

Здесь целесообразно вспомнить, что ст. 271 Договора о ЕС наделяет Суд ЕС компетенцией, распространяющейся на споры, возникающие в связи с ис-

полнением обязанностей центральными банками в соответствии с положениями и уставами Договора о ЕС и уставами ЕЦБ и ЕСЦБ. В указанной статье Договор применяет тот же принцип, что и исполнение государством — членом ЕС решений Комиссии ЕС и, соответственно, «если Суд Европейского Союза признает, что национальный центральный банк не выполнил какую-либо из обязанностей, возложенных на него согласно Договорам, то данный банк должен принять меры, которые требуются для исполнения решения Суда Европейского Союза»⁷. Наконец, если Совет управляющих ЕЦБ обладает такими же полномочиями по отношению к центральным банкам государств — членов ЕС, то механизм разделения компетенций между ФКС государства — члена ЕС и Суда ЕС должен применяться в той же манере, что и по вопросам рассмотрения соответствия актов ЕЦБ конституции государства-члена, оставляя открытым вопрос разделения компетенций.

Возвращаясь к принципу пропорциональности, ФКС посчитал, что цели денежно-кредитной политики ЕЦБ и экономической политики должны быть сбалансированными по отношению друг к другу, учитывать последствия своих решений (ЕЦБ), сославшись на ст. 5 Договора о ЕС. Эта же статья устанавливает особую процедуру исполнения актов ЕЦБ центральными банками государств-членов. Так, ФКС определяет пределы полномочий ЕЦБ, исходя не только из разделения денежно-кредитной политики на внутриевропейскую и национальную, но и выбора инструментов денежно-кредитной политики.

В связи с этим стоит упомянуть решение Суда ЕС по делу «Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (далее — ОЛАФ) против ЕЦБ». Данное дело касалось Регламента ЕЦБ 1999/726, в рамках которого были созданы собственные внутренние процедуры для борьбы с мошенничеством. Комиссия ЕС оспаривала данный Регламент ЕЦБ, считая, что он нарушает положения Регламента ЕС 1073/1999⁸, которые уполномочили ОЛАФ осуществлять следственные действия по внутреннему надзору за всеми институтами, учреждениями и органами Союза. Проблема, однако, заключалась в том, что, с точки зрения ЕЦБ, независимый статус и эффективное функционирование в формировании денежно-кредитной политики могут оказаться под угрозой, если они будут подвергаться внешним (хотя и независимым) расследованиям. Аргументом ЕЦБ было то, что равновесие между институтами ЕС было бы нарушено для ЕЦБ в случае «вторжения» в его деятельность административных органов. Исходя из своих требований конституционного характера,

⁷ П. “d” ст. 271 Договора о ЕС.

⁸ Regulation (EC) No. 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF).

⁶ См. п. 3 ст. 282 Договора о ЕС.

ЕЦБ утверждал, что положение об ОЛАФ неприменимо к нему.

Решая этот межведомственный конфликт, Суд ЕС вынужден был признать легитимность первой попытки ограничения полномочий ЕЦБ. Суд решительно и недвусмысленно отверг мнение о том, что ЕЦБ может считаться автономной структурой среди других институтов. Генеральный адвокат отклонил аргументы, высказанные ЕЦБ, в очень подробной форме: «Европейский центральный банк подчиняется общим принципам права, которые являются частью законодательства Европейского сообщества и содействует целям этого Сообщества, изложенным в ст. 2 Договора о функционировании Европейского Союза, устанавливающим выполнение поставленных перед ним задач и обязанностей. Поэтому Европейский центральный банк можно охарактеризовать как Центральный банк Европейского сообщества: было бы неточным характеризовать его... как организация, которая “не зависит от Европейского сообщества”, как “Сообщество в Сообществе”, как “новое Сообщество”, или действительно как нечто, выходящее за рамки понятия органа, созданного или основанного Договором о ЕС в Положении № 10763/1999»⁹.

Суд ЕС последовал мнению генерального прокурора, заявив, что ЕЦБ, созданный в соответствии с Договором о ЕС, должен был получить высокий уровень независимости¹⁰, но все же должен считаться органом Европейского сообщества и на этом основании подлежащим регулированию ОЛАФ. Основное обоснование этого решения было обусловлено функциональной интерпретацией независимости ЕЦБ: «Установленная таким образом независимость не является самоцелью; она служит определенной цели. Защищая процесс принятия решений ЕЦБ от краткосрочного политического давления, принцип независимости направлен на то, чтобы ЕЦБ мог эффективно преследовать цель стабильности цен и без ущерба для этой цели поддерживать экономическую политику Сообщества». Другими словами, генеральный адвокат про-

водит функциональную границу для независимости ЕЦБ: вмешательство в его независимость, запрещенное Договором, ограничивается теми действиями, которые могут подорвать способность ЕЦБ выполнять свою задачу по обеспечению ценовой стабильности¹¹. Помимо этого, другие виды взаимодействия или надзора также являются законными. Суд придерживался той же аргументации, заявив, что независимость ЕЦБ «строго функциональна и ограничена выполнением ее конкретных задач». В частности, Суд заявил, что независимость ЕЦБ не означает полного отсутствия контроля над его деятельностью. Фактически «Европейский центральный банк на условиях, установленных Договором о функционировании Европейского Союза и статусом Европейской системы центральных банков, подлежит различным видам контроля Сообщества, в частности рассмотрению Судом ЕС и контролю со стороны Европейской счетной палаты»¹².

В этом решении Суд ЕС в основном опроверг попытку ЕЦБ расширить свою независимость таким образом, который совершенно не связан с его функциями¹³. Так, Суд уточнил как статус ЕЦБ, так и его конституционную роль. Он даже пошел дальше, рассмотрев необходимые элементы демократической подотчетности, которые должны быть соблюдены ЕЦБ, даже несмотря на то, что этот вид подотчетности в основном сводится к подотчетности ЕЦБ перед Европейским парламентом в форме докладов и допросов в комитетах последнего¹⁴.

В другом решении Суд ЕС пошел еще дальше, признав функцию ЕЦБ по предоставлению ликвидности, что осуществляется посредством выкупа облигаций, — политическим решением, распространяющимся на государства — члены Еврозоны¹⁵.

Это стало следствием кризисных явлений, когда влиятельнейшие центральные банки начали процесс количественного смягчения для повышения уровня ликвидности с целью предотвратить дестабилизацию финансовых рынков и преодолеть риски дефицита платежного баланса и бюджетного дефицита. Кроме того, ЕЦБ стал частью системы управления финансовыми отношениями в Еврозоне наряду с Европейским стабилизационным механизмом (далее — ЕСМ). ЕСМ является одним из международных механизмов по предоставлению ликвидности, страна-

⁹ Opinion of the AG Jacobs on Pringle, 15 January 2015, para. 60.

¹⁰ Заключение генерального адвоката привело к признанию Европейским судом независимости ЕЦБ: «Очевидно, что Договор и Устав предоставляет Европейскому центральному банку высокий уровень независимости, который эквивалентен или, возможно, больше, чем независимость национальных центральных банков, что было характерно до реформ, проводимых на национальном уровне в целях соблюдения требований о вступлении в валютный союз. Однако принцип независимости не означает полной изоляции или полного отсутствия сотрудничества с учреждениями и органами Сообщества. Договор запрещает только то влияние, которое может подорвать способность Европейского центрального банка эффективно осуществлять свои функции по повышению ценовой стабильности, и которое (влияние) должно рассматриваться как необоснованное» (Там же. Para. 155).

¹¹ Там же. Para. 149—150.

¹² OLAf, C-11/00 2003 E. C.R. I-7147, para. 135.

¹³ См.: *Goebel R.* Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAf Judgment // *Fordham International Law Journal*. 2005. Vol. 29. Iss. 4. P. 642—643.

¹⁴ См.: *Goldoni M.* The Limits of Legal Accountability of the European Central Bank // *George Mason Law Review*. 2017. No. 24 (2). P. 595—616.

¹⁵ Case 370/12, *Pringle v. Ireland*, 2012, para. 136.

ми-участницами которого являются члены Еврзоны¹⁶. Суду ЕС необходимо было решить, являются ли меры, принимаемые ЕСМ и ЕЦБ, законными в рамках Договора о ЕС¹⁷. Суд указал, что деятельность ЕСМ основана на международном договоре, не входящем в право Европейского Союза, однако нет никаких оснований считать участие ЕЦБ в данном механизме неправомерным, так как цели, установленные в ЕСМ, направлены на ту сферу регулирования, которая делегирована ЕЦБ Договором о ЕС¹⁸. Следовательно, ЕЦБ и ЕСМ выступали как международные органы, регулирующие валютные отношения в рамках ЕС.

Решение ФКС Германии от 5 мая 2020 г. ставит под сомнение не только приоритет цели стабилизации цен над оказанием помощи государствам — членам ЕС и свободу ЕЦБ выбирать инструменты денежно-кредитной политики, но и их применение по отношению к государствам — членам ЕС, так как в п. 6(с) своего решения ФКС определяет механизм выкупа государственных облигаций как непропорциональный по той причине, что для некоторых государств — членов ЕС Европейский центральный банк становится главным кредитором. Более того, ФКС выступает против выкупа государственных долговых обязательств еще и потому, что такое действие запрещено Договором о ЕС — прямое финансирование бюджета государства Центральным банком, эмитентом валюты (данный запрет является популярным во многих странах мира ввиду того, что прямой выкуп государственных облигаций увеличивает инфляционные риски).

Стоит также отметить, что программа ЕЦБ по выкупу активов является одним из главных инструментов наряду со смягчением условий кредитования — мягкой денежно-кредитной политикой. Эмиссия евро под низкую или отрицательную ставку увеличивает доступность финансирования по ее стоимости, а выкуп активов (включая облигации) увеличивает денежную массу. Увеличенная денежная масса снижает спрос на евро и его стоимость относительно цен на товары и услуги на территории ЕС, а также курс евро к валютам других государств (не входящих в ЕС). Эти инструменты денежно-кредитной политики ЕЦБ направлены на таргетирование инфляции на уровне 2%. Инфляция на таком уровне обеспечивает стабильность цен.

ЕЦБ был вынужден прибегать к нетрадиционным методам ведения денежно-кредитной политики с 2014 г., так как используемые прежде финансовые инструменты не позволяли преодолеть дефляционные риски, которые дестабилизируют цены. ФКС не ставит под сомнение ни цель по инфляции в 2%,

ни необходимость снижения ставки до отрицательных значений. Одновременно с этим ФКС признает незаконным инструмент достижения этой цели — выкуп активов на вторичном рынке, лишая ЕЦБ возможности достижения поставленной законной цели. Причина здесь кроется в экономических проблемах, присущих не только Евросоюзу, но и развитым странам в целом, валюты которых входят в число резервных валют (а также мировых валют, используемых для международных расчетов). Эти же валюты используются в качестве защитных активов в условиях экономического кризиса, затрагивающего страны, валюты которых не являются резервными. По этой причине рост спроса на евро повышает его цену, создавая дефляционные риски.

Еще одной проблемой регулирования валютных отношений является разница экономик государств — членов Еврзоны и ЕС в целом. Центральный банк осуществляет денежно-кредитную политику исходя из тенденций на рынке, а рынок, в свою очередь, может функционировать естественным образом в условиях свободы ценообразования для обеспечения конкуренции. Свобода ценообразования требует ухода органов власти из экономики (отсутствие тарифного регулирования). Так, законодатель обеспечивает Центральный банк независимостью от политических органов власти, что в определенной степени можно сравнить с судами. Однако если Центральный банк нацелен на стабильность цен без возможности тарифного регулирования, то валютное регулирование осуществляется посредством рыночных инструментов, закрепленных в актах ЦБ. По этой причине ЕЦБ принял решение по выкупу государственных облигаций на вторичном рынке, избегая запрета на прямое финансирование бюджета государств — членов ЕС. Тем не менее, ФКС ставит под сомнение возможность применения таких инструментов еще и потому, что Конституция Германии определяет конкретные механизмы балансирования бюджета в зависимости от рыночной конъюнктуры, с оглядкой на «исключительные чрезвычайные ситуации, не поддающиеся государственному контролю и существенно вредящие финансовому потенциалу государства»¹⁹. При этом п. 1 ст. 127 Договора о ЕС предписывает ЕЦБ вести денежно-кредитную политику на основе принципов открытой рыночной экономики и свободной конкуренции.

Из указанного следует, что пределы нынешних полномочий ЕЦБ не позволяют достичь цели, которые перед ним поставлены Договором о ЕС. К тому же ФКС Германии определил еще приоритет принципов, установленных в Договоре о ЕС. Наконец, ФКС ставит вопросы суверенитета выше общих целей в ЕС, подразумевая приоритет стабильности национальной финансовой системы над финансовой системой других

¹⁶ Preamble of the EFSF Framework Agreement.

¹⁷ Case 370/12, Pringle v. Ireland, 2012.

¹⁸ Ibid. P. iii ECLI:EU:C:2012:756.

¹⁹ П. 3 ст. 109 Конституции Германии.

государств-членов и ЕС и Еврозоны в целом. Решение этой проблемы, как следствие, перенесен в Европейскую комиссию и Суд ЕС, которые должны определить соответствие действий ЕЦБ другим принципам Договора о ЕС, соответствие программы стимулирования ЕЦБ положениям Договора о ЕС, и наконец

пределы полномочия Суда ЕС в толковании норм Договора о ЕС. Данный конфликт, включающий аспекты государственного суверенитета и правосубъектности интеграционных объединений, отражает существующие проблемы соотношения международного и национального права как в теории, так и на практике.

Библиографический список

Goebel R. Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment // *Fordham International Law Journal*. 2005. Vol. 29. Iss. 4.

Goldoni M. The Limits of Legal Accountability of the European Central Bank // *George Mason Law Review*. 2017. No. 24 (2).

On the Decision of the German Federal Constitutional Court on the European Central Bank's Public Sector Purchase Program

M. G. Mekhtiev, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: mekhtiev.mg@gmail.com

DOI: 10.12737/jflcl.2020.036

The article analyzes the decision made on May 5, 2020 by the German Federal Constitutional Court on the European Central Bank's program to purchase the EU Member-States' public sector assets. The Constitutional Court recognizes the ECB's stimulus program as ultra vires, since the Treaty on the functioning of the European Union does not provide for the ECB the power to purchase sovereign bonds, as it can provoke inflation. The German Constitutional Court also defines the limits of the ECB powers to conduct international monetary policy, which, in the opinion of the Constitutional Court, does not comply with the provisions of the German Constitution.

The research is based on the following methods: dialectics, comparative legal analysis and document analysis.

The author concludes that the attempt to limit the powers of the European Central Bank is caused by the need to protect the constitutional identity of Germany and to ensure its financial stability. The latter can be violated by implying unified mechanisms to stabilize the EU financial system and by organizing the euro turnover on the basis of averaged indices in an open market economy within the entire Eurozone. The ECB approaches this matter due to the need to achieve the goals set for it by the Treaty on the functioning of the EU. However, the freedom to choose tools to achieve this goal is based on the principles of an open market economy and this contradicts to the stabilization principles of the German budget in its basic law. As a result, the decision of the German Federal Constitutional Court demonstrates the unsolved problems of the relationship between international (in particular, European) and national law both in theory and in practice.

Keywords: German Federal Constitutional Court, European Central Bank, sovereign bonds, monetary policy.

For citation: Mekhtiev M. G. On the Decision of the German Federal Constitutional Court on the European Central Bank's Public Sector Purchase Program. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 4, pp. 134—138. DOI: 10.12737/jflcl.2020.036 (In Russ.)

References

Goebel R. Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment. *Fordham International Law Journal*, 2005, vol. 29, iss. 4.

Goldoni M. The Limits of Legal Accountability of the European Central Bank. *George Mason Law Review*, 2017, no. 24 (2).