

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
ЦЕНТРАЛЬНИХ БАНКІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Автор в порівняльному аспекті аналізує деякі ознаки правових статусів центральних банків країн Європи. Досліджує особливості правового статусу центральних банків в державах-членах ЄС та третіх країнах, і сформульовані висновки щодо удосконалення правового статусу центрального банку України при проведенні процесу адаптації українського фінансового законодавства до норм Європейського Союзу.

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

Постановка проблеми. Банківську систему кожної країни порівнюють з кровоносною системою, тоді слід відмітити, що центральний банк є серцем цієї системи. Від його ефективної і належної діяльності буде залежати не тільки функціонування банківської системи в країні, але також всієї економіки. Саме тому автор окреслює проблему даного дослідження як розгляд та аналіз засад створення та діяльності центрального банку в країнах Європи.

Метою публікації є у розрізі зовнішньополітичного напрямку України – інтеграції в ЄС, вирішити наступні завдання: дослідити засади фінансово-правового аспекти створення та діяльності центральних банків в країнах Європи та сформулювати висновки і розробити *de lege ferenda* щодо удосконалення правового статусу Національного банку України.

Ступінь наукової розробки проблеми. Слід відмітити, що даною проблематикою займалися наступні юристи-науковці Л. Воронова [1], Н. Єрпильова [2], Г. Тосунян [3], Н. Хімічева [4] та інші науковці країн Європи, але ними були проаналізовані деякі аспекти організації банківських систем у державах-членах ЄС, але не проведений комплексний порівняльно-правовий аналіз регулювання організації та функціонування банківської системи в країнах Європи.

Виклад основного матеріалу. Правовим статусам центральних банків кожної європейської країни приналежні тільки їм характерні особливості. Проаналізуємо основні завдання, які лежать перед кожною країною для забезпечення ефективної діяльності центрального банку:

1. Основою для визначення правового статусу центрального банку є визначення його організаційно-правової форми, участі держави при створенні і участі держави в формуванні статутного капіталу центрального банку. А також чи центральний банк створюється як юридична особа. В країнах Європи центральні банки створюються в різних організаційних формах: як держа-

вна юридична особа, як акціонерне товариство з 100% державною формою власності, як акціонерне товариство з участю приватного капіталу тощо. Відмітимо, що всі центральні банки в країнах Європи були створені як юридичні особи. Україна, при проведенні процесу створення центрального банку, взяла за зразок створення центральних банків країнами Центральної та Східної Європи, а саме створила центральний банк як юридичну особу, як особливий центральний орган державного управління, в якій держава формує 100% статутний капітал.

2. Наступним вкрай важливим завданням при закріпленні правового статусу центральних банків є визначення мети діяльності, так як з окресленням мети буде впливати побудова організаційної структури та її формування, визначення функцій, окреслення повноважень та фінансових інструментів, закріплення юридичної відповідальності за діяльність центрального банку. Відмітимо, що проведення грошово-кредитної політики є функцією центрального банку за допомогою якої ЦБ досягає мети яку закріплює законодавець, як правило, спеціальними правовими нормами. На відміну від більшості країн Європи Україна закріпила основну функцію Національного банку в Конституції, що на нашу думку є правильним кроком на шляху для забезпечення незалежної діяльності центрального банку, так як зміна політичних еліт та думок щодо побудови структури державного управління не впливає на діяльність НБУ. Але відмітимо, що в Україні було закріплено в ст. 99 Конституції України основну функцію НБУ, а це – забезпечення стабільності національної грошової одиниці, на відміну від мети центральних банків розвинутих країн Європи – забезпечення цінової стабільності.

Саме тому на думку автора слід, по перше змінити основний підхід щодо закріплення правового статусу Національного банку України, а саме визначити Конституції мету діяльності, а цій площині, на зразок центрального банку Єв-

ропейського Союзу, закріпити мету НБУ – забезпечення цінової стабільності.

3. Наступним основним завданням, яке повинна вирішити кожна держава, є закріплення незалежності центрального банку (надалі - ЦБ). Саме тому при створенні Європейського Союзу у Маастрихтському договорі були закріплені два найбільш важливі принципи діяльності Європейського центрального банку (надалі - ЄЦБ): принцип єдиної чітко визначеної головної мети ЄЦБ – забезпечення цінової стабільності та принцип незалежності ЄЦБ (від органів ЄС та від держав-членів ЄС) [5].

Незалежність центрального банку, на думку автора, визначається такими факторами: 1) політична незалежність; 2) незалежність від уряду; 3) інституційна незалежність; 4) особиста незалежність членів органів управління центрального банку [5]; 5) економічна незалежність центрального банку від інших органів державної влади [6]; 6) фінансова незалежність; 7) Іструментальна незалежність; 8) функціональна незалежність; 9) майнова незалежність; 10) цільова незалежність.

Розглянемо засади незалежності центральних банків. Незалежність центральних банків держав-членів ЄС є обов'язковим елементом їх правового статусу, керуючись ст.ст. 1-10 Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ. Незалежність центральних банків держав-членів проявляється у закріпленому в національному нормативно-правовому акті принципі незалежності та у забороні впливати на діяльність всім без винятку суб'єктам, як на їх території, так і на всій території ЄС.

Відмітимо, що на зразок розвинутих країн встановили незалежність центральних банків і країни Східної Європи - Україна та Російська Федерація. Так згідно із Законом РФ «Про Центральний банк Російської Федерації (Банк Росії)» Банк Росії наділений повною незалежністю у своїй діяльності, а згідно Закону України «Про Національний банк України» - центральний банк, у сфері своєї безпосередньої діяльності, наділений повною незалежністю.

4. Наступним завданням є – окреслення взаємозв'язку центрального банку з центральними органами влади. В цій площині автор відмічає, що незалежність центрального банку країн Європи не означає відсутність підзвітності та співпраці з президентом, парламентом та іншими державними інститутами.

Як правило, центральні банки підзвітні парламентам та президентам країн Європи. В Україні закріплено ступінь підзвітності та окреслені суб'єкти

перед якими підзвітний НБУ Законом України «Про Національний банк України». Визначено, як в державах-членах ЄС, що НБУ підзвітний Верховній Раді України та Президенту України.

У кожній країні відносини між державними органами та національним центральним банком різні, так як вони залежать від національної історії формування системи державної влади та традицій державотворення, особливостей державного устрою, кредитної системи та розвитку ринку капіталу. Відмітимо, що загальні аспекти взаємодії визначені в нормативно-правових актах Швейцарії¹, Німеччини², Угорщини³, Австрії, Польщі, України та інших європейських країн. Відмітимо, що в державах-членах ЄС державні органи повинні погоджувати між собою економічні та фінансові дії і політику, яку вони проводять у країні. Тобто взаємовідносини ЦБ з урядами країн Європи багатогранні та складні. Виділимо кілька сфер та механізмів взаємодії урядів з ЦБ: уряд надає для ЦБ макроекономічні показники щодо функціонування держави; центральний банк виконує функції фінансового агента уряду; керівництво ЦБ бере участь у засіданнях уряду та представляє інформацію в розрізі проведеної монетарної політики; ЦБ та уряд проводять консультації та інше.

Співпраця Національного банку України з Кабінетом Міністрів України базується на засадах рівноправності з елементами законодавчо обов'язкової співпраці у фінансовій сфері [7, с. 32], але з неправильно розставленими акцентами щодо проведення взаємних консультацій щодо грошово-кредитної політики та здійснення загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку.

¹ Згідно ст. 2 Закону Швейцарії про Національний банк: «Перед прийняттям рішення у сфері економічної та монетарної політики Федеральна рада (уряд) та Національний банк інформують один одного і координують відповідні заходи».

² Ст.13 Закону про Бундесбанк визначає порядок прийняття найважливіших рішень у сфері здійснення грошової політики – уряд проводить консультації з головою центрального банку.

³ Уряд Угорщини зобов'язаний погоджувати з НБУ законопроекти щодо кредитної та фінансової системи. Відзначимо, що міністр фінансів погоджує з НБУ законопроект щодо державного бюджету, а цьому розрізі слід відмітити, що НБУ дає свої висновки щодо законопроекту міністру фінансів, а після його передачі в парламент для прийняття закону – має право висловити пропозиції до відповідного парламентського комітету Угорщини. Уряд зобов'язаний запросити представника НБУ а своє засідання, якщо розглядаються питання, які віднесені до компетенції НБУ.

льного розвитку (у ст. 52 Закону України «Про Національний банк України»). Так як, на думку автора, не слід законодавцю зобов'язувати проводити взаємні консультації, а слід зобов'язувати органи погоджувати дії у відповідних сферах.

5. Забезпечення стабільності діяльності центрального банку, через засади колегіальності і одноособовості управління центральними банками. Діяльність, яку виконує центральний банк, реалізуються за допомогою його органів. Адміністративна структура (організація) центральних банків побудована таким чином, щоб надати відповідному суб'єкту можливість виконати в повному обсязі покладені на нього завдання та досягнути мету.

Розглянемо структуру органів управління національними центральними банками країн Європи. Органами управління Будесбанку є (Бундесбанк має дворівневу систему управління. Його керівними органами є Рада центральних банків та правління (Рада директорів) [8, с. 293]: а) Рада Центрального банку є найвищим органом, який визначає валютно-кредитну політику, загальні напрямки операцій і діяльності правління банку. До складу Ради входять: правління (виконавчий орган) та президенти земельних банків, яких призначають уряди земель. Рада приймає загальні директиви з питань порядку ведення справ і адміністративного управління банком, визначає способи проведення грошово-кредитної політики. б) Правління (Рада директорів) відповідає за реалізацію грошово-кредитної політики через відповідні монетарні інструменти, організацію управління діяльністю банку, інші повноваження, які впливають з функцій банку. Членами правління є президент, віце-президент та вісім членів правління, яких призначає на цю посаду президент ФРН терміном на вісім років за поданням федерального уряду. Це виконавчий орган Бундесбанку, який відповідає за реалізацію рішень Ради центрального банку ФРН.

У центральному банку Франції функціонують два колегіальні органи [9; 10]: а) Рада з грошової політики. Головою Ради є Керівник Банку Франції. У Раду входять два заступники керівника банку Франції та шість спеціалістів у галузі економіки та фінансів. Завданням Ради є здійснення грошово-кредитної політики, розробленої ЄСЦБ, визначає порядок проведення операцій та розробляє вимоги щодо обов'язкового резервування. б) Генеральна рада. Раду формують всі члени ради по грошовій політиці, представник Державного казначейства, представник працівників банку. До повноважень Генеральної ради входять вирішення питань поточної діяль-

ності, які непов'язані з виконанням завдань ЄСЦБ. Генеральна рада приймає рішення щодо кадрових питань, щодо питань видатків Банку Франції, складання та затвердження звітів, визначення використання прибутку банку тощо.

Найвищими органами Національного банку Угорщини [11] є Загальні збори акціонерів, Монетарна рада, Дирекція та Наглядова рада. До повноважень Загальних зборів акціонерів (єдиним акціонером НБУ є держава Угорщина) належать: розробка та внесення змін до статуту; затвердження балансу НБУ; визначення зовнішнього аудитора; встановлення розмірів заробітних плат найвищих органів НБУ. Монетарна рада здійснює весь спектр повноважень при здійсненні монетарної політики (щодо вибору інструментів, розробки заходів, їх затвердження тощо). Монетарна рада складається з мінімум 9 а максимум 11 осіб: голови НБУ (як голови Монетарної ради за своєю посадою), одного заступника, та членів, яких призначає Президент Угорщини терміном на 6 років (після погодження з компетентним комітетом парламенту Угорщини). Члени Монетарної ради є постійними працівниками НБУ.

Керівником центрального банку Угорщини вважається Голова ЦБ. Голова НБУ призначається Президентом Угорщини терміном на 6 років, за поданням Прем'єр-міністра. Відмітимо, що звільнення з посади здійснюється в такому ж порядку. Дирекція НБУ формується з Голови НБУ та його заступників (мінімум 4, максимум 6 осіб, які призначаються Президентом Угорщини за поданням Прем'єр-міністра з погодженням кандидатур з Головою НБУ). Від імені Дирекції діє Голова НБУ. До функцій дирекції НБУ входять: виконання функцій НБУ; підготовка щорічного балансу НБУ; погодження організаційних та внутрішніх аспектів діяльності НБУ; погодження бюджету (кошторису) НБУ.

Структура Національного банку України будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. Керівними органами Національного банку є Рада Національного банку України (далі - Рада Національного банку) та Правління Національного банку України (далі - Правління Національного банку) [12, с. 26].

На думку автора, організаційна структура центрального банку України «побудована» належним чином, тільки слід змінити підхід у діяльності Ради НБУ, а саме щодо формування та діяльності Ради НБУ: а) обмежити кількість разів перебування на посаді члена ради - до 2 разів, б) головування в Раді НБУ передати від обраного голови Ради до Голови НБУ, так як персональну

відповідальність з діяльність ЦБ несе Голова ЦБ, в) змінити статус членів Ради НБУ із працівників що здійснюють свою діяльність на громадських засадах та постійно діючих працівників центрального банку, основним місцем роботи яких була б Рада НБУ, тобто перевести їх у *de facto* постійно діючий орган центрального банку, тобто заборонити суміщати посади членів Ради Національного банку України з виконанням функцій депутата чи інших посадових осіб. На думку автора, сучасна ситуація в Раді центрального банку України не тільки не сприяє підвищенню ефективності діяльності НБУ, але й стимулює “злиття” гілок влади, а звідси виникнення корупції. Тому, на зразок країн Європи, слід заборонити суміщення функцій члена Ради з функціями депутата парламенту чи членство в уряді, а також членство в керівних органах, наглядових органах і контрольних органах комерційних банків та інших суб’єктів підприємницької діяльності [15].

6. Принципи діяльності центральних банків. У законодавствах країн Європи бачимо закріплення принципів діяльності центральних банків, що на нашу думку, є одним з вирішальних аспектів правового регулювання діяльності центральних банків, так принципи визначають основи не тільки діяльності, але і надають допомогу при тлумаченні правових норм та стимулюють розвиток правовідносин у відповідних напрямках.

Отже, слід закріпити в українському банківському та фінансовому законодавствах наступні загальнотеоретичні, європейські та Базельські принципи, та принципи банківського регулювання в Україні [2; 13; 14; 15]: 1) принципи діяльності центрального банку: а) принцип незалежності НБУ; б) принцип прозорості прийняття рішень та повної відкритості інформації щодо грошово-кредитної політики України (всі рішення та позиції членів Ради НБУ та експертів (науковців, практиків тощо) публікувати в офіційних виданнях НБУ); в) принцип поєднання державного управління з саморегулюванням; г) принцип зацікавленості у результатах роботи центрального банку; д) принцип відповідальності за результати роботи центрального банку тощо; 2) у сфері здійснення грошово-кредитної політики: а) незалежність у формуванні та проведенні монетарної політики; б) чітке розмежування державних фінансів і банківської системи, тобто обмеження можливості Уряду користуватись коштами центрального банку; в) принцип самокупності у діяльності центрального банку; г) принцип самостійності у діяльності; д) принцип контролю за здійсненням монетарної політики з боку парламенту;

е) принцип ефективності; є) принцип прозорості та відкритості; ж) принцип орієнтації на середньострокові цілі тощо; 3) в сфері банківського нагляду: а) принцип здійснення нагляду країни місцезнаходження (реєстрації); б) принцип однакових вимог пруденційного нагляду для всіх кредитних інститутів; в) принцип введення консолідованого нагляду; г) визначення основних підходів щодо відшкодування витрат по здійсненню нагляду за діяльністю транскордонних банків (ввести відповідальність наглядової установи в Україні - центрального банку України за належне здійснення нагляду за банківськими установами: з одного боку відповідальності перед вкладниками та кредиторами банків за якісне та ефективне моніторування за дотримання базельських норм та правил, та з іншого – відповідальності перед банками – не порушення законодавства Національним банком України при здійсненні своїх повноважень при здійсненні нагляду (необґрунтоване відкликання ліцензії, накладення санкцій, незаконне призначення тимчасового адміністратора тощо), що призведе до нанесення збитків банкам); д) встановлення процедури та відповідальності органів нагляду за порушення законодавства чи вчинення помилок при нагляду тощо.

7. Забезпечення прозорості діяльності центральних банків. Основним способом забезпечення прозорості центральних банків служать порядок та форми надання інформації про їх діяльність, як правило, це питання досить належно врегульовується національними законодавствами. З одного боку, мова йде про надання інформації (звітування) центральних банків парламентів (відмітимо, що, як правило, ці звіти не затверджуються, наприклад: Польща, Угорщина тощо), з іншого боку, фінансова звітність центральних банків надається в інформаційних цілях, для забезпечення прозорості та відкритості діяльності центральних банків. Яскравим прикладом цього може слугувати щоквартальна звітність ЄСЦБ, вільна фінансова звітність публікується кожен тиждень. Окрім цього, ЄЦБ направляє щорічний звіт про діяльність ЄСЦБ та валютної політики в Європейський парламент, Європейську Комісію та Європейську раду. Національні центральні банки використовують різні способи та механізми, наприклад, баланси центральних банків публікуються у ЗМІ для ознайомлення державних органів та громадськості [16]. Національні ЦБ мають також офіційні сайти, на яких також розміщують інформацію щодо діяльності банку.

Висновок. Отже, згідно вищевикладеного, аналізуючи *de lege lata*, автор дійшов до наступ-

них висновків та розробив *de lege ferenda*: 1) з метою врегулювання проблеми відсутності закріплення основної мети центрального банку, при застосуванні аргументу *ratio legis* та закріплення відповідальності за невиконання мети та завдань, визначити основною метою Національного банку України – забезпечення цінової стабільності (за зразком ЄЦБ та більшості держав-членів ЄС). Оскільки не вірним для країни, на думку дисертанта, в даний час є ведення політики по забезпеченню стабільності національної грошової одиниці, так як сучасна економічна теорія наголошує на інфляційному нахилі сучасної економічної політики. Йдеться про те, що уряди країн намагаються стимулювати зростання випуску продукції в короткотерміновому періоді, чим створюється додаткова інфляція, а органи грошово-кредитного регулювання повинні протистояти цьому забезпечуючи цінову стабільність; 2) для підвищення ефективності діяльності НБУ, слід закріпити в Законі України «Про Національний банк України» багатоаспектність його незалежності: політичну незалежність; незалежність від уряду; інституційну незалежність; особисту незалежність членів органів управління центрального банку; економічну незалежність центрального банку від інших органів державної влади; фінансову незалежність; інструментальну незалежність; функціональну незалежність; майнову незалежність; цільову незалежність; 3) внести зміни до ст. 52 Закону України «Про Національний банк України» щодо погодження дій уряду у фінансовій сфері з центральним банком; 4) з метою підняття ефективності роботи органів центрального банку, внести наступні зміни до Закону України «Про Національний банк України» щодо формування керівних органів НБУ: а) збільшити строк повноважень голови НБУ з 5 до 7 років; б) голова НБУ є за посадою головою Ради центрального банку; в) змінити статус членів Ради НБУ, зокрема перевести їх у постійно діючих працівників (з основним місцем роботи в центральному банку) із встановленням заробітної плати та наданням їм статусу державного службовця; 5) закріпити в українському банківському та фінансовому законодавствах наступні загальнотеоретичні, європейські та Базельські принципи, і принципи банківського регулювання в Україні: принципи діяльності центрального банку; принципи здійснення грошово-кредитної політики; принципи банківсь-

кого нагляду; 6) забезпечити прозорість та прозорість діяльності центрального банку.

Список літератури

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. / Л.К.Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006.
2. Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право: Учебн. Пособие / Н.Ю. Ерпылева. – М.: Форум – Инфра-М. - 1998.
3. Тосунян Г.А. Теория банковского права: в 2 т. / Г.А. Тосунян. – М.: Юристъ, 2002. – Т.1.
4. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И.Химичева. - М., 1999.
5. Mihaliková A. Finančné a menové vzťahy v teórii a praxi. / A. Mihaliková, L'. Horniaková. – Bratislava: Vydavateľske oddelenie PF UK. – 1999.
6. Костюченко О.А. Банківське право України / О.А.Костюченко. – К.: А.С.К., 2006.
7. Романишин В.О. Центральний банк і грошово-кредитна політика: Навч. посібник / В.О. Романишин, Ю.М. Уманців. – К.: Атіка, 2005.
8. Міщенко В.І. Центральні банки: організаційно-правові засади / В.І. Міщенко, В.Л. Кротюк. – К.: Знання, 2004.
9. Закон Франції «Про діяльність і нагляд за діяльністю кредитних установ» від 24.02.1984р. № 84-6.
10. Закон Франції «Про Банк Франції» від 04 серпня та 31 грудня 1993 р.
11. Закон Угорщини «Про Національний банк Угорщини».
12. Адамик Б.П. Національний банк і грошово-кредитна політика: Навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002.
13. Haluška J. Vplyv zavedenia eura na cenový vývoj v SR / J. Haluška, M. Olexa // Biatec. R. 18. № 3. 2010. - S 13-17.
14. Ambra T. Aktuálny vývoj v oblasti európskej regulácie finančného trhu / T. Ambra, A. Málířová, Š. Nebeský, a t.d.// Biatec. R. 18. № 5. 2010. - S 2-7.
15. Сідак М.В. Правове регулювання банківських відносин в країнах Центральної та Східної Європи: порівняльний аналіз (Україна, Чехія та Словаччина) : Монографія / М.В. Сідак, Ю.М. Бисага. – Ужгород: Ліра, 2006.
16. Сідак М.В. Правові статуси центральних банків у країнах Європи: порівняльний аналіз / М.В. Сідак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 14. 2010. – С. 351-357.

Стаття надійшла до редколегії 13 вересня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії О.В. Гетманцевим.

М.В. Сідак

**Legal principles of creation and activity of central banks in the countries of Europe:
comparative analysis**

Summary

An author is in the comparative aspect of analiue of some signs of legal statuses of central banks of countries of Europe. Probes the features of legal status of central banks in the states-members of ES and the third countries, and to formulate conclusions in relation to the improvement of legal status of central bank of Ukraine during the leadthrough of process of adaptation of the Ukrainian financial legislation to the norms of European Union.

Keywords: central bank, countries-members of ES, legal status.

М.В. Сідак

**Правовые основы создания и деятельности центральных банков в странах Европы:
сравнительный анализ**

Аннотация

Автор в сравнительном аспекте анализирует некоторые признаки правовых статусов центральных банков стран Европы. Исследует особенности правового статуса центральных банков в государствах-членах ЕС и третьих странах, и сформулированы выводы относительно усовершенствования правового статуса центрального банка Украины при проведении процесса адаптации украинского финансового законодательства к нормам Европейского Союза.

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