

Бригінець О.О.,

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного, адміністративного та  
фінансового права**Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова*

Василюк Д.В.,

*аспірант кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін  
ЗВО «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

УДК 347.734

DOI 10.32782/2663-5666.2024.2.6

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ БАНКІВ У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Вступ.** Цілі, статус, правові засади створення та діяльності центральних банків у країнах – членах Європейського Союзу змінювалися з часом. В останні десятиліття центральні банки відігравали важливу роль у забезпеченні стабільності цін і таким чином сприяли економічному розвитку та фінансовій стабільності. Їхня незалежність виникла через занепокоєння щодо того, що уряди, які переслідують короткострокові політичні цілі, можуть примусити центральні банки фінансувати надмірні державні витрати шляхом випуску грошей. Тривале та надмірне створення грошей центральними банками часто призводило до високої інфляції та навіть гіперінфляції та значного знецінення національної валюти. У свою чергу, було пов'язано з негативними економічними наслідками, такими як падіння реальних доходів (особливо для домогосподарств з нижчими доходами), високі номінальні та реальні відсоткові ставки та посилення економічної невизначеності, які підірвали споживчі витрати та бізнес-інвестиції.

**Метою статті** є визначення правових засад створення та діяльності центральних банків в країнах державах Європейського Союзу.

Незважаючи на надзвичайну актуальність проблематики дослідження правових засад створення та діяльності центральних банків в країнах державах Європейського Союзу ці питання досі належною мірою не розкриті у фахових дослідженнях із фінансового права.

Питанню дослідженню правових засад створення та діяльності центральних банків в країнах державах Європейського Союзу відображено у працях відомих зарубіжних вчених, як: Д. Квінн, Т. Іверсен, П. Такер, К. Сімс та інші. Також зазначена проблематика розкривається у вітчизняних авторів, як: Петрова Р.А., Златіна Н.Е., Білоглазова Н.Н., Грищенко О.О., Сі-

дак М.В., Мельник П.В., Мірошниченко О.А., Балдич Н.І., Солодкіна О.В. та інші.

Завдання статті є аналіз та узагальнення правових засад створення та діяльності центральних банків в країнах державах Європейського Союзу.

Для досягнення поставленої мети дослідженню було використано сучасні методи дослідження, а саме: формально-логічний, компаративний, синтезу та аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Взаємозв'язок між незалежністю центральних банків і ціновою стабільністю є предметом інтенсивного наукового дослідження, результатом якого є тверда згода серед науковців і політиків щодо переваг наявності незалежного центрального банку. Наприкінці 1970-х років було проведено низку досліджень, які досліджували емпіричний зв'язок між незалежністю центрального банку та інфляцією, з яких досвід німецького Бундесбанку та його високий рівень незалежності вважався повчальним. Це дослідження, зокрема розробка індексу незалежності центрального банку, переконало політиків у всьому світі в перевагах незалежності центрального банку, і це стало стандартною політичною рекомендацією, зробленою через Програму оцінки фінансового сектору Міжнародно валютного фонду/Світового банку та процес вступу до Організації економічного співробітництва та розвитку 1990-ті роки. Щоб уникнути згаданих негативних наслідків, де-юре незалежність центральних банків Європейський Союз, де монетарна політика визначається професіоналами, має бути підкріплена положеннями конституцій та основного законодавства. Прийняття моделі як міжнародного стандарту сприяли широке впровадження гнучкої системи таргетування інфляції з початку 1990-х років [1].

Автономія у проведенні грошово-кредитної політики по суті означає, що центральний банк встановлює та реалізує політику для виконання своїх повноважень без втручання уряду. Однак важливо розрізняти незалежність від цілей – коли центральний банк може самостійно визначати цілі своєї політики – та незалежність від інструментів – коли центральний банк самостійно визначає свої операційні засоби. Згідно з системою таргетування інфляції, прийнятою в даний час багатьма центральними банками, впровадження інструментів політики, таких як зміни відсоткових ставок і нетрадиційні заходи політики, включаючи великомасштабну купівлю державних облігацій, покладено на монетарні органи, але повноваження встановлювати цілі не завжди надаються центральним банкам. У деяких випадках широкі цілі (такі як стабільність цін і повна зайнятість) встановлюються в конституціях або первинному законодавстві, але центральний банк визначає оперативні цілі, які, на його думку, відповідають цим цілям. Керівники центральних банків Європейського Союзу і комітети з монетарної політики несуть відповідальність, прямо чи неявно, за досягнення операційних цілей, а також широких цілей.

Незалежність де-юре є необхідною, але недостатньою умовою незалежної монетарної політики. Без сильних інститутів і добре функціонуючої демократичної політичної системи чітких правових положень недостатньо для запобігання політичним спробам вплинути на рішення центрального банку. Забезпечення того, щоб центральні банки Європейського Союзу мали чіткі цілі, відповідні інструменти та компетенцію для досягнення цих цілей, а також те, що вони підзвітні за свої дії, все це позитивно впливає на їхню незалежність [2].

Країни з традиціями цивільного права іноді мають конституційні положення про центральний банк, але такі положення, як правило, не використовуються в країнах загального права. Країни загального права, включаючи Австралію, Індію, Нову Зеландію та Сполучені Штати Америки, не мають жодних положень, пов'язаних із центральним банком, у своїх конституціях, у той час як такі положення присутні в деяких інших країнах-еталонах. У євроні Договір про функціонування Європейського Союзу (далі-ТФЕУ) встановлює фундаментальні принципи Європейської системи центральних банків і Європейського центрального банку [3].

Функціональні та управлінські механізми Банку Італії базуються на різноманітних пра-

вових джерелах: 1) право Співтовариства, яке регулює діяльність Європейської системи центральних банків; 2) положення банківського та фінансового права щодо його наглядових повноважень; 3) інші положення, що регулюють його відносини з Міністерством економіки та фінансів та іншими органами влади, а також його статут і загальні положення. На національному рівні непряме посилення на функції Банку Італії можна знайти в статті 47(1) Конституції, яка передбачає захист заощаджень («Республіка заохочує та захищає заощадження в усіх його формах, вона регулює, координує та контролює надання кредиту»). Після публікації в *Gazzetta Ufficiale (Serie Generale)* № 181 від 4 серпня 2022 року новий Статут Банку Італії набув чинності. Поправки підвищують обмеження на володіння Банком Італії акціонерним капіталом з 3 до 5 відсотків, як це передбачено Законом про бюджет на 2022 рік, який набув чинності з 1 січня 2022 року, сприяють кращому функціонуванню статутних органів, вони видаляють деякі застарілі речення і вони перевизначають розподіл чеків на рахунках між Радою аудиторів і зовнішніми аудиторами або аудиторськими фірмами. У 2016 році до Статуту були внесені зміни з метою впровадження нормативних змін, внесених Законом 5/2014 щодо де-матеріалізації акцій у капіталі Банку [4]. Щоб відповідати євросистемі, він також передбачав перенесення термінів затвердження бюджету та розподілу прибутків. Статут встановлює правила щодо структури, організації та управління Банком. Він визначає правовий статус Банку як «установи публічного права», він нагадує про європейські інституційні рамки, в яких працює Банк і, як це передбачено для Європейського центрального банку, він прямо цитує принцип незалежності Банку у виконанні своїх функцій та в управлінні своїми фінансами. Новий Статут також вводить пряме посилення на принципи функціональності та ефективності, які повинні керуватися центральною адміністрацією та філіями [5]. Статут підтверджує принцип, який постійно дотримується на практиці, згідно з яким Збори акціонерів і Рада директорів не мають повноважень втручатися у виконання інституційних функцій Банку, підтверджуючи систему управління, яка гарантувала самостійність і незалежність Банку за роки.

Банк Іспанії є державною юридичною особою, яка виконує функції національного центрального банку в Іспанії. Він також відповідає за нагляд за іспанською банківською систе-

мою та іншими фінансовими посередниками, що працюють в Іспанії. Банк Іспанії виконує ці функції як член наступних європейських установ: Європейської системи центральних банків, Євросистеми, Єдиного наглядового механізму і Єдиного механізму врегулювання. Як національний центральний банк, Банк Іспанії є членом Європейської системи центральних банків і Євросистеми з 1999 року, коли почався Економічний і валютний союз і було введено євро. Банк Іспанії також є національним компетентним органом у сфері фінансового нагляду та є частиною Європейського єдиного наглядового механізму з моменту його створення в 2014 році [6].

Банк Португалії є юридичною особою публічного права з адміністративною та фінансовою автономією та власним майном. Банк Португалії має свій головний офіс у Лісабоні, і він може мати дочірні компанії, філії, представництва чи представництва в інших місцях, а також представництва за кордоном. Банк, як центральний банк Португальської Республіки, є невід'ємною частиною Європейської системи центральних банків. Враховуючи важливість міжнародної банківської спільноти, ця галузь є жорстко зарегульованою. У світлі цього та широкого масштабу діяльності кредитних установ Португалія розробила обширний каталог правових та нормативних документів, створених законодавчими органами Португалії та Європейським Собором, а також органами нагляду [7]. Таким чином, неможливо перерахувати тут усі закони та положення. Маючи це на увазі, нижче наведено список найбільш відповідних правових режимів, що регулюють банківську індустрію Португалії: 1) Правова база кредитних установ і фінансових компаній, яка регулює доступ і розвиток банківської діяльності та здійснює нагляд за кредитними установами і фінансовими компаніями; 2) Кодекс ринку цінних паперів, який регулює всі аспекти, пов'язані з випуском і комерціалізацією цінних паперів і діяльністю фінансових посередників; 3) Кодекс корпоративних компаній встановлює правила, що застосовуються до корпоративних компаній, зокрема публічних товариств з обмеженою відповідальністю (які є типом компаній, заснованих банками); 4) Закон 87/2017 від 18 серпня встановлює заходи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму; 5) Загальний регламент ЄС із захисту даних (2016/679), який встановлює правила захисту для обробки персональних даних фізичних осіб [8].

Банк Франції (Banque de France) був заснований на підставі Закону 24-го Жерміналя XI року (14 квітня 1803 р.), який надавав Банку (ст. 1) виключне право випускати банкноти в Парижі. Основні статuti (statuts fondamentaux) Банку Франції були опубліковані Декретом від 16 січня 1808 року, який уповноважував Банк (ст. 10) відкривати дисконтні офіси в містах департаментів, де комерційні вимоги вимагали цього. Відповідно до Указу від 8 вересня 1810 р. Банку було надано право здійснювати свої привілеї, включаючи привілеї випуску банкнот, у містах, де були засновані дисконтні контори але тільки в середині дев'ятнадцятого століття було досягнуто на практиці ексклюзивне право Банку випускати банкноти по всій метрополії Франції. Ця монополія на випуск банкнот була офіційно визнана в ст. 98 кодифікованих статутів і підтверджено ст. 1 Закону від 2 грудня 1945 року. Банк Франції є незалежною установою Французької Республіки, яка охороняє національну валюту та фінансову систему протягом понад двохсот років [9]. Сьогодні, як член Євросистеми, Банк Франції надає державні послуги громадянам Франції та Європи, забезпечуючи безперерйне фінансування економіки та стабільність цін. Банк Франції є незалежним від французької держави, а також від банків і страхових компаній, якими він керує. Таким чином, забороняється дозволяти овердрафти або надавати позики будь-якому державному органу. Банк Франції не служить приватним інтересам і розробляє власну стратегію. Банк Франції є членом Євросистеми, до складу якої входять Європейський центральний банк і національні центральні банки країн, які прийняли євро, і разом з якими він розробляє монетарну політику, що реалізується на національному рівні [10]. Він бере участь у прийнятті рішень Міжнародним валютним фондом. Банк Франції також співпрацює з усіма національними економічними агентами – французькою державою, державними установами, французькими банками, підприємствами та приватними особами. Він робить це за допомогою загальнонаціональної мережі відділень [11].

Конституційні положення, як правило, широкі, залишаючи первинному законодавству роз'яснення деталей. Загальна ступінь незалежності центрального банку залежить від положень щодо мандатів, функцій і правил управління. Усі країни мають первинне законодавство для регулювання конкретних ролей і функцій центральних банків [12].

У більшості країн уряди формально володіють центральними банками, як і будь-якою іншою державною установою, без будь-якого шкоди для незалежності центрального банку від інструментів. У деяких країнах центральні банки зареєстровані як компанії з частковою або повною власністю акціонерів приватного сектору, але вони все ще відповідають за надання суспільних благ, пов'язаних із ціновою та фінансовою стабільністю, як зазначено в їхніх статутних мандатах, а не за отримання прибутку для акціонерів [13]. У Швейцарії та Туреччині як уряд, так і приватні акціонери володіють центральним банком приблизно в рівних пропорціях, хоча обидва створені як акціонерні компанії зі спеціальним статутом, у яких діють спеціальні закони про центральний банк, які забороняють участі приватних акціонерів у виробленні політики. У Сполучених Штатах комерційні банки, які є членами Федеральної резервної системи, тримають акції у своєму окружному резервному банку, але Федеральна резервна система вважається нікому не «належною». Європейський центральний банк належить національним центральним банкам країн ЄС відповідно до ключа капіталу на основі чисельності населення та ВВП. Більшість національних центральних банків ЄС повністю належать державі, за винятком тих у Бельгії, Греції та Італії, які частково належать акціонерам приватного сектору.

Конституційні положення, пов'язані з незалежністю центрального банку, загалом менш сприйнятливі до змін порівняно з первинним законодавством, яке де-юре закріплює незалежність центрального банку. Однак вони можуть вносити корективи в певні аспекти автономії центрального банку, що іноді може знадобитися через зміну, складніші економічні обставини. Крім того, часто абстрактного характеру положень, що містяться в конституції, може бути недостатньо для забезпечення незалежності. Усі державні установи підлягають певним вимогам щодо управління під час виконання своїх обов'язків, але, на відміну від інших державних установ, центральні банки можуть мати конфлікт інтересів з урядами щодо проведення монетарної політики. З цієї точки зору, суттєве питання полягає в тому, чи може уряд в односторонньому порядку звільнити та призначити губернатора (і членів політичного комітету) без парламентського чи іншого схвалення [14]. Хоча положення щодо автономії монетарної політики є абстрактними та широкими, вони

можуть прямо чи опосередковано впливати на реалізацію монетарної політики. Бразилія, євროзона, Мексика, Польща, Швеція та Швейцарія мають положення конституції/угоди, які надають центральному банку ексклюзивні права випускати валюту. Монополія центрального банку на валюту є основою його здатності контролювати зростання грошової бази. Оскільки це має основоположне значення для здійснення грошово-кредитної політики, центральні банки в усіх контрольних країнах мають законодавчі повноваження випускати валюту, навіть якщо про це не йдеться в конституції/угоді [15].

Зона євро та Швеція мають положення, які забороняють іншим органам намагатися впливати на центральний банк, а також забороняють центральному банку отримувати вказівки від інших. Положення в Коста-Ріці, зоні євро, Мексиці та Швейцарії забезпечують незалежність центрального банку безпосередньо шляхом включення слів «автономія» або «незалежність» до їхніх конституцій. Бразилія та Туреччина мають подібні положення в законах про центральний банк.

**Висновки.** У більшості європейських країн первинне законодавство забороняє центральним банкам фінансувати державні витрати або купувати боргові зобов'язання безпосередньо в уряді. У Франції, Іспанії, Португалії та Польщі такі обмеження прописані в конституції. Операції монетарної політики, включаючи таргетування інфляції та нетрадиційні монетарні інструменти, зазвичай не ґрунтуються на первинному законодавстві чи в широкому контексті. Цілі політики часто встановлюються відповідно до угод з урядами або вказівок від них, але вибір того, як діяти, залишається за центральним банком. Це пояснюється тим, що центральні банки повинні бути гнучкими та гнучкими у впровадженні своєї політики, реагуючи на зміни фінансових та економічних умов.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Петрова Р.А. Право Європейського Союзу: навч. посібник, 2-ге вид. К.: Істина. 2009. 376 с.
2. Златіна Н.Е. Конституційне закріплення правового статусу центральних банків у країнах-членах Європейського Союзу та Україні. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 24-33.
3. Білоглазова Н.Н. Адміністративно-правовий статус центральних банків країн-учасниць ЄС: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2015. 201 с.
4. Грищенко О.О. Трансформація банківської системи в сучасних умовах господарювання: зарубіжний

досвід. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю та аналізу*. 2012. № 3 (24). С. 26-35.

5. Сідак М.В. Правові статуси центральних банків у країнах Європи: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2010. Вип. 14. С. 320-325.

6. Мельник П.В. Банківські системи зарубіжних країн : підручник. К.: Алерта, 2010. 523 с.

7. Мірошниченко О.А. Банківське право в Європейському Союзі і Україні: порівняльно-правовий аналіз. 2014. К. : Міністерство юстиції України. 323 с.

8. Балдич Н.І. Інституційні основи європейської системи регулювання та нагляду за фінансовими ринками. *Вісник НАДУ*. 2013. № 13. С. 120-133.

9. Солодкіна О.В. Поняття і значення банківського нагляду в системі правового регулювання банківської діяльності. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2004. № 62-64, С. 112-116.

10. Дроботя Я.А. Центральні банки: погляд у минуле. *Економіка та підприємництво*. 2013. № 2 (71). С. 203-211.

11. Hayo, Bernd and Voigt, Stefan, 2005, «Inflation, Central Bank Independence and the Legal System». SSRN Electronic Journal. 1556-5068.

12. T. Iversen et al., «The Eurozone and Political Economic Institutions», 19 Annual Review of Political Science (2016) p. 163.

13. Tucker P. How the European Central Bank and Other Independent Agencies Reveal a Gap in Constitutionalism: A Spectrum of Institutions for Commitment. *German Law Journal*. 2021;22(6):999-1027. doi:10.1017/glj.2021.58.

14. Quinn D. The Law and Norms of the European Central Bank as Sovereign Lender of Last Resort: Crystallising Endogenous Authority. *European Constitutional Law Review*. 2021;17(1):78-106. doi:10.1017/S1574019621000031.

15. C. Sims, «Gaps in the institutional structure of the Euro Area», 16 Banque de France Financial Stability Review (2012) p. 217 at p. 221, publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/financial-stability-review-16\_2012-04.pdf, visited 30 February 2023.

## Бригінець О.О., Василюк Д.В. ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ БАНКІВ У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті висвітлюється правові засади створення та діяльності центральних банків у країнах – членах Європейського Союзу, важливість центральних банків для забезпечення стабільності цін і, таким чином, сприяння економічному розвитку та фінансовій стабільності. Стаття містить огляд того, як центральний банк може бути інституціоналізований через конституцію та показує, що законодавчі рамки центрального банку відрізняються в різних країнах Європейського Союзу, відображаючи відмінності в історії та правових системах, і що в той час як у деяких країнах роль і обов'язки центрального банку згадуються в конституції, у більшості країн вони детально викладені в первинному законодавстві у формі спеціального закону про центральний банк. Наголошується, що, незалежно від законодавчої бази та конкретних механізмів, незалежність центрального банку вимагає юридичних гарантій операційної автономії в поєднанні з вимогами підзвітності та прозорості. Центральні банки в країнах державах Європейського Союзу зазнають постійних змін, особливо після світової фінансової кризи. Варті уваги події включають, наприклад, використання нетрадиційної монетарної політики в багатьох розвинених економіках, що частково призвело до значного розширення та диверсифікація балансів центральних банків. Крім того, тривають дискусії щодо повноважень центральних банків і функцій, які вони повинні виконувати. Відносно «нові» функції, такі як макропруденційна політика та врегулювання, знаходяться на передньому плані. Обговорення ролі центральних банків у підтримці фінансової цілісності та сприяння споживачам захист також актуальні. Здатність центрального банку діяти, зокрема, у сфері монетарної політики, незалежно від уряду, широко визнана бажаною. Базельські основні принципи ефективного нагляду також поширюють це на фінансовий нагляд. Проте, схоже, залишається актуальним питання про відмінність між «незалежністю» та «автономією». Це стосується наукових праць, самих керівників центральних банків і мови, яка використовується в законодавчій базі центрального банку. У літературі та політичних дискусіях не існує єдиного точного та стандартного визначення фінансової стабільності або макропруденційної функції як частини цілі фінансової стабільності те ж саме стосується законів про центральний банк.

**Ключові слова:** банківська система, принцип незалежності центрального банку, фінансово-правовий статус банку, Європейський центральний банк, банк, кредит.

## Bryginets O.O., Vasylyuk D.V. LEGAL PRINCIPLES OF CREATION AND ACTIVITY OF CENTRAL BANKS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

The article highlights the legal basis for the creation and operation of central banks in the member states of the European Union, the importance of central banks for ensuring price stability and, thus, promoting economic development and financial stability. The article provides an overview of how the central bank can be institutionalized through the constitution and shows that the legal framework of the central bank varies across the countries of the European Union, reflecting differences in history and legal systems, and that while in some countries the role and responsibilities of the central bank are mentioned in the constitution, in most countries they are detailed in the primary legislation in the form of a special law on the central bank. It is emphasized that, regardless of the legal framework and specific mechanisms, the independence of the central bank requires legal guarantees of operational autonomy in combination with the requirements of accountability and transparency. Central banks in the member states of the European Union are undergoing constant changes, especially after the global financial crisis. Noteworthy developments include, for example, the use of unconventional monetary policy in many advanced economies, which in part has led to a significant expansion and diversification of central bank balance sheets. In addition, there is ongoing debate about the powers of central banks and the functions they should perform. Relatively «new» functions such as macroprudential policy and regulation are at the fore. Discussions about the role of central banks in maintaining financial integrity and promoting consumer protection are also relevant. The ability of a central bank to act, particularly in the area of monetary policy, independently of the government is widely recognized as desirable. The Basel Core Principles for Effective Supervision also extend this to financial supervision. However, it seems that the question of the difference between «independence» and «autonomy» remains relevant. This applies to academic papers, central bank managers themselves, and the language used in central bank legislation. There is no single precise and standard definition of financial stability or the macroprudential function as part of the objective of financial stability in the literature and policy debates, nor is the case for central bank laws.

**Key words:** banking system, principle of central bank independence, financial and legal status of the bank, European Central Bank, bank, credit.