

Європейський Центральний Банк

План:

1. Становлення правового статусу ЄЦБ.
2. Склад, порядок формування та порядок роботи Європейського Центрального Банку.
3. Повноваження Європейського Центрального Банку.

Процес консолідації економічних систем європейських країн розпочався понад півстоліття тому. Перша спроба створення економічного та монетарного союзу, датована 1970 р. (Werner Report), передбачала три етапи, які повинні були завершитися до початку 1980-х років. Однак хаотичність розвитку світової економіки після падіння Бреттон-Вудської системи і світова рецесія внаслідок нафтової кризи 1973 р. перешкодили реалізації цього плану. Процес у напрямі створення європейського монетарного союзу (European Monetary Union, EMU) відбувався у три етапи :

1) 1990 – 1993 рр.– досягнення консенсусу щодо єдиного європейського ринку шляхом відміни міжнародних бар'єрів у вільному русі товарів, послуг, людей, капіталу;

2) 1994 – 1998 рр.– заснування Європейського монетарного інституту (European Monetary Institute – орган, що проіснував з 01.01.1994 р. до 01.06.1998 р.), його завданням було створення передумов фінального етапу для введення єдиної спільної валюти з метою уникнення надмірних дефіцитів завдяки збалансованості економічної та монетарної політик країн-членів ЄС;

3) 1 січня 1999 р.– початок третього етапу з презентацією євро як спільної та єдиної валюти. З 1 січня 2002 р. готівкові монети та банкноти набули широко використання, а наприкінці лютого того ж року національні валюти країн зони євро припинили своє функціонування.

ЕЦВ було створено у Франкфурт-на-Майні у червні 1998 р. як правонаступника Європейського монетарного інституту (European Monetary Institute, ЕМІ). Сьогодні це наднаціональний орган управління у монетарній сфері країн ЄС, який охоплює низку центральних банків Європи.

Умовою входження країни у зону євро є задоволення низки економічних критеріїв конвергенції, визначених Маахтрістським договором 1: досягнення високого рівня цінової стабільності; надійність державних фінансів; стабільний валютний курс; низькі та стабільні довгострокові процентні ставки.

На відміну від розглянутих вище інститутів (Європейського парламенту, Європейської ради, Ради ЄС, Європейської комісії та Суду ЄС), повноваження яких поширюються на всі сфери суспільних відносин, підвідомчі ЄС, ЄЦБ виступає інститутом спеціальної компетенції.

Повноваження ЄЦБ поширюються тільки на питання, пов'язані з функціонуванням економічного і валютного союзу. В рамках цих повноважень він самостійно або спільно з іншими інститутами ЄС розробляє і визначає єдину грошову політику, яка віднесена установчими документами ЄС до виключної компетенції ЄС (див. 3.1) - з урахуванням вищевказаної застереження про те, що в даний час ця політика поширюється тільки на держави-члени, що входять в "зону євро".

Ключову роль в системі повноважень ЄЦБ в області грошової політики займає регулювання грошової емісії. Європейський центральний банк - єдиний інститут, уповноважений санкціонувати емісію єдиної валюти євро. Це його прерогатива і одночасно обов'язок, при реалізації яких він керується потребами грошового обігу в рамках «зони євро» в цілому.

Всупереч поширеній думці, повноваження ЄЦБ санкціонувати емісію євро не означають, що він сам здійснює випуск всіх банківських квитків (банкнот) та монет, номінованих в єдиній валюті. Ця технічна за характером робота покладається ЄЦБ, головним чином, на держави-члени і їх центральні

банки. При цьому карбування монет ЄЦБ зовсім не здійснює: Згідно ст. 128 ДФЕС:

1. Тільки Європейський центральний банк уповноважений в Союзі санкціонувати емісію банкнот в євро. Європейський центральний банк і національні центральні банки можуть випускати подібні банкноти. Тільки банкноти, випущені Європейським центральним банком і національними центральними банками, є законними засобами платежу в Союзі.

2. Держави-члени можуть випускати монети в євро за умови схвалення Європейським центральним банком обсягу емісії.

В рамках цих повноважень ЄЦБ також визначає гідність і технічні характеристики банкнот євро (Рішення 2003/205 / ЄС Європейського центрального банку від 20 березня 2003 року про гідність, характеристиках, відтворенні, обміні і вилучення банкнот в євро [4]). Відносно металевих монет, що мають свідомо меншу вартість (до 2 євро), аналогічні правила відповідно до ст. 128 ДФЕС встановлює Рада ЄС після консультацій з Європейським Парламентом та ЄЦБ.

Інші повноваження ЄЦБ (а також підлеглих йому центральних банків держав-членів) в області грошової політики ЄС закріплені в гл. 4 «Грошові функції і операції ЄСЦБ» Протоколу про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку. До них відносяться:

- Відкриття рахунків кредитним організаціям, громадським установам, іншим учасникам ринку та прийом в якості забезпечення активів цих суб'єктів, в тому числі цінних паперів (ст. 17 "Рахунки в ЄЦБ та національних центральних банках");

- Проведення інтервенцій на ринках капіталів (купівля-продаж або тимчасове придбання і відчуження боргових зобов'язань, оборотоздатності цінних паперів і цінних металів), здійснення кредитних операцій з учасниками ринку, в тому числі комерційними банками і небанківськими

кредитними організаціями, за умови належного забезпечення наданих позик (ст. 18 "операції на відкритому ринку і кредитні операції");

- Покладання на кредитні організації, засновані в державах-членах, обов'язки по створенню резервів в ЄЦБ і національних центральних банках (ст. 19 "Обов'язкові резерви");

- Діяльність в якості податкового агента для інститутів, органів, установ і підприємств ЄС і держав-членів, але без права надавати їм кредити (ст. 21 "Операції з публічними установами");

- Забезпечення ефективності та надійності клірингових і платіжних систем, що застосовуються всередині ЄС і в стосунках з третіми країнами для взаємного заліку і погашення зобов'язань між кредитними організаціями (ст. 22 "Клірингові і платіжні системи");

- Проведення валютних операцій (купівля-продаж будь-яких категорій валютних активів, номінованих в будь-яких грошових одиницях країн світу, і цінних металів), а також встановлення відносин з центральними банками, фінансовими інститутами третіх країн і міжнародними організаціями (ст. 23 "Зовнішні операції") .

На додаток до перерахованих вище повноважень ЄЦБ "може вирішити вдатися до інших дієвих методів фінансового контролю, які він вважатиме доречними" (ст. 20 "Інші інструменти грошового контролю").

Стосовно до деяких питань грошової політики ЄС, де право прийняття рішень надано іншим інститутам ЄС (головним чином, Раді ЄС), ЄЦБ здійснює консультативні повноваження в вигляді надання висновку на проекти відповідних актів. Наприклад, як вже зазначалося вище, після консультації з ЄЦБ Рада ЄС встановлює гідність і технічні характеристики металевих монет євро (§ 2 ст. 128 ДФЕС). Аналогічним чином, після консультації з ЄЦБ Рада необоротно фіксує курс, за яким євро замінює грошові одиниці нових держав-членів, які переходять на єдину валюту (§ 3 ст. 140 ДФЕС). "Без шкоди повноваженням Європейського центрального банку" і після консультації з ним Європейський парламент і Рада за

допомогою звичайної законодавчої процедури встановлюють інші "заходи, необхідні для використання євро як єдиної грошової одиниці" (ст. 133 ДФЕС).

За рекомендацією ЄЦБ або за рекомендацією Комісії та після консультацій з ЄЦБ Рада ЄС має право укладати угоди про систему валютних курсів євро по відношенню до грошових одиниць третіх країн або вживати інших заходів з цих питань, в тому числі "формулювати загальні орієнтири політики валютних курсів" по відношенню до вказаних грошових одиниць (ст. 219 ДФЕС). Попередня консультація з ЄЦБ проводиться і при перегляді установчих документів ЄС, коли ставиться питання про внесення в них "інституційних змін в грошовій сфері" (ст. 48 ДФЕС).

Держави-члени в особі їх компетентних органів (урядів, парламентів та ін.) Зобов'язані проводити з ЄЦБ консультації щодо проектів національних нормативних актів в сферах, підвідомчих ЄЦБ, наприклад, проектів законодавства про національні платіжних і клірингових системах або про боротьбу з фальшивомонетництвом.

Європейський центральний банк також може представляти консультативні висновки іншим інститутам, органам, установам ЄС і національним органам за своєю власною ініціативою (ст. 127 ДФЕС).

Важливим повноваженням ЄЦБ, що сприяє посиленню його влади і авторитету, є право накладати штрафи і неустойки на підприємства "у разі недотримання його регламентів та рішень" (ст. 132 ДФЕС). Зокрема, під дію цих санкцій можуть бути поставлені комерційні банки та інші кредитні організації, які не дотримуються або не в повній мірі дотримуються вимога про зберігання в ЄЦБ обов'язкових резервів.

Порядок реалізації повноважень ЄЦБ щодо накладення штрафів і неустойок визначає спеціальний регламент Ради ЄС (Регламент (ЄС) № 2532/98 Ради від 23 листопада 1998 року про повноваження Європейського центрального банку в області санкцій), доповнений однойменною регламентом самого ЄЦБ (Регламент (ЄС) № 2157/1999 Європейського

центрального банку від 23 вересня 1999 року про повноваження Європейського центрального банку в області санкцій). Відповідно до цими нормативними актами граничний розмір штрафів, які може накладати ЄЦБ, встановлений в розмірі 500 тис. євро. Неустойка може встановлюватися ЄЦБ в розмірі до 10 тис. Євро за кожен день порушення в розрахунку на період до шести місяців.

Крім повноважень в галузі єдиної грошової політики ЄС, ЄЦБ також має в своєму розпорядженні консультативними повноваженнями в області нагляду за діяльністю кредитних установ та іншими учасниками фінансового ринку (інвестиційні , пенсійні фонди і т.д.). Відповідна діяльність служить предметом спеціальної гл. 5 Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ під назвою "Розсудливий нагляд".

Відповідно до єдиною статтею цієї глави (ст. 25): "ЄЦБ уповноважений давати висновки і має право на проведення з ним консультацій Радою, Комісією та компетентними органами держав-членів з питань дії і застосування законодавства Союзу, що стосується розсудливого нагляду за діяльністю кредитних установ та стабільності фінансової системи ".

На підставі спеціального законодавчого акту Європейського парламенту і Ради ЄС на ЄЦБ також можуть бути покладені "особливі завдання, пов'язані з політикою в галузі розсудливого нагляду за діяльністю кредитних установ та іншими фінансовими інститутами, крім страхових підприємств" (ст. 127 ДФЕС). Законодавчі інститути ЄС, однак, вважали за краще не наділяти ЄЦБ владними повноваженнями в галузі розсудливого нагляду, а створити з цією метою особливі наглядові відомства ЄС, в роботі яких представники ЄЦБ беруть участь з правом дорадчого голосу: Європейський банківський орган, Європейський орган зі страхування і професійним пенсій і Європейський орган з фінансових ринків.

Вищі посадові особи ЄЦБ (Голова, Віце-голова ЄЦБ і керівники національних центральних банків) також є повноправними членами керівництва Європейського комітету з системного ризику, який відповідає за

розсудливий нагляд щодо всієї фінансової системи ЄС і за координацію роботи вищевказаних наглядових відомств ЄС і аналогічних відомств всіх держав-членів.

Як і інші інститути ЄС, ЄЦБ реалізує свої повноваження, перш за все, за допомогою видання правових актів Союзу, які є найважливішими джерелами вторинного права ЄС (див. 2.5). ЄЦБ може видавати правові акти Союзу у всіх формах, передбачених установчими документами ЄС, за винятком директив (основ законодавства):

- Регламенти як нормативні акти, що мають загальнообов'язкову силу і пряму дію в державах-членах;

- Рішення як юридично обов'язкові акти, які не призначені для гармонізації внутрішньодержавного права, але здатні покласти обов'язки на конкретних адресатів (наприклад, у формі рішень ЄЦБ визначає щорічний обсяг емісії євро або накладає штрафи на підприємства);

- Рекомендації та висновки як акти, що не мають обов'язкової сили (рекомендаційні акти ЄС).

Правові акти Союзу, видані Європейським центральним банком, відносяться до категорії не законодавчих актів ЄС. У той же час, оскільки вони видані в межах повноважень ЄЦБ, покладених на нього установчими документами (включаючи прикладений до них Статут ЄСЦБ та ЄЦБ), за своєю юридичною силою акти ЄЦБ не поступаються актам інших інститутів, в тому числі законодавчих актів Європейського парламенту і Ради.

У разі видання іншими інститутами актів з питань, віднесених до повноважень ЄЦБ, останній відповідно до ст. 264ДФЕС вправі оскаржити їх і домогтися їх скасування в Суді ЄС за допомогою позовів про анулювання, що подаються "з метою захисту своїх прерогатив".

Крім правових актів Союзу, ЄЦБ також видає орієнтири та інструкції для національних центральних банків, що мають для них обов'язкову силу (ст. 12 Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ).

Очолюючи ЄСЦБ, Європейський центральний банк уповноважений здійснювати нагляд за виконанням національними центральними банками будь-яких обов'язків з установчих документів ЄС і прикладеного до них Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ, в тому числі за виконанням обов'язків, що випливають з юридично обов'язкових актів самого ЄЦБ.

У разі порушення національними центральними банками цих обов'язків ЄЦБ має по відношенню до них такими ж прерогативами, як і Європейська комісія щодо держав-членів в рамках своїх наглядових повноважень, тобто проводить розслідування передбачуваних порушень, призначає в мотивованій ув'язненні термін на виправлення, а якщо порушення не виправлено, повертає національний центральний банк до відповідальності перед Судом ЄС (ст. 271ДФЕС).

Принцип незалежності ЄЦБ має важливе значення для забезпечення його автономності як у відносинах з іншими інститутами Союзу, так і з владою держав-членів. Його зміст розкривається через чотири аспекти:

– організаційна незалежність (ЄЦБ володіє правосуб'єктністю (ст. 282ДФЕС)); як юридична особа він користується в державах-членах Союзу максимально широкою правоздатністю, що визнається національним законодавством за юридичними особами (ст. 9 Статуту);

– персональна (особиста) незалежність (гарантується збалансованою системою правил, що торкаються питань призначення на посаду і звільнення з неї членів Дирекції ЄЦБ: Європейська рада за рекомендацією Ради і після консультацій з Європарламентом і Радою управляючих ЄЦБ призначає кваліфікованою більшістю голосів строком на вісім років без права повторного обрання Голову, віце-голову і чотирьох інших членів Дирекції (ст. 283ДФЕС));

– функціональна незалежність (означає надання ЄЦБ права приймати незалежні від політичних органів ЄС рішення в межах своєї компетенції);

– фінансова незалежність (означає наявність власного бюджету ЄЦБ, відмінного від бюджету ЄС).

Суперечки стосовно характеру і повноважень ЄЦБ розпочалися задовго до його створення. Так, якщо Франція прагнула обмежити наднаціональний характер інститутів валютного союзу, відстоюючи принцип політичного міждержавного контролю за діяльністю ЄВС, тобто міждержавним інституціям, а також запровадження процедури обговорення кандидатури голови ЄЦБ головами НЦБ після консультацій зі своїми урядами, а також наполягаючи на наданні Раді ЕКОФІН повноваження здійснювати контроль за обмінним курсом євро, то Німеччина наполягала на захисті ЄЦБ від політичного тиску як зі сторони національної влади, так і інститутів ЄС, а також на включенні до тексту Пакту стабільності і зростання санкцій щодо держав-членів, які не будуть дотримуватися економічних критеріїв пакту.

Створений у результаті проведення складних переговорів і досягнення взаємних компромісів ЄЦБ отримав значні, проте не абсолютні повноваження в бюджетній сфері. Крім того, в Євросоюзі склалася ситуація, коли найважливіші рішення у сфері грошово-кредитної, валютної і фінансової політики приймаються різними інститутами на основі складного механізму, який поступається за ефективністю централізованій валютній політиці США або ФРН.

При дослідженні статусу ЄЦБ слід зважати ще й на таке. **Європейська система центральних банків** являє собою ієрархічну комплексну систему відносин, що виникають між ЄЦБ і НЦБ зони євро з приводу досягнення статутних цілей і завдань ЄСЦБ. Ключова роль у цих відносинах належить Європейському центральному банку. Заснування ЄСЦБ викликало зміни конституційно-правового статусу національних банків, що обумовлено положеннями статей 130–131 ДФЄС, які спрямовані на певну гармонізацію правового статусу центральних банків держав — членів зони євро. При цьому основним напрямом такої гармонізації є зміна такого компонента конституційно-правового статусу НЦБ, як їх незалежність. Гармонізація зачіпає перш за все такі компоненти незалежності, як цільова і функціональна автономія центральних банків, внаслідок чого вони стають

більш незалежними від національних урядів. Разом з тим вони не набувають функціональної автономії стосовно ЄЦБ, оскільки зобов'язані діяти відповідно до нормативних актів цього органу Союзу.

Домінування ЄЦБ над національними банками проявляється в різних сферах. Так, НЦБ зобов'язані діяти згідно з орієнтирами та інструкціями ЄЦБ. При цьому Рада управляючих вправі вимагати від НЦБ усю необхідну інформацію і вживати належних заходів щодо них з метою забезпечення дотримання ними орієнтирів та інструкцій. З метою забезпечення стабільності фінансової системи Союзу ЄЦБ за дорученням Ради може здійснювати заходи у сфері розумного нагляду за кредитними організаціями та іншими фінансовими інститутами (ст. 127ДФЄС), а також збирати статистичну інформацію у компетентних державних органів або господарюючих суб'єктів (ст. 5 Статуту). Національні центральні банки, наскільки це можливо, сприяють ЄЦБ у реалізації цієї діяльності. Кінцевою метою співпраці ЄЦБ і НЦБ у сфері статистики є забезпечення гармонізації правил і практик, які регулюють збір, підготовку і розповсюдження статистичних даних у сфері їх відання, а також забезпечення стандартизації процедур ведення бухгалтерського обліку і надання інформації стосовно операцій НЦБ (ст. 26 Статуту).

У сфері міжнародної співпраці, що зачіпає завдання, покладені на ЄСЦБ, ЄЦБ самостійно вирішує питання щодо способу представництва ЄСЦБ на міжнародній арені. Показово, що участь ЄЦБ у діяльності міжнародних валютних інститутів розглядається як його статутне право, тоді як національні центральні банки можуть брати участь у діяльності вказаних установ лише за згодою Європейського центрального банку (ст. 6 Статуту).

На домінування ЄЦБ над національними центральними банками вказує також здатність ЄЦБ примушувати НЦБ до виконання ними своїх обов'язків. Така здатність і право ЄЦБ нормативно закріплені у ст. 35 Статуту. Якщо ЄЦБ вважає, що конкретний національний центральний банк не виконав певний обов'язок, покладений на нього Договором або Статутом, то ЄЦБ

виносить мотивований висновок по справі, попередньо надавши зацікавленому НЦБ можливість надати свої зауваження. Якщо останній не приведе свою діяльність у відповідність до вимог висновку, причому у встановлені в ньому строки, то ЄЦБ має право звернутися з позовом до Суду ЄС. Це право ЄЦБ фактично подібне до права Комісії відносно держави-члена ЄС (ст. 258 ДФЄС).

Слід також звернути увагу на ту обставину, що центральні банки держав-членів зобов'язані підкорятися вказівкам Керівної Ради ЄЦБ, що прийняті у розвиток рішень і орієнтирів Ради правління (ст. 12 Статуту). При цьому слід зважати на ту обставину, що Керівна Рада ЄЦБ — це чисто комунітарний орган, до складу якого не входять представники національних центральних банків.

Важливим моментом, який характеризує відносини ЄЦБ і НЦБ, є та обставина, що на сучасному етапі НЦБ не можуть самостійно вийти за межі повноважень, закріплених за ними Статутом. Під свою відповідальність і на власний ризик вони можуть виконувати не передбачені Статутом функції, якщо тільки Рада управляючих двома третинами голосів не вирішить, що такого роду функції суперечать цілям і завданням ЄСЦБ (ст. 14 Статуту). Але навіть якщо Рада правління не заборонить виконання таких функцій, це не означає, що вони почнуть розглядатися як частина статутних функцій ЄСЦБ.

Судовий контроль за дотриманням НЦБ правил і інструкцій ЄЦБ у поєднанні з неможливістю національних центральних банків ухилитися від цих правил або їх оскаржити (установчі договори надають право оскаржити лише певні рішення ЄЦБ), дає підстави розглядати ЄСЦБ як систему з жорсткою внутрішньою субординацією під час прийняття рішень.

Разом з тим слід зазначити, що констатація залежності НЦБ від ЄЦБ не розкриває повністю характер їх взаємовідносин, який насправді є більш складним і неоднозначним. Дійсно, формально центральні банки всіх держав зони євро повністю підпорядковуються рішенням ЄЦБ, однак оскільки їх керівники становлять більшість від складу Ради правління ЄЦБ, то саме вони

зрештою і визначають політику Банку. Якщо зі звичайних питань рішення приймаються простою більшістю всіх членів Ради, то з найбільш важливих питань, визначених установчими договорами, голоси членів Керівної ради, що представляють інтереси Союзу, дорівнюють нулю, тоді як голоси НЦБ у Раді управляючих повинні бути зважені відповідно до їхньої частки у підписному капіталі ЄЦБ. Рішення, яке потребує кваліфікованої більшості, вважається прийнятим, якщо голоси, що подані за нього, становлять не менше двох третин підписного капіталу ЄЦБ і як мінімум половину утримувачів капіталу. З даного правила випливає очевидний висновок, що ЄЦБ може проводити рішення, які відповідають інтересам посилення наднаціонального характеру ЄС, через керуючих НЦБ. Отже, буде прийняте таке рішення чи ні, залежить від конфігурації прибічників чи противників посилення наднаціональності в ЄС, яка виникне під час голосування. Де юре управляючі центральних банків під час прийняття рішень в ЄСЦБ відсторонюються від виключно національних інтересів і діють як «європейці», де факто все не так очевидно, і ЄСЦБ разом з ЄЦБ являють собою гібрид транснаціоналізму і міжурядової співпраці.