

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ РОЛІ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ, РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ ТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

### CONSTITUTIONAL ESTABLISHMENT OF THE CENTRAL BANK'S ROLE ON THE EXAMPLE OF UKRAINE, REPUBLIC OF BULGARIA AND REPUBLIC OF POLAND

Сокалюк Д.В., аспірант кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін  
Київський університет права Національної академії наук України

Стаття присвячена аналізу конституцій обраних держав на предмет змістовної якості та місця розташування в загальній текстовій структурі положень про центральний банк. Проаналізовано шляхи створення центрального банку як державного інституту. Визначено, що їх виділяють два: еволюційний та директивний. Викладено перелік основних функцій центрального банку, куди включено: емісійну функцію; функція «банку банків»; функція банківського регулювання і нагляду за діяльністю кредитних організацій; функцію банкіра та фінансового агента держави; функцію провідника монетарної політики. Зазначено про джерела права, що зазвичай містять положення про функціонування центрального банку. Здійснено порівняльний аналіз положень про центральний банк в конституціях України та держав-членів Європейського союзу – Болгарії та Польщі. Надано власне визначення поняттям «конституційне закріплення» та «правовий статус» центрального банку. Визначено форми конституційного закріплення положень про центральний банк: в окремих статтях окремого спеціально визначеного для цього розділу конституції, окремій статті розділу конституції, що безпосередньо не присвячена сфері державних фінансів, чи вторинне зазначення в порядку визначення повноважень інших органів держави. Зроблено висновки щодо напрямку подальшого удосконалення конституційного закріплення положень про Національний банк України в напрямку їх змістового розширення шляхом доповнення положень про структурні органи та повноваження, а також пошуку більш відповідного місця в тексті Конституції України в контексті виконуваних Національним банком України функцій. Звернуто увагу на проблему визначення місця Національного банку України в системі органів державної влади та проаналізовано можливості його віднесення до виконавчої гілки влади або надання окремого «автономного» статусу.

**Ключові слова:** центральний банк, конституція, конституційне закріплення, правовий статус.

The article is devoted to the analysis of the constitutions of the selected states in terms of content quality and location in the general textual structure provisions about the central bank. Ways of creating a central bank as a state institution are analyzed. It was determined that there are two of them: evolutionary and directive. The list of basic functions of the central bank is outlined, including: emission function; "bank of banks" function; the function of banking regulation and supervision of the activities of credit organizations; function of banker and financial agent of the state; the function of monetary policy guide. Legal sources that usually contain provisions on the functioning of the central bank are noted. A comparative analysis of the provisions about the central bank in the constitutions of Ukraine and the member of the European Union – Bulgaria and Poland – was carried out. The concepts of "constitutional establishment" and "legal status" of the central bank are given their own definition. The forms of constitutional establishment of provisions about the central bank are defined: in separate articles of a separate section of the constitution specially determined for this purpose, a separate article of a section of the constitution that is not directly devoted to the sphere of state finances, or a secondary designation in the order of determining the powers of other state bodies. Conclusions were made regarding the direction of further improvement of the constitutional establishment of the provisions about the National Bank of Ukraine in the direction of their substantive expansion by supplementing the provisions on structural bodies and powers, as well as finding a more appropriate place in the text of the Constitution of Ukraine in the context of the performed function. A problematic issue has arisen about the place of the National Bank of Ukraine in the system of state authorities and the possibility of its assignment to the executive branch of government, or the granting of a separate "autonomous" status.

**Key words:** central bank, constitution, constitutional establishment, legal status.

**Постановка проблеми.** Одним з основних органів в сфері економіки більшості держав є центральний банк. Від політики центрального банку держави залежить в першу чергу стабільність її грошової одиниці та цінова стабільність. Попри важливість функціонування вказаного державного органу, закріплення правового статусу та його місця в системі органів держави не завжди знаходить відображення в конституціях держав, або ж таке відображення є недостатнім.

**Мета дослідження.** Дана стаття присвячена аналізу конституційного закріплення ролі центральних банків України, Республіки Болгарія та Республіки Польща. Метою статті є формування переліку викликів, що повинні бути взяті на шляху до вступу Національного банку України до Єврозони у повоєнний час.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання конституційного закріплення, правового статусу та місця центрального банку досліджувалися у працях таких вчених, як Н.Е. Златіна, В.А. Воронцов, М.В. Сідак, А.М. Мороз, Д.О. Гетьманцев, Т.А. Латковська. Втім, варто зазначити, що порівняльна характеристика конституційного закріплення ролі центральних банків України, Республіки Болгарія та Республіки Польща поки що не знайшла широкого відображення в працях науковців.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочинаючи з короткого визначення суті центрального банку необхідним

є зазначення того, що поняття «центральний банк» почали використовувати починаючи з 20-х років ХХ століття [1, с. 11]. До цього часу основні сучасні функції центральних банків виконували приватні банки. Поступове виокремлення одного банку з монопольним правом на емісію грошей дало початок для створення центрального банку як інституту держави. Такий шлях створення центральних банків в науковій спільноті названо «еволюційним». Поряд з зазначеним шляхом створення також виділяють «директивний» шлях, що полягає у створенні центрального банку держави на основі закону [1, с. 11]. Останньому передують наявність прямого усвідомлення в необхідності функціонування серед органів влади спеціального органу, уповноваженого на виконання певних спеціальних економічних функцій, до яких зазвичай відносять: емісійну функцію; функцію «банку банків»; функцію банківського регулювання і нагляду за діяльністю кредитних організацій; функцію банкіра та фінансового агента уряду (держави); функцію провідника монетарної політики [2, с. 17]. Саме директивним шляхом створення центрального банку, кожна в свій час, скористалися Україна, Республіка Польща та Республіка Болгарія.

Джерелом права, де закріплено правовий статус та функціонування центральних банків держав є, як правило, закони про центральні банки, закони про діяльність банківської системи, чи діяльність всіх фінансових уста-

нов держави в цілому. Як правило, основним правовим актом, що регулює діяльність центрального банку, є закон про центральний банк, у якому визначається його організаційно-правовий статус, функції, процедура призначення вищого керівного складу, взаємовідносини з державою і національною банківською системою. Поміж тим, конституції багатьох держав світу містять конституційне закріплення положень про центральний банк, його правовий статус.

Розкриваючи тему наукового дослідження доцільним є надання власного визначення поняття «конституційне закріплення», а також «правовий статус» центрального банку.

Під «конституційним закріпленням», на нашу думку, слід розуміти фактичне текстове згадування центрального банку, в структурі основного закону держави – Конституції. Таке текстове згадування (зазначення) може бути у формі окремої статті окремого спеціально визначеного для цього розділу конституції [наприклад, Конституція Республіки Польща], окремої статті [наприклад, Конституція України], чи вторинне зазначення в порядку визначення повноважень інших органів держави [Конституція Республіки Болгарія]. В конституціях таких держав як Кіпр, Угорщина, Чехія положення про центральний банк викладені у розділах, що безпосередньо йому присвячені [3, с. 448].

Під «правовим статусом» центрального банку, на нашу думку, доцільно було б розуміти місце центрального банку в системі органів державної влади з урахуванням її розділу на гілки. В такому контексті це є доцільним в зв'язку з дискусіями щодо місця Національного банку України в системі органів влади, оскільки деякі вчені, наприклад Д.О. Гетьманцев, вважають що Національний банк виконує функції, які не відрізняються від функцій інших центральних органів державної виконавчої влади, а тому його варто відносити до органів виконавчої влади [4, с. 31], натомість інші, наприклад Т.А. Латковська, вважають, що Національний банк України, як центральний банк, не належить до жодної з гілок влади [5, с. 11].

Конституційне закріплення ролі центрального банку України міститься в Основному Законі України – Конституції України 1996 року. Статтею 99 Конституції України встановлено, що забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України. Таким чином, як сама назва центрального банку, так і його основна функція в Україні закріплені на конституційному рівні [6, ст. 99].

Окрема увага в Конституції України присвячена Раді Національного банку України, а саме її повноваженням розробляти основні засади грошово-кредитної політики та здійснювати контроль за її проведенням [6, ст. 100]. В Конституції України також закріплено, що правовий статус Ради Національного банку України визначається законом [6, ст.100]. Таке виокремлення Ради Національного банку України, на нашу думку, пояснюється виключною важливістю сфери реалізації її повноважень для всього суспільства.

Особливістю наведеного вище конституційного закріплення Національного банку України є розміщення вказаних статей у Розділі IV «Верховна Рада України», що в подальшому створило питання щодо правового статусу Національного банку України та його місця в системі гілок влади. На сьогоднішнє вказане питання залишається відкритим та дискусійним.

До конституційного закріплення слід також віднести встановлення у Конституції України порядку призначення та звільнення Голови Національного банку України та членів Ради Національного банку України. Таке згадування Національного банку України відбувається в межах визначення повноважень Верховної Ради України та Президента. Пунктами 18 та 19 статті 85 Конституції

України встановлено повноваження Верховної Ради щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України та призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України. Так само, пункт 12 статті 106 Конституції України передбачає повноваження Президента України на призначення та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України.

На відміну від Конституції України, Конституція Республіки Болгарія 1991 року не містить аналогічного визначення основної функції її центрального банку та прямого закріплення такого державного органу. Про наявність, функціонування та назву центрального банку Болгарії говорять положення присвячені повноваженням парламенту Болгарії – Народних зборів (Народно събрание) та Президента.

Так, відповідно до пункту 8 статті 84 Конституції Болгарії 1991 року до повноважень Народних зборів належить обрання та звільнення керівника Болгарського народного банку. Відповідно до пункту 5 статті 99 Конституції Болгарії якщо згоди щодо формування уряду не досягнуто, президент після консультацій з парламентськими групами та за пропозицією кандидата на посаду тимчасово виконуючого обов'язки прем'єр-міністра призначає тимчасовий уряд і призначає нові вибори протягом двох місяців. Тимчасовий прем'єр-міністр в такому випадку призначається з числа голови Національних зборів, голови або заступника голови Народного банку Болгарії, голови або заступника голови Рахункової палати та омбудсмена або його заступника [7, ст. 84, 99]. Саме з двох зазначених положень Конституції Болгарії вбачається сам факт існування центрального банку Болгарії та його назва – Болгарський народний банк. По причині такого обмеженого конституційного закріплення центрального банку, законодавчим є аналогічне відкрите питання про правовий статус Болгарського народного банку в системі гілок влади Республіки Болгарія. Відповідь на зазначене питання не надає і спеціальний закон – «Про Болгарський народний банк».

Найбільш широке конституційне закріплення положень про центральний банк держави та його правовий статус містить «наймолодша» з трьох аналізованих конституцій – Конституція Польської Республіки 1997 року.

Дана конституція містить відмінний, порівняно з двома попередніми конституціями розділ, присвячений фінансам держави – Розділ X «Публічні фінанси». Положення статей вказаного розділу встановлюють основи збирання податків та інших публічних зборів, порядок прийняття закону про бюджет, організацію Державної Скарбниці. Окрема, 227 стаття розділу присвячена центральному банку. Конституційне закріплення центрального банку Польщі – Національного банку Польщі, характеризується, на нашу думку, по-перше більш широким закріпленням положень, присвячених центральному банку, а також розміщенням у більш відповідному його правовому статусу розділі конституції, на відміну від конституцій України та Болгарії.

Так, положення Конституції Польської Республіки прямо встановлюють, що центральним банком держави є Польський Національний Банк, якому належить виключне право емісії грошей, а також визначення і здійснення грошової політики. Польський Національний Банк відповідає за вартість польської валюти [8, ст. 227].

На відміну від Конституції України, в тексті Конституції Республіки Польща надається повний перелік органів Польського Національного Банку, до якого входять: Голова Польського Національного Банку, Рада Грошової Політики, а також Правління Польського Національного Банку [8, ст. 227].

Положення Конституції Республіки Польща встановлюють основи порядку призначення Голови Польського

Національного банку Сеймом за поданням Президента Республіки строком на 6 років та неможливість належати до політичної партії, профспілки, займатися публічною діяльністю, несумісною з його посадою [8, ст. 227]. Слід зазначити, що, на відміну від Конституції Польщі, положення про строк обрання голови центрального банку та щодо несумісності з зайняттям іншої публічної діяльності в Україні та Болгарії передбачені в спеціальних законах.

Окремі частини статті присвячені органу, що формує основні напрямки діяльності центрального банку – Ради Грошової Політики. До складу Ради Грошової Політики входять Голова Польського Національного Банку як головуючий, а також особи, що вирізняються своїми знаннями у сфері фінансів, яких призначають строком на 6 років у рівній кількості Президент Республіки, Сейм і Сенат. Рада Грошової Політики щороку визначає основні положення грошової політики і подає їх Сейму до відома одночасно з внесенням Радою Міністрів проекту закону про бюджет, а у період 5 місяців після закінчення бюджетного року звітує перед Сеймом про виконання основних положень грошової політики [8, ст. 227].

Відходячи від характеристики конституційного закріплення ролі центральних банків держав України, Болгарії

та Польщі, слід зазначити, що кожна з цих держав має відповідні спеціальні закони, присвячені їх центральним банкам – Закон України «Про Національний банк України» 1999 року [6], Закон «Про Болгарський народний банк» 1997 року [7] та Закон «Про Національний банк Польщі» 1997 року [8].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що центральний банк, виконуючи достатньо важливу роль у будь-якій державі, не завжди має гідне конституційне закріплення, прикладом чого слугує Конституція Республіки Болгарія. Конституційні положення про Національний банк України потребують удосконалення в напрямку їх змістового розширення шляхом доповнення положень про структурні органи та повноваження, а також пошуку більш відповідного місця в тексті Конституції України в контексті виконуваної функції. Таке удосконалення може відбуватися на прикладі положень про центральний банк Конституції Польщі. Актуальним залишається і вирішення на конституційному рівні питання про правовий статус Національного банку України в системі органів державної влади, можливість віднесення Національного банку до виконавчої гілки влади, або встановлення на конституційному рівні особливого статусу Національного банку України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Центральний банк та грошово-кредитна політика : підручник / А. М. Мороз та ін. ; за ред. А.М. Мороза. Київ, 2005. 556 с.
2. Центральний банк і грошово-кредитна політика / А. В. Сілакова та ін. ; за ред. Т.А. Говорушко. Львів, 2015. 224 с.
3. Златіна Н.Є. Конституційне закріплення правового статусу центральних банків у країнах-членах Європейського союзу та України. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 446–452.
4. Гетьманцев Д.О., Шукліна Н.Г. Банківське право України : навч. посіб. Київ, 2007. 344 с.
5. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Одеса, 2008. 36 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст.141
7. Конституція Республіки Болгарія : від 13 лип. 1991 р. URL: <https://www.parliament.bg/bg/const> (дата звернення: 01.03.2024).
8. Конституція Польської Республіки : від 2 квіт. 1997 р. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 01.03.2024).