

**Анна Андрійчук**

*Чернівецький юридичний інститут Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

## **ОСНОВНІ АСПЕКТИ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНОГО РОЗМЕЖУВАННЯ І ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ**

**Anna Andriichuk**

**Chernivtsi Institute of Law National University "Odessa Law Academy", Ukraine**

### **KEY ASPECTS OF SCIENTIFIC AND THEORETICAL DIFFERENTIATION AND LEGISLATIVE FIXATION OF FUNCTIONS AND POWERS OF NATIONAL BANK OF UKRAINE**

This article is dedicated to research the difference between functions and powers of National bank of Ukraine. The main activities of National bank were analyzed. The author examined main scientific thoughts that exist in Ukrainian and foreign publications. The attention was paid to Ukrainian legislation, analyzing the difference between functions and powers in theoretical, administrative, financial and banking aspects. It was found that is not correct to use phrase "powers of National bank of Ukraine" because all powers Bank executes through its agencies – Council of National Bank and Board of the National Bank of Ukraine. But this does not apply to functions of National Bank which are all established by law.

**Key words:** National Bank of Ukraine, bank functions, bank powers, banking law.

Для підготовки та реалізації поставлених завдань Національний банк України наділений певними функціями та повноваженнями. Вони відіграють важливу роль у формуванні належних фінансових та адміністративних умов для надійного та безперебійного функціонування банківської системи країни.

Саме у функціях та повноваженнях виявляється сутність конкретного органу, його природа та соціальне призначення. На сьогоднішній день у науковій та юридичній літературі, а також у деяких нормативно-правових актах часто зустрічаються розбіжності щодо визначення функцій та повноважень того чи іншого органу. Не є винятком і формулювання функцій та повноважень Національного банку України – нечітке розкриття та «сплутання» їх змісту, ототожнення один з одним.

Перш ніж перейти до детальної характеристики та аналізу функцій та повноважень Національного банку України, варто в першу чергу здійснити всебічне дослідження теоретичної природи понять «функції» та «повноваження». Це дозволить розмежувати їх та зрозуміти суть кожного.

Теоретичний аспект функцій та повноважень був предметом наукових публікацій багатьох науковців, які висвітлювали у своїх працях різні галузі – теорію держави та права, адміністративне право. Зокрема, важливий внесок у дослідженні сутності функцій зробили такі вчені: І. Л. Бачило, В. В. Молдован, Л. І. Чулінда, О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, О. Ф. Скакун, Н. І. Матузов, А. В. Малько, С. С. Алексєєв та ін. Правову природу повноважень досліджували та аналізували Ю. А. Тихомиров, Б. М. Лазарєв, Є. В. Кулакова, В. Б. Авер'янов. Звісно, наше дослідження не було б повним без аналізу праць учених фінансового та банківського права, тому основну роль ми приділили публікаціям Є. В. Лунга, Є. М. Ашмаріної, Ф. К. Гізатуліна, Г. А. Тосуняна, А. Ю. Вікуліна, Т. А. Латковської, Л. К. Воронової, Т. Е. Рождественської та ін.

Функції та повноваження Національного банку України прописані в Законі України «Про національний банк України». Безумовно, їх чітка регламентація допомагає зрозуміти особливості

правового становища Національного банку України та взаємодії його органів. Що стосується функцій Національного банку, то ми можемо детально їх розглянути за допомогою ст. 7 вищевказаного Закону<sup>1</sup>. А от повноваження Банк виконує за допомогою таких своїх органів, як Рада Національного банку та Правління Національного банку.

Стаття 99 Конституції України встановлює, що основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці України<sup>2</sup>. Ця функція є основною, але зовсім не єдиною. Повний перелік функцій центрального банку міститься в Законі України «Про національний банк України». Цей список налічує 25 положень. Раніше їх було більше, але зміни в законодавстві призвели до виключення деяких функцій.

Недостатність наукових досліджень з питань розмежування функцій та повноважень Національного банку України зумовлює потребу звернутися до теорії права та адміністративного права для їх всебічного розгляду.

Великий внесок у розробку даного питання внесли фахівці у сфері адміністративного права.

Так, професор Б. М. Лазарев у підручнику «Компетенція органів управління» визначає повноваження як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій<sup>3</sup>.

Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження й автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс»<sup>4</sup>.

В юридичній енциклопедії поняття повноваження трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій.

Підтримує вищевказану думку і Є. В. Кулакова. На її думку, владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень<sup>5</sup>.

У загальній теорії держави та права функції заведено розглядати як «основні напрями діяльності», «визначена робота», «коло діяльності» тощо. У контексті нашої теми доцільно брати до уваги визначення, що стосуються функцій органу державного управління та функцій держави загалом. Таке рішення обґрунтовується тим, що закон України «Про національний банк України», який детально регламентує правовий статус Національного банку України, визначає: «Національний банк України є центральним банком, особливим центральним органом державного управління». Саме тому досить актуальним для характеристики функцій Національного банку є таке визначення, яке міститься в юридичній енциклопедії. Функції державного управління – це внутрішньо однорідні, самостійні, спеціалізовані частини управлінської діяльності, що характеризуються цільовою спрямованістю<sup>6</sup>.

Цілком погоджуємося з російською вченою І. Л. Бачило, яка у своєму підручнику «Функції органів управління. Правові проблеми оформлення та реалізації» справедливо зазначає, що «функції визначають, що робить орган. Здійснюючи визначені для нього функції та повноваження, він реалізує свою компетенцію, діє у відповідності до неї та в її межах»<sup>7</sup>.

Держава задля здійснення своїх основних завдань, що обумовлені її соціальною сутністю, виконує багато функцій – політичну, правову, економічну, соціальну тощо. Національний банк України є одним з основних інструментів, за допомогою яких відбувається реалізація функцій держави, як внутрішніх, так і зовнішніх. Саме тому функції Національного банку можна розглядати і як вид функцій держави. Для цього будуть актуальними дослідження праць учених-теоретиків.

1 Закон про Національний банк України 1999 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 29.

2 Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 141.

3 Лазарев, Б.М. (1971). *Компетенция органов управления*. Москва: Юрид. лит., 180.

4 Авер'янов, Б. (2004-2005). *Административное право Украины. Академический курс: підручник: у 2 т.* Київ: Вид-во «Юридична думка», 265.

5 Кулакова, Є. (2006). Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. *Підприємство, господарство і право*, 3, 10–15.

6 Гіжевський, В.К., Головченко, В.В. (2002). *Популярна юридична енциклопедія*. Київ: Юрінком Інтер.

7 Бачило, І.Л. (1976). *Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации*. Москва: Юрид. лит.

В. В. Молдован та Л. І. Чулінда визначають функції держави як основні напрями діяльності держави, що розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві<sup>1</sup>.

Схоже визначення надають і О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, зазначаючи, що «основні функції сучасної держави – це визначені її соціальним призначенням основні напрями діяльності держави»<sup>2</sup>.

Фахівець з теорії держави та права професор О. Ф. Скакун зазначає, що функції держави — головні напрями і види діяльності держави — обумовлені її завданнями і цілями, що характеризують її сутність<sup>3</sup>.

Аналогічні за змістом і визначення російських учених-теоретиків. Так, Н. І. Матузов та А. В. Малько дають визначення функціям держави як основним напрямам діяльності держави щодо вирішення цілей та завдань, які стоять перед нею<sup>4</sup>.

Відомий російський теоретик С. С. Алексєєв дещо розширив це поняття і визначає функції держави як основні напрями її діяльності, що виражають суть та соціальне призначення, цілі та завдання держави щодо управління суспільством у властивих їй формах та властивими їй методами<sup>5</sup>.

На думку фахівців у сфері банківського права, функції нерозривно пов'язані безпосередньо з цілями. Така думка знайшла відображення в декількох наукових дослідженнях.

А. Г. Братко під функціями центрального банку розуміє основні напрями його діяльності у сфері регулювання грошово-кредитної і фінансової систем, а також банківської діяльності. Вчений зазначає, що роль Банку виявляється в його цілях, функціях та компетенції. Та при цьому зауважує, що між цілями та функціями центрального банку немає однозначного зв'язку і його цілі так чи інакше виявляються і реалізуються через всі його функції<sup>6</sup>.

Таку саму позицію висловлюють інші російські науковці, Є. М. Ашмаріна та Ф. К. Гізатулін. Вони також розглядають функції центрального банку через призму його цілей, визначених у російському законодавстві. Таким чином, учені виділяють: функцію участі Банку в реалізації грошово-кредитної політики держави, функцію організації готівкового грошового обігу, функцію управління системою розрахунків, функцію управління банківською системою, функцію валютного контролю та регулювання, функцію нормотворчості тощо<sup>7</sup>.

Варто зазначити, що в цьому питанні в науковців немає єдиної думки. Деякі вчені відокремлюють цілі та функції центрального банку одне від одного. Г. А. Тосунян та А. Ю. Вікулін висловили та обґрунтували точку зору, відповідно до якої функції центрального банку – це його роль, а мета – це один з елементів поведінки та свідомої діяльності, який характеризує передбачення в обдумуванні результату діяльності та шляху його реалізації за допомогою певних засобів. Таким чином, автори висловлюють позицію, згідно з якою функція є засобом для досягнення мети, і змішувати їх неправомірно<sup>8</sup>.

Як видно з наведеного вище, деякі автори повноваження центрального банку розглядають як засіб, за допомогою якого і здійснюються функції. Тобто самі функції вони виокремлюють у дещо ширше поняття, що, на нашу думку, є цілком слушним. На підтримку такого висновку можна навести як приклад регламентування функцій та повноважень у законодавстві України. Закон України «Про Національний банк України» у ст. 6-7<sup>9</sup> чітко визначає функції Національного банку України. Що не можна сказати про повноваження. Їх формулюванню завжди передують та чи інша функція Банку.

1 Молдован, В.В., Чулінда, Л.І. (2010). *Правознавство*: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури.

2 Зайчук, О.В., Оніщенко, Н.М. (2006). *Теорія держави і права. Академічний курс*: підручник. Київ: ЮрінкомІнтер.

3 Скакун, О.Ф. (2013). *Теорія права та держави*: підручник. 4-те видання допов. і перероб. Київ: Алерта.

4 Матузов, Н.И., Малько, А.В. (2004). *Теория государства и права*: учебник. Москва: Юристъ.

5 Алексєєв, С.С. (2005). *Теория государства и права*: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Норма.

6 Братко, А.Г. (2014). *Теория банковского права*: монография. Москва: Проспект, 362-367.

7 Ашмарина, Е.М., Гизатуллин, Ф.К., Ручкина, Г.Ф. (2013). *Банковское право*: учебник для магистров. Москва: Издательство Юрайт. Серия: Магистр, 80-90.

8 Тосунян, Г.А., Вікулін, А.Ю. (2001). *Постатейный комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»*: учебно-практическое пособие. Москва: Дело.

9 Закон про Національний банк України 1999 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 29.

Функція завжди є більш глобальною за своєю суттю, аніж повноваження. Вона стосується певного широкого кола суспільних відносин. А от повноваження це те, що допомагає органам здійснювати свої функції якісно, вірно, згідно із законом. Їх дуже багато, але всі вони покликані полегшувати та покращувати якість виконання функцій.

Для кращого розуміння можна навести такий приклад. Основною функцією Національного банку України, яка знайшла своє законодавче відображення в Конституції України та в Законі України «Про Національний банк», є функція забезпечення стабільної грошової одиниці України. Вона здійснюється за допомогою низки цілеспрямованих дій Банку, серед яких чільне місце посідає організація готівкового грошового обігу. Задля цього Національний банк наділяє свої органи низкою повноважень, а саме: виготовлення та зберігання банкнот і монет, визначення порядку ведення касових операцій для банків, інших фінансових установ, підприємств і організацій, встановлення номіналів, систем захисту, платіжних ознак та дизайну банкнот та монет, визначення вимог стосовно технічного стану й організації охорони приміщень банківських установ тощо.

Такої самої думки дотримується і Е. В. Лунгу. Вона зазначає, що Банк Росії наділяється повноваженнями у сфері фінансового, валютного регулювання грошової емісії. Аналізуючи її публікації, ми можемо зробити висновок, що сферами автор назвала функції центрального банку і висловила думку щодо необхідності існування повноважень задля виконання функцій Банку<sup>1</sup>.

Перейдемо до суті самих повноважень. Загально відомо, що це сукупність прав та обов'язків. Цей погляд на визначення повноважень знайшов своє відображення в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних фахівців з теорії держави та права.

Таку думку також підтримують і вчені фахівці у сфері фінансового та банківського права.

Так, професор Т. А. Латковська у своїй статті «Правові особливості участі центрального банку у бюджетних відносинах» розглядає повноваження Національного банку у вигляді прав та обов'язків<sup>2</sup>.

Російська вчена Е. В. Лунгу також в одній зі своїх публікацій зазначає, що повноваження центрального банку - це система прав та обов'язків. У цій самій праці автор пропонує розподіляти повноваження центрального банку на публічні та приватні, у залежності від їх змісту. Цю класифікацію науковець проводить таким чином: публічні повноваження безпосередньо спрямовані на виконання функцій центрального банку як державного органу і є основними серед усіх інших. Як приклад, автор зазначає, що у сфері організації безготівкових розрахунків Банк координує, регулює та ліцензує діяльність клірингових організацій. Приватні повноваження, на її думку, спрямовані та призначені для організації діяльності самого центрального банку. При цьому автор вважає їх похідними від основних, але в той самий час вказує на можливість реалізації публічних повноважень лише в разі виконання приватних.

Відділяє один від одного функції та повноваження також і вітчизняний професор Л. К. Воронова. Зокрема, на її думку, «правовий статус центрального банку як системна категорія поряд із функціональною характеристикою включає також передбачену нормами права спеціальну правоздатність суб'єкта права у питаннях відання, а також його повноваження, що, враховуючи публічні функції Національного банку, становлять його компетенцію»<sup>3</sup>.

Іншою за своєю суттю є думка російського науковця В. І. Лафітського, який ототожнює повноваження та функції центрального банку<sup>4</sup>. Як наслідок, автор виділяє такі повноваження Банку: здійснення валютного контролю, здійснення контролю за діяльністю кредитних організацій, організація грошового обігу, встановлення правил здійснення розрахунків. Ми не підтримуємо такої точки зору, зважаючи на саму суть та правову природу функцій та повноважень, які безперечно тісно взаємодіють один з одним, але не можуть бути однаковими.

Про відмінність між функціями і повноваженнями Національного банку говорить нам і правова регламентація статусу Національного банку України. Адже в Основному Законі, що встановлює та регулює діяльність Банку, а саме в Законі України «Про Національний банк України» у ст. 2 зазначено, що «Національний банк України є центральним банком України, особливим

1 Лунгу, Е.В. (2004). Полномочия Центрального Банка Российской Федерации. *СибЮрВестник*, 1.

2 Латковська, Т.А. (2007). Правові особливості участі центрального банку у бюджетних відносинах. *Актуальні проблеми держави і права*, 36, 423-428.

3 Воронова, Л.К. (2006). *Фінансове право України*: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга.

4 Баренбойм, П.Д., Лафитский, В.И. (2001). *Очерки конституционной экономики: Статус Банка России*. Москва: «Юридический дом «Юстицинформ»», 89-103.

центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України».

Сміливо можна стверджувати, що наявність досить широкого кола повноважень Національного банку України є ознакою належності розглядуваного правового інституту до публічного права. Адже найважливішою умовою задоволення суспільних інтересів є те, що кожний орган публічної влади повинен точно знати, що він може робити, а що – ні, а також знати умови та межі своєї діяльності. Вся діяльність юридичних осіб публічного права визначається набором їхніх повноважень<sup>1</sup>.

На підтримку думки щодо віднесення центрального банку до юридичних осіб публічного права існує багато публікацій<sup>2</sup>. Зокрема, прихильницею даної точки зору є Т. Є. Рождественська, яка вважає, що центральний банк наділений усіма ознаками юридичної особи публічного права. Але така думка поки що не знайшла свого законодавчого відображення<sup>3</sup>.

Як зазначалось вище, свої повноваження Банк виконує за допомогою Правління та Ради. Так, ст. 9 ЗУ «Про Національний банк України» визначає повноваження Ради і серед них: здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики; прийняття рішення про збільшення розміру статутного капіталу Національного банку та ін. Повноваження ж Правління визначені у ст. 15: прийняття рішень щодо банківського нагляду та регулювання, затвердження штатного розпису Національного банку та форми оплати праці тощо.

Безперечно, повноваження та функції тісно взаємопов'язані й не можуть існувати один без одного, адже перші завжди спрямовані на виконання останніх.

Отже, враховуючи вищевикладене, можна сформулювати висновок, згідно з яким нечітке розуміння функцій та повноважень Національного банку України в джерелах наукової літератури пов'язано з тим, що Національний банк України виконує свої функції як єдиний орган, а повноваження – це особливість Правління Банку та його Ради. Згідно з дослідженням та аналізом законодавчих актів доходимо висновку про те, що «функція» - це категорія, яка належить Банку як центральному органу державного управління в цілому, а «повноваження» законодавець визначає як дещо вужче поняття, яке має більше відношення до органів Національного банку – Ради та Правління. Саме тому недоречним буде словосполучення «повноваження Національного банку України», оскільки відповідно до Закону повноваженнями наділяються Правління та Рада Національного банку, а сам Банк виконує функції.

## References

1. Aver'janov, B. (2004-2005). *Administrativne pravo Ukraini. Akademichnij kurs: pidruchnik: u 2 t.* Kiiv: Vid-vo "Juridichna dumka".
2. Alekseev, S. S. (2005). *Teorija gosudarstva i prava: uchebnik dlja juridicheskikh vuzov i fakul'tetov.* Moskva: Norma.
3. Ashmarina, E. M., Gizatullin, F. K., Ruchkina, G. F. (2013). *Bankovskoe pravo: uchebnik dlja magistrrov.* Moskva: Izdatel'stvo Jurajt. Serija: Magistr.
4. Barenbojm, P. D., Lafitskij, V. I. (2001). *Ocherki konstitucionnoj ehkonomiki: Status Banka Rossii.* Moskva: «Juridicheskij dom □Justicinform□».
5. Bachilo, I. L. (1976). *Funkcii organov upravljenja. Pravovye problemy oformlenija i realizacii.* Moskva: Jurid. lit.
6. Bratko, A. G. (2014). *Teorija bankovskogo prava: monografija.* Moskva: Prospekt.
7. Voronova, L. K. (2006). *Finansove pravo Ukraini: pidruchnik.* Kiiv: Precedent; Moja kniga.
8. Gizhevs'kij, V. K., Golovchenko, V. V. (2002). *Populjarna juridichna enciklopedija.* Kiiv: Jurinkom Inter.
9. Golubev, S.A., Guznov, A.G., Kozlachkov, A.A. (1999). O roli Banka Rossii v postroenii sovremennojehkonomiki nekotorye juridicheskie i ehkonomicheskie aspekty. *Den'gi i kredit, 2.*
10. Zajchuk, O.V., Onishchenko, N.M. (2006). *Teorija derzhavi i prava. Akademichnij kurs: pidruchnik.* Kiiv: Jurinkom Inter.
11. *Zakon pro Nacional'nij bank Ukraini 1999* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini, 29.*
12. *Konstitucija Ukraini 1996* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini, 30, 141.*

1 Сандеуар, П. (1994). *Введение в право.* Москва: Издательская группа «ИнтраТЭК-Р».

2 Голубев, С.А., Гузнов, А.Г., Козлачков, А.А. (1999). О роли Банка России в построении современнойэкономки некоторые юридические и экономические аспекты. *Деньги и кредит, 2.*

3 Рождественская, Т.Э. (2010). *Банковское право.* Москва.

13. Kulakova, JE. (2006). Kompetencija: ponjattja, sub'jekti, osoblivosti. *Pidprijemstvo, gospodarstvo i pravo*, 3, 10–15.
14. Lazarev, B.M. (1971). *Kompetencija organov upravlenija*. Moskva: Jurid. lit., 180.
15. Latkovs'ka, T.A. (2007). Pravovi osoblivosti uchasti central'nogo banku v bjudzhetnikh vidnosinakh. *Aktual'ni problemi derzhavi i prava*, 36, 423-428.
16. Lungu, E.V. (2004). Polnomochija Central'nogo Banka Rossijskoj Federacii. *Sibjurvestnik*, 1.
17. Matuzov, N.I., Mal'ko, A.V. (2004). *Teorija gosudarstva i prava*: uchebnik. Moskva: Jurist".
18. Moldovan, V.V., Chulinda, L.I. (2010). *Pravoznavstvo*: navchal'nij posibnik. Kiiv: Centr uchbovoi literaturi.
19. Rozhdestvenskaja, T.EH. (2010). *Bankovskoe pravo*. Moskva.
20. Sandevuar, P. (1994). *Vvedenie v pravo*. Moskva: Izdatel'skaja gruppa «Intratehk-R».
21. Skakun, O.F. (2013). *Teorija prava ta derzhavi*: pidručnik. 4-te vidannja dopov. i pererob. Kiiv: Alerta.
22. Tosunjan, G.A., Vikulin, A.JU. (2001). *Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu zakonu «O zashchite konkurencii na rynke finansovykh uslug»*: uchebno-prakticheskoe posobie. Moskva: Delo.