

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

У статті досліджено організаційно-правову форму Національного банку України як юридичної особи публічного права.

Ключові слова: центральний банк, Національний банк України, організаційно-правова форма юридичної особи публічного права.

Організаційно-правова форма Національного банку України є невирішеним питанням сучасного фінансового законодавства України. Насамперед, це пов'язано з тим, що центральні банки держав завжди мали подвійну правову природу: з одного боку, виступали як банк банків, а з іншого – як орган державного управління.

Дослідженню організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права присвячено праці, як правило, цивілістів, серед яких можна відзначити І. Кучеренко, О. Кравчук, Т. Блащук та ін.

Наділенням Національного банку України організаційно-правовою формою юридичної особи у фінансово-правовій літературі присвячені публікації О. Гайвандова, С. Голубева, С. Єгоричевої, Т. Латковської, Є. Лукашева, Я. Макарової та ін.

Метою статті є визначення організаційно-правової форми Національного банку України як юридичної особи публічного права.

Частина 2 ст. 4 Закону України "Про Національний банк України" встановлює, що Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні. При цьому організаційно-правова форма центрального банку України в зазначеному законі не визначена. Ця прогалина в законодавстві на практичному рівні може негативно впливати при регулюванні відносин у сфері грошового обігу, в тому числі відносин у сфері емісії, на функціонування всієї грошово-кредитної системи держави, оскільки ускладнює взаємовідносини з органами державної влади та іншими комерційними банками. А тому визначення організаційно-правової форми має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Правові основи діяльності Національного банку України, закріплені в ст. 2 цього ж закону, визначають, що Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. Законодавство визначає, що

центральний банк одночасно є банком та особливим органом державного управління. Тієї самої думки щодо правового статусу цього державно-правового інституту дотримується більшість науковців. Припускаючи формальне й системне тлумачення законодавства, можна зауважити, що Національний банк України, будучи банком, як наслідок, повинен за організаційно-правовою формою бути створеним у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку (мати приватноправовий характер), що є імперативною нормою ст. 6 Закону України "Про банки і банківську діяльність" і ч. 1 ст. 336 Господарського кодексу України. З іншого боку, той самий системний метод тлумачення законодавства дає право стверджувати, що жоден суб'єкт приватного права не може бути органом державної влади, оскільки це суперечитиме самій сутності державно-владних установ та положенням чинного законодавства України. Очевидно, такі припущення при тлумаченні законодавства будуть помилковими та недопустимими.

З іншого боку, згаданий системний метод тлумачення законодавства вимагає застосування єдиного підходу до організаційно-правових форм юридичних осіб, як у приватному, так і в публічному праві. Звернемось до цивільного законодавства, до предмета відання якого належить визначення юридичних осіб та організаційно-правових форм юридичних осіб як учасників правовідносин. Стаття 2 Цивільного кодексу України серед учасників цивільних відносин виділяє дві групи, до яких належать: фізичні і юридичні особи та публічно-правові утворення, серед яких названі: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні утворення, іноземні держави, інші суб'єкти публічного права. Формально-правове тлумачення цієї норми цивільного законодавства дає право стверджувати, що публічно-правові утворення не є особами, в тому числі в значенні юридичних. Вітчизняний законодавець закріпив ідею в ст. 2 Цивільного кодексу, згідно з якою публічно-правові утворення не потре-

бують наділення їх статусом юридичної особи, оскільки участь у цивільних відносинах для них не є основною функцією, а лише зумовлюється потребами здійснення публічних інтересів.

Очевидно, законодавець вважає, що зазначені публічно-правові утворення є суб'єктами публічних правовідносин і носіями публічних повноважень, юридично відокремлених унаслідок наділення їх власною, відмінною від інших суб'єктів публічного права, компетенцією, у зв'язку з чим необхідність наділення публічно-правових утворень правами юридичної особи відсутня.

З іншого боку, Господарський кодекс України визнає учасниками відносин у сфері господарювання суб'єктів господарювання, споживачів, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією (ч. 1 ст. 2 ГК України). При цьому поділ на осіб і органи державної влади цим кодексом не проведений, що є колізією Цивільного та Господарського кодексів.

Незважаючи на такі дещо поверхові висновки щодо визначення кола учасників цивільних правовідносин, ЦК України, хоч і не послідовно, однак виділяє серед юридичних осіб осіб приватного і публічного права (ч. 2 ст. 81 ЦК України), що явно суперечить попередній статті щодо визначення учасників цивільних правовідносин. Поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного і приватного права проведений тільки за одним критерієм – порядком їх створення. Головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а публічні – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади АР Крим або органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 81 ЦК України). Інші нормативно-правові акти у сфері публічного права, наприклад Закон України "Про центральні органи виконавчої влади", визначаючи статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відносять їх до юридичних осіб публічного права (ч. 1 ст. 4).

Щодо організаційно-правових форм, то ч. 1 ст. 83 ЦК України закріплює можливість створення юридичних осіб у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Ці організаційно-правові форми, очевидно, повинні застосовуватись як до приватних, так і до публічних юридичних осіб. При цьому варто зауважити застереження законодавця про можливість існування інших організаційно-правових форм юридичних осіб. Вочевидь, зазначене має стосуватись особливо юридичних осіб публічного права. З іншого боку, у ч. 3 ст. 63 Господарського кодексу України, вжито таке поняття, як "підприєм-

ство", і наведено різновиди підприємств, в основу класифікації яких покладено форму власності, зокрема: приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання; підприємство, яке діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, яке діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності). У галузевому законодавстві, наприклад у Законі України "Про акціонерні товариства", серед організаційно-правових форм товариств, статутний капітал яких поділений на акції, додатково виділено: державні холдингові компанії, Державну керуючу холдингову компанію. Аналізуючи чинне законодавство України у сфері публічного права, можна зробити висновок, що на сьогодні не прийнято жодного нормативно-правового акта, який би визначав організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. Наприклад, Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" визначає статус, атрибути, повноваження тощо міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, разом із тим, не визначає організаційно-правові форми цих юридичних осіб. Ці самі положення стосуються й законів, що визначають організаційно-правові основи діяльності органів публічного права фінансово-правового напрямку, в тому числі й організаційно-правову форму Національного банку України.

Таке становище законодавства вимагає від сучасної науки чіткого визначення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, в тому числі Національного банку України.

Цікавим видається вивчення досвіду застосування організаційно-правових форм центральних банків різних країн світу. Так, наприклад, у Великій Британії, Німеччині, Франції, Канаді, Росії це форма унітарного державного банку зі 100-відсотковою участю держави в його капіталі. Це може бути акціонерне товариство з річною часткою участі держави (у Бельгії 50% акцій належить державі, в Австрії – 70%, у Японії – 55%, у Швейцарії 58,6% акцій належить кантонам, інша частина акцій – приватним особам, фінансовим інститутам). Лише у США існує унікальна модель – система банків, які в сукупності виконують функції центрального банку [1, с. 9].

Отже, на основі аналізу стану чинного законодавства та світового досвіду застосування організаційно-правових форм центральних банків різних країн вбачаємо можливим вирішення зазначеного питання двома наглядними напрямками: 1) шляхом створення нової організаційно-правової форми юридичних осіб публічного права,

наділених повноваженнями з управління тими чи іншими суспільними відносинами, в тому числі для Національного банку України; 2) шляхом "підлаштування" діючих організаційно-правових форм під законодавство й надання юридичним особам публічного права, в тому числі Національному банку України, існуючих організаційно-правових форм.

Перш ніж розпочати дослідження шляхів удосконалення чинного законодавства, необхідно визначити поняття "організаційно-правова форма юридичних осіб", оскільки ні Цивільний, ні Господарський кодекси, ні інші нормативно-правові акти не визначають сутності поняття організаційно-правових форм юридичних осіб чи організаційних форм підприємництва (підприємств, некомерційної господарської діяльності).

І. Кучеренко зазначає, що організаційно-правова форма юридичної особи – це визначена нормами права сукупність пов'язаних між собою елементів (ознак), яка дає підставу в зовнішньому прояві вирізнити один вид юридичної особи від іншого. Іншими словами, це певна сукупність ознак, визначених у правовій нормі: порядок створення (на підставі засновницького договору чи рішення установчих зборів); установчі документи (статут, засновницький договір, меморандум, установчий акт); права та обов'язки учасників (акціонерів, засновників), зокрема наявність чи відсутність об'єктів права власності на пай (частку, акції); відповідальність учасників (акціонерів, засновників) за борги юридичної особи; порядок управління юридичною особою; порядок реорганізації, ліквідації юридичної особи та ін. [2, с. 19]. На нашу думку, такий підхід до визначення поняття організаційно-правової форми юридичних осіб є виправданим, оскільки саме вияв пов'язаних зовнішніх ознак, що дають змогу виявити форму (тобто зовнішній прояв певного явища) юридичної особи, надає можливість класифікації у правовій літературі організаційно-правових форм юридичних осіб за обґрунтованими правовими критеріями.

Щодо можливості створення нових організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, то, на нашу думку, заслуговують на увагу запропоновані в літературі підходи до створення закладу (О. Кравчук пропонує створити форму юридичної особи – "заклад") [4, с. 88].

Окремих досліджень, присвячених створенню організаційно-правової форми центрального банку України, в українській науці майже не було.

Так, відомий український учений Т. Латковська запропонувала створення нової організаційно-правової форми Національного банку – публічної юридичної особи. Як довід учена зазначає, що Національний банк не може вважатися повністю некомерцій-

ною організацією, а є особливою юридичною особою [6, с. 320].

Натомість полеміка з приводу створення нових організаційно-правових форм центральних банків є тривалою в російській юридичній науці. Так, російська дослідниця Я. Макарова пропонує наділити Центральний банк Російської Федерації організаційно-правовою формою "державна корпорація". На думку вченої, Банк Росії – державна корпорація з особливим конституційним статусом, що заснована РФ для здійснення захисту та забезпечення стабільності рубля, наділена виключним правом емісії на території РФ і здійснює свої функції незалежно від органів державної влади [7, с. 12].

Російський державний діяч С. Голубев пропонує визначити таку організаційно-правову форму, як Центральний банк [8, с. 7].

Проаналізуємо підходи, викладені в літературі з фінансового права, що стосуються загальних організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права. Так, на нашу думку, необхідність набуття статусу юридичної особи лише в разі необхідності участі в цивільних правовідносинах, поперше, не відповідає загальним вимогам законодавства про державну реєстрацію фізичних та юридичних осіб. По-друге, не враховано вимоги, що містяться в Господарському кодексі України, щодо визначення кола учасників господарських правовідносин, у зв'язку із чим виникає колізія, за якої необхідність визнання в цивільних відносинах як юридичної особи відсутня, а в господарських правовідносинах – наявна. Більше того, виникає питання щодо дій юридичної особи публічного права, коли, наприклад, необхідність участі в цивільних правовідносинах відпала. Чи необхідно в такому разі припинити статус юридичної особи?

Позиція щодо заміни такої організаційно-правової форми юридичної особи, як установа на фонд, є цікавою. Варто зазначити, що в основу створення такої організаційно-правової форми, як фонд, покладений порядок створення та мета діяльності цієї форми юридичної особи, оскільки фонд займається акумуляцією грошових коштів, призначених для конкретної мети. При цьому в чинному законодавстві зазначений термін уже досить тривалий час вживається. Однак при цьому ні чинне цивільне законодавство, ні законодавство в галузі публічного права не містить та не розкриває сутність такої організаційно-правової форми юридичної особи, як фонд. Не всі особи публічного права мають на меті акумуляцію й використання фондів грошових коштів, хоча можуть створюватись на підставі індивідуального акта (в тому числі на підставі акта президента країни, органу державної влади тощо), у зв'язку з чим можна зробити висновок, що фонди як юридичні особи публічного права є різновидом установ. А тому заміна такої організаційної форми, як

установа, на фонд, є недоцільною, скоріше, правильним видається виділення фондів як виду установ.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що запропоновані в літературі пропозиції щодо створення нових організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, хоча в науковому аспекті є перспективними, однак їх застосування при визначенні організаційно-правової форми Національного банку України видається малообґрунтованим. Запропоновані підстави для виділення організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права явно не відповідають меті та функціям діяльності НБУ.

Погоджуємось і з думкою Я. Гайвандова, який зазначає, що "установа" як організаційно-правова форма може бути визнана характерною для всіх юридичних осіб, які здійснюють у Російській Федерації управлінську діяльність, спрямовану на досягнення суспільних благ [9].

У юридичних осіб публічного права, в тому числі й НБУ, можна виділити дві основоположні ознаки – це реалізація публічних інтересів держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією України та законодавчими актами, та їх створення на підставі розпорядчого акта. При цьому можливість участі юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах потребує покладення цивільної відповідальності на державу, АР Крим, органи місцевого самоврядування за юридичних осіб публічного права. Зазначене повинно стосуватись і НБУ. Відповідно до ч. 3 ст. 83 ЦК України, установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Таким чином, під установою необхідно розуміти організацію, в якій для постійного служіння певній меті засновником (засновниками) призначається майно та визначаються ті органи, які експлуатуватимуть це майно відповідно до його призначення. Установа не має членів, а керується відповідно до волі засновника, яка виражена в установчому акті. Так, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України "Про Національний банк України", відповідно до Конституції України основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України. По суті виконання цієї функції є метою створення та діяльності названого особливого органу державного управління, що спрямований на досягнення суспільної мети. Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 3 зазначеного закону, НБУ має статутний капітал, що є державною власністю. Таким чином, держава наділила і передала в повне господарське відання статутний капітал НБУ. Тому можна стверджувати, що засновником цієї установи є держава, яка призначила майно (гро-

шові кошти) в статутний капітал НБУ і визначила органи, які його використовують та здійснюють (Правління, Рада, Голова). Вважати НБУ публічною юридичною особою можна на підставі критерію розпорядчого акта його створення – Закону України "Про Національний банк України". Економічна самостійність НБУ, передбачена ст. 4 цього закону, свідчить про невторчання держави й відсутність управління національним банком. Разом з тим, апелювання до призначення та формування Ради, Правління НБУ лише свідчить про порядок формування структурних частин банку, а не управління цією установою. Наділення організаційно-правовою формою Національного банку узгоджує позицію з приводу можливості здійснення банком емісії грошей і цінних паперів та можливості правового регулювання випущених ним банкнот як його безумовних, абстрактних зобов'язань.

Висновки. Виявивши всі суттєві ознаки установи як організаційно-правової форми Національного банку України, можна стверджувати, що цей орган належить за організаційно-правовою формою до установ, що відповідно повинно бути відображено в чинному законодавстві України.

Частиною 1 ст. 5-1 Закону України "Про Національний банк України" передбачено, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку. У зв'язку з цим можна стверджувати, що НБУ також належить до неприбуткових установ.

Список використаної літератури

1. Єгоричева С.Б. Організація діяльності банків у зарубіжних країнах : навч. посіб. / С.Б. Єгоричева. – К. : Центр навчальної літератури, 2007. – 208 с.
2. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : монографія / І.М. Кучеренко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
3. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах / Т.В. Блащук // Приватне право і підприємництво. – 2009. – № 8. – С. 51–56.
4. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України / О. Кравчук // Право України. – 2003. – № 12. – С. 86–88.
5. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права / І.М. Кучеренко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2 (22). – С. 134–146.
6. Латковська Т.А. Фінансово-правові питання формування центральних та державних банків в Україні : монографія / Т.А. Латковська. – Одеса : Юрид. літра, 2007. – 290 с.
7. Макарова Я.М. Проблемы правового положения Центрального Банка Российской-

- ской Федерации как юридического лица : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.М. Макарова. – М., 2001. – 29 с.
8. Голубев С.А. Интервью с директором юридического департамента Центрального банка РФ, заслуженным юристом РФ С.А. Голубевым / С.А. Голубев // Законодательство. – 2003. – № 1. – С. 2–7.
9. Гайвандов А.Я. Организационно-правовая форма Банка России как юридического лица [Электронный ресурс] / А.Я. Гайвандов. – Режим доступа: <http://rfs.ru/content/view/51/72/>.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2013.

Лещенко А.В. Организационно-правовая форма Национального банка Украины

В статье исследована организационно-правовая форма Национального банка Украины как юридического лица публичного права.

Ключевые слова: *центральный банк, Национальный банк Украины, организационно-правовая форма юридического лица публичного права.*

Leshenko A. Legal form of the National bank of Ukraine

The article research regulations issues of legal form of National bank of Ukraine as the public legal entity. It is marked that legal frameworks of activity of the National bank of Ukraine determine that the National bank of Ukraine is the central bank of Ukraine, special central organ of state administration.

A national bank is a legal entity, has the separated property that is the object of right of state ownership and is in his complete economic knowing. Thus the legal form of central bank of Ukraine in the indicated law is not certain. The indicated blank in a legislation at practical level can negatively influence at adjusting of relations in the field of turnover, including relations in the field of emission on functioning of all money-and-credit system of the state, as complicates mutual relations with public authorities and other commercial banks. And that is why determination of legal form carries not only theoretical but also practical value.

A legislation, as well as most scientific looks, in relation to legal status of the indicated state-right institute determines that a central bank simultaneously is a bank, and from other side – by the special organ of state administration. Assuming formal and system interpretation of legislation, then it is possible to assume that the National bank of Ukraine, being a bank, as a result, must after a legal form be created in form a public joint-stock company or cooperative bank (to have privately legal character) that is the imperative norm of article 6 law of Ukraine "About banks and bank activity" and part 1 article 336 the Commercial code of Ukraine. On the other hand, the same system method of interpretation of legislation gives a right to assert that not a single private legal subject can be public authority, as it will conflict with essence of the indicated state-imperious establishments and positions of current legislation of Ukraine. Obviously, such suppositions at interpretation of legislation will be erroneous and impermissible.

Educing all substantial signs of establishment as a legal form of the National bank of Ukraine, it is possible to assert that the indicated organ belongs after a legal form to establishments, that accordingly must be it is represented in the current legislation of Ukraine.

Key words: central bank, National bank of Ukraine, legal form of legal entity.