


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.04.003>

УДК 346.2+34.07

Т.С. ГУДІМА, канд. юрид. наук, докторантка

Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0003-1509-5180

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Ключові слова: правовий статус Національного банку України, суб'єкт державної форми власності, делегування повноважень, юридична відповідальність, повноваження управління та контролю.

Досліджено правовий статус Національного банку України (НБУ). На підставі проведеного аналізу обґрунтовано, що НБУ можна розглядати як специфічний суб'єкт господарювання державної форми власності (можливо, унітарного типу), обмежений у наданні платних послуг на банківському ринку. Зокрема, він не може надавати весь спектр платних послуг, характерних для комерційного банку. Водночас держава делегувала йому певні повноваження управління і контролю. Аргументовано, що використання інституту делегування повноважень закладе підвалини для формування правового статусу НБУ тими правовими методами та засобами, які існують на теперішній час у законодавстві та теорії права України. Конкретизація правового статусу, в свою чергу, призведе до удосконалення механізму реалізації юридичної відповідальності НБУ.

Постановка проблеми. Проблематика правового статусу Національного банку України (далі НБУ) постійно перебуває у полі зору науковців і практиків, що зумовлено специфікою юридичної конструкції, яка визначає особливе місце НБУ у системі суб'єктів права.

Відповідно до Закону України від 20.05.1999 № 679-XIV «Про Національний банк України», НБУ визнано *центральною банком України, особливим центральним органом державного управління*, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначено Конституцією України, цим Законом та іншими законами України (ч. 1 ст. 2).

Глибший аналіз названого Закону України переконує в тому, що НБУ навряд чи можна визнати суб'єктом права, створеним за наявними та усталеними у правовій практиці підходами до організації діяльності юридичних осіб. Навіть можна сказати більше — НБУ як юридична особа має унікальний правовий статус, аналогічного якому не має жодний інший суб'єкт права в Україні.

Одночасне поєднання ознак, властивих органам державної влади (хоч у Законі України «Про Національний банк України» вжито термін «особливий центральний орган державного управління», який не передбачено Конституцією та законами України, зокрема Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»), та ознак,

які свідчать про належність НБУ до суб'єктів господарювання, дають підстави вважати, що законодавець, обираючи правову конструкцію для визначення правового статусу НБУ, вдався до поєднання публічно-правових (владного змісту) та приватно-правових елементів. До того ж на момент визначення правового статусу НБУ, та й на теперішній час, у правовій системі України відсутній законодавчо визначений механізм утворення таких суб'єктів права із певним «змішаним» правовим статусом.

На особливості правового статусу НБУ, хоч і побіжно, свого часу звертав увагу Конституційний Суд України у рішенні від 26.02.2009 № 6-рп/2009 щодо справи № 1-15/2009 за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України наголосив на тому, що НБУ, з одного боку, має публічно-правовий статус особливого центрального органу державного управління, самостійного у своїй діяльності, а з іншого — цивільно-правовий статус юридичної особи, яка має відокремлене майно в господарському віданні, є об'єктом права державної власності та може укладати окремі види господарських договорів із комерційними банками і державою.

Утім, таке бачення правової природи та статусу НБУ навряд чи можна визнати беззаперечним, як і деякі дискусійні наукові підходи до правової ідентифікації НБУ. Закономірно, що неоднозначність правового статусу НБУ створює передумови появи низки теоретичних і практичних питань, що потребують ґрунтовного аналізу та відповідного вирішення. Отже, зазначені та інші обставини зумовлюють актуальність і своєчасність проведення дослідження за обраною темою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти правового статусу НБУ були предметом аналізу багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, варто згадати роботи В. Авер'янова, Б. Адамика, Е. Алісова, В. Гейця, А. Гриценка, І. Заверухі, О. Запотоцької, Н. Златіної, О. Костюченко, А. Монаєнка, А. Олефіра, О. Орлюка, О. Подцерковного, А. Селіванова, М. Старинського, Ю. Тополі. Однак дотепер не отримали належної наукової розробки проблеми визначення правового статусу НБУ з позицій науки господарського права, що і становить мету даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. З досвіду різних країн відомо, що центральні банки можна класифікувати на державні та квазідержавні кредитно-фінансові інститути. Банки першого типу є публічно-правовими організаціями. Емісійні інститути другого типу поєднують в собі риси комерційної акціонерної компанії й установи публічного права. Іноді правовий статус емісійного інституту взагалі важко кваліфікувати.

Як правило, діяльність центральних банків регулюється спеціальним законодавством, де детально описано їхні функції та повноваження. Потрібно звернути увагу на те, що порядок створення таких установ різний у різних країнах. Можна виокремити два підходи у цьому напрямі: 1) створення центрального банку на базі наявного комерційного банку (надання йому ряду специфічних функцій і повноважень); 2) заснування окремого інституту державної форми власності. Обидва підходи накладають відбиток на роль і місце центрального банку в системі органів державної влади [1].

Найпоширенішою формою організації центрального банку є державна установа зі 100 % участю держави в капіталі (Австрія, Аргентина, Велика Британія, Німеччина, Індія, Ірландія, Іспанія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, РФ, Фінляндія, Франція, Швеція, Україна). Водночас деякі з них відразу було засновано як державні емісійні банки (Німеччина, РФ, Україна), інші перетворено на державні банки з акціонерних товариств (Велика Британія, Іспанія, Франція). Серед квазідержавних виділяють емісійні установи, які було створено у формі приватних акціонерних компаній та які діють на цій основі і нині (Банк Італії [2], Федеральна резервна система (ФРС) США [3]), і «змішані» емісійні банки, співзасновниками і співвласниками яких на акціонерній основі є органи державної влади, органи місцевої влади, комерційні банки та інші кредитно-фінансові інститути. До таких інститутів належать Банк Австрії (державі належить 70 %) [4], Банк Японії (55 %) [5], Банк Туреччини (51 %) [6].

За будь-якого варіанта створення й організації діяльності, а також незалежно від співвідношення часток державних і приватних партнерів у його капіталі, центральний банк завжди є самостійною юридичною особою, має власний банківський рахунок і бухгалтер-

ський баланс, має у розпорядженні майно, формує статутний і резервний капітал, а також інші фонди, наймає власний персонал. Проте майно центрального банку, у тому числі грошові кошти, відокремлені від майна і фондів держави [1, с. 8].

Зазначимо, що нормативний підхід до визначення правового статусу НБУ формувалася напевно під впливом досвіду деяких інших країн (зокрема Німеччини, Польщі) та зумовлений необхідністю прискорення інтеграції вітчизняної банківської системи до міжнародного фінансового ринку. Серед яскравих прикладів цього варто виділити проект Твіннінг (*Twinning*) «Посилення потенціалу Національного банку України через наближення до стандартів Європейського Союзу щодо діяльності центральних банків», у рамках якого спільно зі спеціалістами Дойче Бундесбанку та Національного банку Польщі за підтримки Європейського Союзу в 2010—2011 рр. відбулося реформування вітчизняного банківського законодавства та упровадження найкращих європейських практик організації та діяльності Центрального банку у національний правовий та економічний простір [7, с. 10]. Зокрема, у ході реалізації проекту були підготовлені та внесені зміни до Закону України «Про Національний банк України» щодо уточнення поняття грошово-кредитна політика, грошово-кредитні зобов'язання тощо; особливостей порядку формування та повноваження ради національного банку, його організаційних основ та структури тощо [8].

Подальша імплементація положень правових актів ЄС із вищезазначених питань в українську правову систему відбувалася в контексті підписання та реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Якщо співвідносити норму ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» у частині визначення кваліфікаційних правових ознак НБУ із нормою ст. 99 Конституції України, можна виявити певні невідповідності. Так, згадана конституційно-правова норма визнає НБУ лише у статусі центрального банку України, не згадуючи про можливість віднесення до категорії особливого центрального органу державного управління, як за-

значено у Законі України «Про Національний банк України» (хоча, як вказано вище, Конституція та Закони України не передбачають існування таких органів). Водночас деякі підзаконні нормативно-правові акти припускають вживання словосполучення «органи державного управління». Зокрема, Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 із останніми змінами станом на березень 2006 р. встановлено, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати *урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції)*. Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади (ч. 1 ст. 6). Урядові органи державного управління здійснюють:

- управління окремими підгалузями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб (ч. 2 ст. 6).

Керівники урядових органів державного управління призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням керівника відповідного центрального органу виконавчої влади. Положення про урядовий орган державного управління затверджує Кабінет Міністрів України (ч. 3 та 4 ст. 6).

Утім, виходячи з вищенаведеного, правовий статус НБУ не може бути охарактеризований як особливий центральний орган державного управління. Щонайменше з тих міркувань, що НБУ не є департаментом, службою чи інспекцією, а голова НБУ призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України (п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

У зв'язку з цим суперечливим виглядає підхід законодавця до визначення правового статусу НБУ у Законі України «Про Національний банк України».

Тим не менш, у дослідженнях вітчизняних і російських учених досить часто лунає думка про доцільність наділення Центрального банку подвійним правовим статусом. Наприклад, А. Братко, підкреслюючи цю тезу (про подвійний статус) відносно Центрального банку РФ,

стверджує, що, з одного боку, як структура, яка виросла в середовищі банків на ґрунті грошового ринку, центральний банк є представником банківської системи, отже, повинен виражати її інтереси, з іншого — він допомагає державі перерозподіляти фінансові накопичення суспільства в інтересах поповнення скарбниці [9, с. 35]. Тобто «емісійний банк» поєднує в собі ринкові і неринкові (адміністративні) методи регулювання, але завжди діє в інтересах держави.

Останнє наводить деяких науковців на роздуми щодо віднесення Центрального банку до категорії державних органів. Так, розвиваючи цю ідею, Г. Тосунян доходить висновку, що центральний банк фактично є особливим органом виконавчої влади, який здійснює грошове управління [10]. Цю думку поділяють деякі зарубіжні [11] і вітчизняні дослідники [12, 13].

Важливо, що нині НБУ не внесено до переліку органів державної влади.

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Національному Банку України властиві ознаки органу державної виконавчої влади (про це свідчать його функції), але він має і суттєву відмінність: не входить до системи органів, яку очолює Кабінет Міністрів України, і не підпорядкований йому.

На думку деяких науковців, закріплення статусу НБУ як особливого центрального органу державного управління передбачає виведення його з-під юрисдикції центрального органу виконавчої влади [14, с. 63]. За весь час існування НБУ ніколи не перебував у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України (центрального органу виконавчої влади), хоч і взаємодіє з ним. Відповідно до ст. 52 Закону України «Про Національний банк України», НБУ та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку. У ч. 4 ст. 52 цього ж Закону зафіксована норма про те, що НБУ підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Як можна переконатися, йдеться про взаємодію двох органів, а не підпорядкованість. Національний банк України є підзвітним Президенту

України та Верховній Раді України в межах їхніх конституційних повноважень. Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;

4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі (ч. 2 ст. 51 Закону України «Про Національний банк України»).

Особливістю статусу НБУ є те, що останній наділений правом ухвалення нормативно-правових актів з питань, віднесених до його повноважень (компетенції), які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб (ч. 2 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України»).

Зважаючи на це, деякі автори стверджують, що НБУ не належить до жодної з гілок влади, а становить самостійну четверту гілку — грошову владу [10, 11]. Своє припущення вчені обґрунтовують зміною природи і основних функцій сучасних грошей, які зведено до двох основних — засобу обігу і засобу платежу. У даних умовах посилюється авторитет емісійного центру щодо визначення вартості і надійності емітованих коштів. На думку Г. Тосуняна, «грошова влада» перетворюється на особливу форму відправлення функції державного управління за допомогою грошей. Тому учений пропонує такий розподіл компетенції між, власне, виконавчою та грошовою владою: якщо виконавча влада вступає у відносини з приводу формування, розподілу і використання державних фондів грошових коштів за допомогою адміністративно-правових методів, то грошова влада, представлена емісійним інститутом, управляє доступністю і

вартістю грошей, які перебувають у розпорядженні суб'єктів господарювання, на основі переважно економічних диспозитивних методів управління [10].

Специфічність грошового управління, на думку Г. Тосуняна, полягає в тому, що в даних правовідносинах волі органу державного управління кореспондує економічна воля безлічі суб'єктів господарювання, яка має бути врахована під час здійснення ним повноважень, визначених законодавством.

За таких обставин заходи Центрального банку суперечать об'єктивним економічним законам, неминуче призводять до розладу всієї національної економічної системи та є неприйнятними як для державної влади, так і для суб'єктів господарювання. Водночас «грошове управління» унаслідок всеосяжного і об'єктивного характеру часто є жорсткішим і обов'язковим за адміністративне управління. З огляду на специфічність предмета і методу «грошового управління», з цієї концепції можна дійти висновку про необхідність передання цих функцій особливому органу (системі органів). Саме такий статус, на думку вчених, має Банк РФ [10].

Самостійність і незалежність «четвертої гілки» влади у певній мірі підтверджена міжнародною практикою. У роботі Я. Елстер наведено твердження, що центральний банк за своєю незалежністю прирівнюється до конституційних судів [15]. Подібна точка зору простежується і в європейській теорії та практиці, де проголошено незалежність Європейського центрального банку від інших органів Європейського Союзу, а також від урядів країн-членів і будь-яких їхніх інституцій. Теоретичне обґрунтування необхідності виділення грошової влади в окрему гілку наявне, наприклад, у роботі Ральфа Мехнерта Меланда [11].

Ця точка зору вчених видається дещо дискусійною, зважаючи на те, що, після отримання статусу самостійного органу влади НБУ може втратити, по-перше, свою незалежність (саме її сьогодні вважають запорукою успіху Центрального банку будь-якої країни на шляху до забезпечення цінової стабільності), по-друге, залишається незрозумілим: яким чином і за таких обставин буде визначатися місце Центрального банку в банківській системі. Адже, як зауважує П. Білик, НБУ є органом управління, який здійснює державно-владні повно-

важення стосовно тієї системи, частиною якої він є в той самий час [16, с. 32; 17, с. 179].

Деякою мірою визначення НБУ як органу державної влади також не співвідноситься з наявністю у нього певних ознак суб'єкта господарювання.

По-перше, НБУ має таку неспецифічну для органів державної влади ознаку, як статутний капітал (ст. 3 Закону України «Про Національний банк України»). Розмір статутного капіталу становить 10 млн грн, і він належить державі. Джерелами формування статутного капіталу НБУ є частина його прибутку до розподілу, а за необхідності — Державний бюджет України. Варто погодитися з дослідниками, які вважають, що він становить не що інше як формальний атрибут юридично незалежного статусу емітента, що дає йому змогу самостійно бути учасником суспільних відносин [18].

По-друге, НБУ визнано юридичною особою, яка має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і закріплено за ним на праві господарського відання (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Національний банк України»). Водночас право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємництва, що впливає зі змісту ст. 136 Господарського кодексу України.

По-третє, відмінною рисою НБУ, порівняно із усталеним уявленням про органи влади, є те, що він є економічно самостійним та здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису адміністративних витрат. Саме таке положення закріплено у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Національний банк України», нормою якої також передбачено можливість здійснення у визначених цим Законом випадках видатків також за рахунок Державного бюджету України. І хоч у ч. 1 ст. 5-1 згаданого Закону зауважено, що одержання прибутку не є метою діяльності НБУ, одночасно закріплено положення про перерахування до Державного бюджету України частини прибутку до розподілу. Зазначене додатково свідчить про невідповідність закріплення за НБУ майна на праві господарського відання.

По-четверте, відповідно до ст. 42 Закону України «Про Національний банк України», НБУ є суб'єктом, який здійснює фінансові та інші види операцій, необхідні для забезпечення виконання ним його функцій, і має право

встановлювати плату за надані ним відповідно до закону послуги (здійснені операції).

По-п'яте, однією з ознак НБУ, яка б додатково свідчила про його належність до категорії суб'єктів господарювання, була наявність Статуту як різновиду установчого документа. Саме статут, окрім інших документів, згадано у ч. 1 ст. 57 Господарського кодексу України як установчий документ суб'єкта господарювання. Додатково ч. 5 ст. 57 Господарського кодексу України передбачає, що статут (положення) затверджується власником майна (засновником) суб'єкта господарювання чи його представниками, органами або іншими суб'єктами відповідно до закону. Довідково треба зауважити, що Статут НБУ було затверджено Постановою Президії Верховної Ради України від 07.10.1991 № 1605-XII, а згодом, у зв'язку із ухваленням Закону України «Про Національний банк України», він утратив чинність.

Названі ознаки зумовлюють специфіку методів здійснення функцій НБУ. Так, НБУ цілеспрямовано впливає на розвиток вітчизняних банківських установ та сприяє стабілізації економічної ситуації шляхом укладання господарсько-правових угод із банками, зокрема щодо надання кредитів, продажу державних облігацій тощо. Тобто НБУ реалізує грошово-кредитну політику, керуючись щонайменше двома методами: методом владних приписів, ухвалюючи відповідні нормативно-правові акти, та господарськими методами, які передбачають добровільність дій сторін.

Як зазначає І. Трахтенберг, будь-який банк передовсім є комерційним підприємством, а його діяльність може дещо видозмінюватися залежно від того, чи є він державним або приватним, але і в тому, і в іншому випадку він залишається господарською організацією, діяльність якої можна коротко охарактеризувати як «торгівля грошима» [19]. До цієї точки зору, апелюючи до досвіду країн, де статутний капітал емісійних банків належить не тільки державі, а й приватним організаціям, приєднується і Ю. Крупнов [20].

Наведене дає змогу дійти висновку, що НБУ радше можна віднести до категорії суб'єктів господарювання, обмежених в операціях на грошовому ринку та наділених відповідними повноваженнями владного характеру в інтересах держави. Саме таким правовим статусом

наділено німецький Бундесбанк — юридичну особу, створену законом та зареєстровану згідно з публічним законодавством, що являє собою «квазіавтономну неурядову організацію» (*quango*) [21, с. 80]. Термін «квазіавтономна неурядова організація» упроваджений 1967 року Аланом Пайфером з американського Фонду Карнегі. В ессе «*On Quasi-Public Organizations; Whence Came the Quango, and Why*» він розповів про незалежність і підзвітність фінансованих державою органів, включених у приватний сектор, які є незалежними у діяльності та підзвітними державі в фінансовому відношенні [22]. *Quangos* зазвичай виконують регульовальні або контрольні функції та одночасно здійснюють комерційну (напівкомерційну) діяльність, яку уряд, як правило, не може виконувати. Прикладом подібних інститутів з кола банківських установ є ФРС США, Європейський центральний банк. Часто подібні організації утворюються в практиці Великої Британії (Бі-Бі-Сі, Агентство з розвитку Уельсу, Комісія з расової рівності тощо).

Зазначимо, що у європейських країнах, зокрема Німеччині, норми, які регламентують правове становище подібних організацій, належать до адміністративно-господарського права. Під останнім у німецькій правовій доктрині розуміють сукупність норм і положень, якими регламентовано створення і діяльність адміністративних органів та установ, покликаних займатися інфраструктурним та інформаційним забезпеченням, плануванням, наглядом, управлінням і сприянням розвитку економіки, а також регламентовано правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією [23, с. 159—167].

З деякою часткою впевненості можна говорити, що, на зразок німецького «*quango*», абз. 9 ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено поняття «органи адміністративно-господарського управління та контролю», під якими розуміють суб'єкти господарювання, об'єднання, інших осіб у частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування. Загалом, ознаки «органів адміністративно-господарського управління та контролю» певною мірою властиві НБУ, про що свідчать такі обставини.

Викладений вище аналіз дає підстави розглядати НБУ як суб'єкт господарювання державної форми власності (можливо, унітарного типу), що є обмеженим, на відміну від АТ «Ощадбанк», АТ «Укресімбанк» тощо, у наданні платних послуг на банківському ринку (зокрема, не може надавати весь спектр платних послуг, характерних для комерційного банку). Водночас держава делегувала йому відповідні повноваження управління і контролю для реалізації функцій, закріплених ст. 99 Конституції України та ст. 6 і 7 Закону України «Про Національний банк України».

Установлення обмежень у здійсненні комерційних операцій на ринку банківських послуг створює передумови для усунення з боку НБУ можливого антиконкурентного впливу на інших суб'єктів господарювання — учасників банківського ринку. Адже делегування владних повноважень забороняється, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції (ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

Інститут делегування повноважень — відомий правовій системі України інструмент передання повноважень від одного суб'єкта права іншому — може бути використаний для наділення НБУ як суб'єкта господарювання низкою повноважень держави у тих сферах суспільних відносин, які нині віднесено до відання НБУ. Використання інституту делегування повноважень закладе підвалини формування правового статусу НБУ тими правовими методами та засобами, які існують на теперішній час у законодавстві та правовій теорії України. Попри те, що словосполучення «делегування повноважень» згадано як у Конституції України (ст. 118, 119, 138), так і в законах України (зокрема «Про захист економічної конкуренції», «Про місцеве самоврядування в Україні»), для цілей науки господарського права відсутнє його єдине розуміння, особливо у частині правових підстав та особливостей делегування владних повноважень суб'єктам господарювання. Зазначене зумовлює об'єктивну потребу у внесенні відповідних доповнень до тексту Господарського кодексу України.

З огляду на те, що відносини між державою та суб'єктами господарювання вимагають чіткої, збалансованої та надзвичайно вираженої правової регламентації, яка, з одного боку,

має сприяти вільному господарюванню, а з іншого — має надавати державі можливість впливати на ці процеси задля досягнення загальнозначущих (публічних) цілей, правовий статус НБУ, визначений Конституцією України та спеціальним законодавством, потребує уточнення. Конкретизація правового статусу призведе до удосконалення механізму реалізації юридичної відповідальності НБУ, передбаченого ст. 64-1 Закону України «Про Національний банк України». Зокрема, доцільно передбачити положення про те, що держава відповідає за зобов'язаннями НБУ, які виникли у зв'язку з реалізацією делегованих останньому повноважень держави, а за зобов'язаннями, що виникли унаслідок реалізації власної господарської правосуб'єктності, НБУ відповідає самостійно власним майном.

Отже, резюмуючи вищенаведене, можна дійти **таких висновків:**

1. НБУ є суб'єктом зі «змішаним» правовим статусом, що полягає в поєднанні ознак, характерних для органів державної влади (хоч у Законі України «Про Національний банк України» вжито термін «особливий центральний орган державного управління», який не передбачено Конституцією та законами України, наприклад, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади») (публічно-правові елементи), та ознак, які свідчать про належність НБУ до суб'єктів господарювання (приватно-правові елементи). Доведено, що правова система України наразі не передбачає законодавчого механізму утворення суб'єктів права із певним («змішаним») правовим статусом. Це, в свою чергу, ускладнює вирішення питань юридичної відповідальності НБУ, зокрема у судовому порядку.

2. Аргументовано, що НБУ відповідає ознакам органу адміністративно-господарського управління та контролю, під якими розуміються суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування (абз. 9 ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції»). Він є суб'єктом господарювання державної форми власності (можливо, унітарного типу), який є обмеженим, на відміну від АТ «Ощадбанк», АТ «Укресімбанк» та інших, у наданні платних послуг на банківському ринку (зокре-

ма, не може надавати весь спектр платних послуг, характерних для комерційного банку) та якому державою делеговані відповідні повноваження управління і контролю для реалізації функцій, закріплених ст. 99 Конституції України та статтями 6, 7 Закону України «Про Національний банк України».

Установлення обмежень у здійсненні комерційних операцій на ринку банківських послуг створює передумови для усунення з боку Національного Банку України можливого антиконкурентного впливу на інших суб'єктів господарювання — учасників банківського ринку. Адже делегування владних повноважень заборонено, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції (ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

3. Обґрунтовано, що конкретизація правового статусу центрального банку України як органу адміністративно-господарського управління та контролю призведе до удосконалення механізму реалізації юридичної відповідальності НБУ, передбаченого ст. 64-1 Закону України «Про Національний банк України». Так, варто уточнити положення згаданої статті про те, що держава відповідає за зобов'язаннями НБУ, які виникли у зв'язку з реалізацією делегованих йому повноважень держави, а за зобов'язаннями, що виникли унаслідок реалізації власної господарської правосуб'єктності, НБУ відповідає самостійно власним майном.

Реалізація цих змін сприятиме удосконаленню правового статусу НБУ, створить підґрунтя для подальшої адаптації національного банківського законодавства до права ЄС та урахування здобутків європейської правової теорії.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Навой А.В. Роль и место центрального банка в системе государственной власти: подлинная независимость или мнимая? *Финансы и кредит*. 2009. № 15 (351). С. 7—16.
2. Partecipanti al Capitale. Banca d'Italia. Partecipanti al Capitale. URL: <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/partecipanti-capitale/index.html> (дата звернення: 07.08.2019).
3. Federal Reserve Act of 1913. Board of Governors of the Federal Reserve System. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm> (дата звернення: 01.09.2019).
4. Die Oesterreichische Nationalbank. URL: http://www.oenb.at/de/ueber_die_oenb/die_oesterreichische_nationalbank.jsp (дата звернення: 01.09.2019).
5. About the Bank of Japan. Central bank of Japan. URL: <http://www.boj.or.jp/en/about/outline/index.htm/> (дата звернення: 07.08.2019).
6. Genel Kurul. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. URL: <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Nakinda/Kurumsal+Yapi/Yonetim/Genel+Kurul> (дата звернення: 07.10.2019).
7. Проект Твіннінг (Twinning) — важливий крок на шляху євроінтеграції України. *Вісник Національного банку України*. Серпень 2011. С. 9—11.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України: Закон України від 09.07.2010 № 2478-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 49. Ст. 570.
9. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. Москва: Спарк, 2001. 245 с.
10. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть: теория разделения властей и современность. Отв. ред. А.М. Экмелян. Институт государства и права РАН. Москва: Дело, 1998. 88 с.
11. Mehnert-Meland R. Central Bank of the European Union. Boston: Kluwer Law International, 1995. 256 p.
12. Тополь Ю.О. Конституційно-правовий статус Національного банку України. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 3. С. 47—50.
13. Банківське право України: навч. посіб. За заг. ред. А.О. Селіванова. Київ: Ін Юре, 2000. 384 с.
14. Орлюк О.П. Банківське право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 376 с.
15. Элстер Я. Конституционные суды и центральные банки: предупреждение самоубийства или соглашение о самоубийстве? *Конституционное право: восточно-европейское обозрение*. 1994. № 3—4 (8—9). С. 42—46.
16. Білик П.П. Право і управління: теоретичні питання взаємозв'язку та їх практичне значення. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Правознавство*. 2014. Т. 19, вип. 2. С. 31—37.
17. Білик П.П. Організаційно правові аспекти статусу Національного банку України. *Право і суспільство*. 2014. № 1—2. С. 179—183.
18. Хайек Ф.А. Частные деньги. Тверь: Ин-т национальной модели экономики, 1996. 230 с.
19. Трахтенберг И.А. Бумажные деньги. Очерки теории денег и денежного обращения. Издание третье, дополненное. Москва: Государственное издательство, 1924. 415 с.

20. Крупнов Ю.С. О сущности, функциях и некоторых тенденциях развития центральных банков. *Финансы и кредит*. 2004. № 15 (153). С. 2—11.
21. Current Issues in Monetary Economics Helmut Wagner (ed.). Heidelberg. New York. Physica — Verl. 1998. 355 p.
22. On Quasi-Public Organizations; Whence Came the Quango, and Why. *The New York Times*. September 5, 1987. Section 1. P. 22. URL: <https://www.nytimes.com/1987/09/05/opinion/1-letter-on-quasi-public-organizations-whence-came-the-quango-and-why-969587.html?pagewanted=1> (дата звернення: 01.09.2019).
23. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник. За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

Надійшла 10.09.2019

REFERENCES:

1. Navoj A.V. Rol' i mesto central'nogo banka v sisteme gosudarstvennoj vlasti podlinnaja nezavisimost' ili mnimaja. *Finansy i kredit*. 2009. No. 15 (351). P. 7-16 [in Russian].
2. Partecipanti al Capitale. Banca d'Italia. Partecipanti al Capitale. URL: <https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/funzioni-governance/partecipanti-capitale/index.html> [in Italian].
3. Federal Reserve Act of 1913. Board of Governors of the Federal Reserve System. URL: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>
4. Die Oesterreichische Nationalbank. URL: http://www.oenb.at/de/ueber_die_oenb/die_oesterreichische_nationalbank.jsp [in German].
5. About the Bank of Japan. Central bank of Japan. URL: <http://www.boj.or.jp/en/about/outline/index.htm/>
6. Genel Kurul. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. URL: <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkinda/Kurumsal+Yapi/Yonetim/Genel+Kurul>
7. Proekt Tvinnih (Twinning) — vazhlyvyi krok na shliakhu yevrointehratsii Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoho banku Ukrainy*. Serpen 2011. P. 9—11 [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo diialnosti Natsionalnoho banku Ukrainy: Zakon Ukrainy. 09.07.2010 No. 2478-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2010. No. 49. Art. 570 [in Ukrainian].
9. Bratko A.G. Central'nyy bank v bankovskoy sisteme Rossii. Moscow: Spark, 2001. 245 p. [in Russian].
10. Tosunjan G.A., Vikulin A.Ju. Den'gi i vlast': teoriya razdeleniya vlastej i sovremennost'. Otv. red. A.M. Jekmaljan. Institut gosudarstva i prava RAN. Moscow: Delo, 1998. 88 p. [in Russian].
11. Mehnert-Meland R. Central Bank of the European Union. Boston: Kluwer Law International, 1995. 256 p.
12. Topol Yu.O. Konstytutsiino-pravovyi status Natsionalnoho banku Ukrainy. *Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia ta prava*. 2002. No. 3. P. 47-50 [in Ukrainian].
13. Bankivske pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk. Za zah. red. A.O. Selivanova. Kyiv: In Yure, 2000. 384 p. [in Ukrainian].
14. Orliuk O.P. Bankivske pravo: navchalnyi posibnyk. Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. Kyiv: Yurinkom Inter, 2005. 376 p. [in Ukrainian].
15. Jelster Ja. Konstitucionnye sudy i central'nye banki: preduprezhdenie samoubijstva ili soglashenie o samoubijstve? *Konstitucionnoe pravo: vostochno-evropejskoe obozrenie*. 1994. No. 3-4 (8-9). P. 42-46 [in Russian].
16. Bilyk P.P. Pravo i upravlinnia: teoretychni pytannia vzaïmozv'язku ta yikh praktychne znachennia. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Serija: Pravoznavstvo*. 2014. Vol. 19, iss. 2. P. 31-37 [in Ukrainian].
17. Bilyk P.P. Orhanizatsiino pravovi aspekty statusu Natsionalnoho banku Ukrainy. *Pravo i suspilstvo*. 2014. No. 1-2. P. 179-183 [in Ukrainian].
18. Hajek F.A. Chastnye den'gi. Tver': In-t nacional'noj modeli jekonomiki, 1996. 230 p. [in Russian].
19. Trahtenberg I.A. Bumazhnye den'gi. Ocherki teorii deneg i denezhnogo obrashhenija. Izdanie tret'e, dopolnennoe. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1924. 415 p. [in Russian].
20. Krupnov Ju.S. O sushhnosti, funkciyah i nekotoryh tendencijah razvitija central'nyh bankov. *Finansy i kredit*. 2004. No. 15 (153). P. 2-11 [in Russian].
21. Current Issues in Monetary Economics Helmut Wagner (ed.). Heidelberg. New York. Physica-Verl. 1998. 355 p.
22. On Quasi-Public Organizations; Whence Came the Quango, and Why. *The New York Times*. September 5, 1987. Section 1. P. 22. URL: <https://www.nytimes.com/1987/09/05/opinion/1-letter-on-quasi-public-organizations-whence-came-the-quango-and-why-969587.html?pagewanted=1>
23. Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava: navchalnyi posibnyk. Za zah. red. R.O. Kuibidy, V.I. Shyshkina. Kyiv: Staryi svit, 2006. 576 p. [in Ukrainian].

Received 10.09.2019

Т.С. Гудима

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев, Украина

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА УКРАИНЫ

Исследован правовой статус Национального банка Украины (НБУ). На основании проведенного анализа обосновано, что НБУ можно рассматривать как специфический субъект государственной формы собственности (возможно унитарного типа), ограниченный в предоставлении платных услуг на банковском рынке (в частности, он не может оказывать весь спектр платных услуг, характерных для коммерческого банка). При этом государство делегировало ему соответствующие полномочия управления и контроля. Аргументировано, что использование института делегирования полномочий заложит основу формирования правового статуса НБУ теми правовыми методами и средствами, которые существуют в настоящее время в законодательстве и теории права Украины. Конкретизация правового статуса, в свою очередь, приведет к совершенствованию механизма реализации юридической ответственности НБУ.

Ключевые слова: правовой статус Национального банка Украины, субъект государственной формы собственности, делегирование полномочий, юридическая ответственность, полномочия управления и контроля.

T.S. Hudima

Institute of Economic and Legal Researches
of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0003-1509-5180

SOME ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE

The legal status of the National Bank of Ukraine (NBU) is investigated. Based on the analysis, it is substantiated that the NBU can be considered as a state-owned entity (possibly, unitary), which is restricted in providing paid services in the banking market (in particular, it cannot provide the full range of paid services specific to a commercial bank) and entity, which the state delegated the respective management and control powers to carry out the functions, enshrined in Art. 99 of the Constitution of Ukraine and Articles 6, 7 of the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine". It is proved that imposing restrictions on conducting commercial operations in the banking market creates prerequisites for elimination by the NBU of possible anti-competitive influence on other economic entities — participants of the banking market.

It is argued that the institute of delegation of authority, as a well-known to legal system of Ukraine as a tool for delegating authority from one entity to another, can be used to confer on the NBU (as economic entity) with a range of state powers in those areas of public relations, which currently fall within the competence of the NBU. The use of the institute of delegation of authority will lay the foundations for the formation of the legal status of the NBU by the legal methods and means currently existing in the legislation and the legal theory of Ukraine. Although the phrase "delegation of powers" is mentioned in both the Constitution of Ukraine (Articles 118, 119, 138) and the laws of Ukraine (in particular, the Law of Ukraine "On Protection of Economic Competition"), however, for the purposes of economic science the common understanding of this phrase it is absent, especially with regard to the legal basis and features of the delegation of powers to economic entities. This stipulates the objective need to make appropriate amendments to the text of the Economic Code of Ukraine.

Given that relations between the state and economic entities require clear, balanced and extraordinarily prudent legal regulation, which, on the one hand, should promote free business and, on the other, should enable the state to influence these processes in order to achieve universal (public) goals, the legal status of the NBU is determined by the Constitution of Ukraine and special legislation needs clarification. Specification of legal status, in turn, will improve the mechanism of implementation of the legal responsibility of the NBU, provided for in Art. 64-1 of the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine". In particular, it would be expedient to provide for the provision that the state is responsible for the obligations of the NBU that have arisen in connection with the exercise of the state's delegated powers and for the obligations arising as a result of the implementation of its own business activity, the NBU is responsible its own property.

Keywords: legal status of the National Bank of Ukraine, state-owned entity, delegation of powers, legal responsibility, management and control powers.