

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЦЕНТРАЛЬНИХ БАНКІВ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ

У статті розглядається історія виникнення центрального банку, його правовий статус і закріплення на законодавчому рівні. Аналізуються конституції держав-членів Європейського Союзу на предмет норм, які визначають правовий статус центрального банку і проведено порівняльний аналіз з нормами Конституції країни, які визначають правовий статус Національного банку України

Ключові слова: конституція, банківська система, центральний банк, правовий статус, країни-члени ЄС.

В статье рассматривается история возникновения центрального банка, его правовой статус и закрепление на законодательном уровне. Автором проведен анализ конституций стран-членов Европейского Союза, на предмет норм, которые определяют правовой статус центрального банка и проведён сравнительный анализ с нормами Конституции Украины, которые определяют правовой статус Национального банка Украины.

Ключевые слова: конституция, банковская система, центральный банк, правовой статус, страны-члены ЕС.

The article looks at the history of foundation of the central bank, its legal status and legislative consolidation. The author has carried out analysis of the constitutions of the Member States of the European Union for the purpose of detecting the norms which directly reflect legislative status of the central bank of a country. The comparative analysis with the norms of the Constitution of Ukraine that consolidate legal status of the National bank of Ukraine has also been carried out.

Key words: Constitution, banking system, central bank, legal status, Member States of the European Union.

В умовах фінансової та економічної кризи, яка охопила більшість країн світу, особливої уваги набула проблема стабільності банківської системи, управління якою є цільовим напрямом у діяльності держави. Варто відзначити, що забезпечення стабільності банківської системи здійснюється шляхом регулювання банківської діяльності за допомогою Конституції та відповідного законодавства. Держава визначає спеціальні органи, що виступають в ролі суб'єктів управління банківською системою. В сучасних умовах одним з найголовніших серед таких органів є центральний банк.

Питання правового статусу центрального банку досліджувались у працях таких вчених, як Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, І.Б. Заверуха, О.А. Костюченко, В.Л. Кротюк, А.Т. Ковальчук, О.П. Орлюк, В.В. Пасічник, А.О. Селіванов та інших.

Наукове дослідження будь-якого явища державного і суспільного життя завжди зумовлює об'єктивну потребу у з'ясуванні його первинної суті, основних ознак та історії розвитку, що створює методологічну основу для розв'язання актуальних проблем цього явища в сучасний період.

За свідченням істориків, першим центральним банком був Шведський Ріксбанк, утворений у 1668 році, проте обставини його організації тепер мало відомі.

У більшості країн Західної Європи функції центрального банку були закріплені за певними банками з середини XIX – початку XX століть. Так, Банк Франції став єдиним емісійним центром у 1848 р., в Росії – у 1860 р., а Банк Іспанії – у 1874 р.

Історично в усіх країнах центральні банки утворювалися як великі банки, наділені особливими повноваженнями. У більшості країн ці банки були створені як акціонерні компанії. Перший такий акціонерний банк був Англійський банк, створений у Лондоні у 1694 р. Поступово центральні банки монополізували функцію емісії банкнот та інші специфічні функції і затверджувалися як центри національних кредитних систем.

Центральний банк є посередником між державою та економічною системою. Його головна роль полягає в тому, щоб регулювати грошові й кредитні потоки за допомогою засобів, які закріплені за ним в законодавчому порядку.

У різних державах такі банки називаються по-різному: національні, центральні, державні, емісійні, резервні.

Центральний банк є органом регулювання, що поєднує в собі риси банку і державного відомства. Центральний банк не завжди належить державі. Але навіть тоді, коли держава формально не володіє його капіталом або володіє частково, центральний банк виконує функції державного органу.

Основні функції центрального банку:

- емісія банкнот;
- проведення грошово-кредитної політики;
- рефінансування кредитно-банківських інститутів;
- проведення валютної політики;
- регулювання діяльності кредитних інститутів;
- функції фінансового агента уряду¹.

Правовий статус центральних банків зарубіжних країн закріплений у правових актах: законах про центральні банки та в їх статутах, законах про банківську й кредитну діяльність, у валютному законодавстві. Як правило, основним правовим актом, що регулює діяльність центрального банку, є закон про центральний банк, у якому визначаються його організаційно-правовий статус, функції, процедура призначення вищого керівного складу, взаємовідносини з державою і національною банківською системою². Водночас, не можна оминати увагою Конституцію, яка є основним законом будь-якої країни, і так само може закріплювати загальні норми правового статусу центрального банку.

Порівняльний аналіз конституцій країн-членів Європейського Союзу (ЄС) дає змогу виокремити деякі положення, які розкривають зміст правового статусу центральних банків членів ЄС. Звернемо увагу та такі головні аспекти цих положень: а) основна функція і завдання центрального банку; б) процедура призначення голови центрального банку та його заступника; в) порядок створення і функціонування керівних органів центрального банку; г) взаємодія центрального банку з іншими органами державної влади.

Слід відзначити, що визначення складових статусу центрального банку у конституціях різних країн мають свої особливості і не завжди відповідають поставленій меті дати повну характеристику об'єкта дослідження у тій чи іншій країні.

Норми, які визначають правовий статус центрального банку, містяться у спеціальних главах чи розділах конституцій таких країн-членів ЄС: Естонія – глава 8 «Фінанси і державний бюджет»; Литва – Глава XI «Фінанси і державний бюджет»; Польща – Розділ X «Публічні фінанси»; Португалія – Розділ IV «Фінансова і фінансова система»; Словаччина – Розділ I «Економіка Словацької Республіки»; Словенія – Глава VI «Публічні фінанси»; Фінляндія – Глава 7 «Державні фінанси»; Швеція – Глава 9 «Фінансова влада».

Однак, існує 3 країни, в конституціях яких, є глави, які безпосередньо присвячені центральному банку. До них належать: Кіпр – Глава III «Голова та заступник Голови Емісійного банку; Угорщина – Глава VI «Державна рахункова палата та Угорський Національний банк; Чехія – Глава 6 «Чеський Національний банк»³.

Конституція України не містить окремого розділу чи глави, яка присвячена Національному банку України. Однак, при цьому принципи правового статусу Національного банку України не втрачають своєї важливості і закріплені у Розділі IV «Верховна Рада України» та Розділі V «Президент України» Конституції України⁴.

1. Положення, які розкривають основну функцію і завдання центрального банку.

Так, у главі VI §32/D Конституції Угорщини визначені такі завдання Угорського Національного Банку: випуск – засобом, який передбачений у спеціальному законі, - законних платіжних коштів, захист ціннісної стійкості національного платіжного засобу, регулювання грошового обігу.

Відповідно до статті 111 Конституції Естонії виключне право емісії естонських грошей, належить Банку Естонії. Крім того, він організовує грошовий обіг і забезпечує стабільність національної валюти.

Конституції Литви та Польщі також, закріплюють право своїх центральних банків на емісію грошей. Так, стаття 227 Конституції Польщі містить положення щодо виключного права центрального банку на встановлення і реалізацію грошової політики.

Конституція Чехії (стаття 98) визначає, що головною метою діяльності Чеського національного банку є забезпечення стабільності валюти.

Банк Португалії, відповідно до статті 102 Конституції є національним центральним банком і здійснює свої функції відповідно до закону та міжнародних норм, що є обов'язковими для португальської держави.

Згідно з главою 9 «Фінансова влада» Конституції Швеції Ріксбанк є центральним банком держави, який підпорядковується Ріксдагу (парламенту). Ріксбанк несе відповідальність за грошову політику. Тільки Ріксбанк має право друкувати банкноти і карбувати монети. Постанови про грошові та платіжні системи в інших випадках встановлюються законом⁵.

2. Положення, які визначають процедуру призначення голови центрального банку.

Такі положення, закріплені лише в Конституціях Угорщини, Литви, Словенії, Польщі.

Відповідно до ч.2,3 §32/D Конституції Угорщини Голову Угорського Національного Банку призначає Президент Республіки терміном на 6 років. Голова Угорського Національного Банку щорічно звітує про свою діяльність перед Державними зборами (парламентом).

Керуючий Центральним банком Словенії призначається Державними зборами (Парламентом).

Голова правління Банку Литви призначається строком на 5 років сеймом за поданням Президента Республіки.

Відповідно до ч.3 і 4 статті 227 Конституції Польщі голова Польського Національного Банку призначається Сеймом за поданням Президента Республіки на 6 років. Голова національного банку не може належати до складу політичної партії, професійної спілки, вести публічну діяльність, що несумісна з гідністю його посади.

Особливої уваги заслуговує Глава III (ст.ст. 118-121) Конституції Республіки Кіпр, у якій досить детально визначаються питання призначення та звільнення з посади голови та заступника голови Емісійного банку Республіки Кіпр, а також розкривається зміст їх повноважень.

Так, відповідно до статті 118 Президент та віце-президент Республіки Кіпр призначають спільно двох компетентних осіб на посаду голови і заступника голови Емісійного банку Республіки.

Голова і заступник голови Емісійного банку Республіки є державними службовцями або призначаються на умовах, що визначені у документах про їх призначення.

Президент і віце-президент Республіки мають право, діючи спільно, звільнити у будь який момент голову чи заступника голови Емісійного банку Республіки або одночасно обох, залежно від обставин. У разі коли голова або заступник голови Емісійного банку Республіки до звільнення з посад були штатними державними службовцями, відповідно до положень Конституції, їм забезпечується інша посада на постійній державній службі Республіки.

Відповідно до статті 119 Конституції голова Емісійного банку Республіки за допомогою свого заступника виконує фінансові закони Республіки, керує Емісійним банком Республіки і виконує будь-які інші дії або функції, які входять до компетенції Емісійного банку Республіки. Перераховані повноваження і функції голови Емісійного банку Республіки можуть виконуватись їм особисто або через підлеглих йому співробітників.

Заступник голови Емісійного банку Республіки відповідно до статті 120 Конституції має повноваження і виконує функції, які за звичайних умов входять до його компетенції. Він може, також діючи за наказами голови, виконувати будь яку функцію або дії, що входять до компетенції голови Емісійного банку Республіки відповідно Конституції чи відповідних законів⁶.

3. Положення, які закріплюють порядок утворення і функціонування керівних органів центрального банку.

Керівництво Банком Литви здійснює правління банку у складі його голови, заступників голови та членів.

Вищим керівним органом Національного банку Словаччини є Банківська рада Національного банку Словаччини.

Органами Польського Національного Банку є: голова Польського Національного Банку; Рада Грошової Політики, а також Правління Польського Національного Банку (ч. 2 ст. 227). До складу Ради Грошової Політики входять Голова Польського Національного Банку як голова, також особи, які мають відповідні знання у фінансовій сфері і призначені у рівній кількості Президентом Республіки, сеймом і Сенатом терміном на 6 років (ч. 5 ст. 227). Організація і принципи діяльності Польського Національного Банку, а також принципи призначення і звільнення його органів визначаються законом.

У Швецькому Ріксбанку є одинадцять уповноважених, які обираються Ріксдагом. Ріксбанком керує правління, яке призначається уповноваженими. Уповноважені можуть звільнити члена правління, якщо він протягом тривалого часу не виконує свої обов'язки, або в разі, коли він передоручив іншій особі свої обов'язки без поважних на те причин. Постанови про вибори уповноважених, про керівництво Ріксбанком та його діяльність встановлюються законом⁷.

4. Положення, які визначають взаємодію Центрального банку з іншими органами державної влади.

Порівняльний аналіз цих положень у різних країнах свідчить, як і в попередніх випадках, про їх велику різноманітність.

Так, Банк Естонії діє на підставі закону і є підзвітним Державним зборам.

Голова Угорського Національного Банку щорічно звітує про свою діяльність перед Державними зборами.

Рада Грошової Політики Республіки Польща (до її складу входить Голова Польського Національного банку) щороку визначає основні положення грошової політики і подає їх Сеймові одночасно з проектом бюджетного закону, що вноситься на розгляд Радою Міністрів. Рада Грошової Політики упродовж 5 місяців до закінчення бюджетного року подає Сеймові звіт про виконання основних положень грошової політики.

Центральний банк Словенії самостійно здійснює свою діяльність і несе відповідальність безпосередньо перед Державними зборами.

Банк Фінляндії перебуває під гарантією й опікою Едускунти (парламенту) відповідно до закону. Едускунта обирає уповноважених осіб для здійснення нагляду за діяльністю Фінляндського банку. Відповідна комісія Едускунти та уповноважені особи мають право отримувати відомості, які необхідні їм для контролю за Фінляндським банком (глава 7 §91).

Втручання у діяльність Чеського національного банку допускається лише у випадках, передбачених законом.

Жоден орган Швеції не може давати вказівки Ріксбанку, щодо того, як він має вирішувати питання грошової політики. Водночас, Ріксдаг здійснює перевірку діяльності банку, наскільки відповідально використовуються фонди. Якщо Ріксдаг відмовив уповноваженому в довірі, то уповноважений повинен піти з посади⁸.

Розглянемо тепер докладно питання про правовий статус центрального банку України.

Відповідно до Конституції України державна влада в нашій державі поділена на три незалежні гілки – законодавчу, виконавчу і судову. Належне місце Конституцією України відведене Національному банку України, який відіграє одночасно дві ролі: 1) як орган держави, що виконує функцію забезпечення стабільності національної валюти і 2) як своєрідний центр самоуправління банківської системи⁹.

Для з'ясування місця і ролі Національного банку України в системі державних органів країни, важливе значення відіграють конституційні принципи встановлення його провідної ролі як єдиного емісійного центру в країні.

Принцип, який формує основну функцію центрального банку держави: забезпечення стабільності грошової одиниці – гривні (стаття 99 Конституції України).

Принцип, що визначає паритетність Верховної Ради України та Президента України щодо добору та призначення на посаду Голову Національного банку

України (п.18 ст. 85 Конституції України), а також складу Ради Національного банку України (п.19 ст. 85; п.12 ст. 106 Конституції України).

Наступний принцип закріплює створення і функціонування керівного органу Національного банку України – Ради банку, на яку як найвищий орган центрального банку держави покладається відповідальність за розробку Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її реалізацією (стаття 100 Конституції України)¹⁰.

Принципи взаємовідносин Національного банку України з органами державної влади визначаються главою IX Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р.¹¹

Так, відповідно до ст. 51 цього закону Національний банк України підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Національний банк України має право подавати Президенту України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання своїх функцій.

Національний банк України та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки та здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку (ст. 52 ЗУ «Про Національний банк України»). Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавну програму економічного розвитку України. Водночас, ст. 24 Закону України «Про Національний банк України» передбачає, що основні засади грошово-кредитної політики ґрунтуються на основних критеріях та макроекономічних показниках загальнодержавної програми економічного розвитку та Основних параметрах економічного та соціального розвитку України на відповідний період. Ці параметри включають прогнозні показники обсягу валового внутрішнього продукту, рівня інфляції, розміру дефіциту Державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торгового балансів, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Національний банк України незалежний від державних органів влади при виконанні покладених на нього функцій.

Незалежність – це невід’ємна ознака правового статусу Національного банку України як центрального банку держави і один з основних принципів побудови верхнього рівня банківської системи ринкового типу. Необхідність надання центральному банку незалежного, з точки зору організаційного підпорядкування, статусу пояснюється прагненням законодавця забезпечити послідовність і стабільність грошово-кредитної політики, звільнити її від впливу інтересів державних органів влади чи окремих посадових осіб і таким чином підтримати довіру до неї.

Водночас слід звернути увагу на те, що Україна, сьогодні, прагне до інтеграції з об’єднаною Європою, яка є взірцем розуміння місця і ролі центрального банку у розвитку економіки та суспільства. Так, наприклад, Маастрихтські угоди країн Європейського Союзу встановлюють, що центральним банкам країн-учасниць заборонено надавати кредити їх урядам або купувати нові інструменти державної позики для надання допомоги уряду у фінансуванні бюджетного дефіциту. Європейські держави – члени Європейського Союзу зобов’язані привести свої закони про центробанки до єдиного знаменника: центральні банки повинні бути виведені з-під контролю виконавчої влади, тобто користуватися повною автономією у сфері монетарної політики.

Звісно, що правове становище центрального банку та рівень його незалежності від державних органів різняться залежно від рівня розвитку держави. Роль центробанку в країнах з розвинутою економікою значно відрізняється від ролі, яку вони виконують у державах, що лише стали на шлях розвитку ринкової економіки. На статус центрального банку значний вплив має форма правління в державі та форма її державного устрою¹².

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що Конституції 11 країн-членів ЄС, серед яких Республіка Естонія, Республіка Кіпр, Литовська Республіка, Республіка Польща, Португальська Республіка, Республіка Словаччина, Республіка Словенія, Республіка Угорщина, Фінляндська Республіка, Чеська Республіка та Королівство Швеція закріплюють правовий статус центрального банку. Конституції зазначених країн тією чи іншою мірою розкривають зміст правового статусу центрального банку в частині виконання його основних функцій, а також процедури призначення голови центрального банку, створення і функціонування керівних органів центрального банку; взаємодії центрального банку з іншими органами державної влади. В цьому ряду гідне місце займає і Україна.

1. <http://wikipedia.org/> 2. *Старинський М.В.* Порівняльне банківське право: Навч. посіб. – Суми, 2006. – С.109. 3. *Конституции государств Европы: В 3 т./ Под общей редакцией и со вступительной статьёй директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова.* – М., 2001. – Т.1. – С. 551; Т. 2. – С. 252-253, 357, 727-728, 780; Т. 3. – С. 195, 390, 516, 614, 736. 4. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст.141; 2005. – № 2. – Ст. 44. 5. *Конституции государств Европы: В 3 т. – Т.1. – С. 551; Т.2. – С. 357, 727, 780; Т.3. – С. 516, 614, 736.* 6. Там само. – Т.1. – С. 551; Т.2. – С. 252-253, 357, 728; Т.3. – С. 195. 7. Там само. – Т. 2. – С. 357, 727–728; Т.3. – С. 125, 614. 8. Там само. – Т.1.– С. 551; Т. 2 – С. 727–728; Т.3. – С. 195, 390, 516, 614, 736. 9. *Кредитна система України і банківські технології: Навч. посіб.: У 3 кн./ В.С. Стельмах, А.В. Шаповалов, В.Л. Кротюк та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. І.В. Сала. – Л., 2002. Книга перша: Кредитна система України / В.С. Стельмах, А.В. Шаповалов, В.Л. Кротюк та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. І.В. Сала. – Л., 2002. – С. 52–53; 59–61.* 10. *Банківське право України: Навч. посіб. Кол. авт.: Жуков А.М., Іоффе А.Ю., Кротюк В.Л., Пасічник В.В., Селіванов А.О. та ін. / За заг. ред. А.О. Селіванова – К., 2000. – С. 37.* 11. *Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV // <http://zakon.rada.gov.ua/>* 12. *Кредитна система України і банківські технології: Навч. посіб.: У 3 кн. / Книга перша: Кредитна система України. – С. 59–61.*