

УДК 342.5

В. М. Михалчич
кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Загальновідомо, що ст. ст. 108 та 109 Договору про заснування Європейського Співтовариства, що є складовою частиною Договору про Європейський Союз, передбачають, що і Європейський центральний банк, і центральні банки держав – членів Європейського Союзу повинні бути незалежними [1]. До національного законодавства країн – учасниць Європейського Союзу було внесено низку змін, які посилюють інституційну незалежність центрального банку держави. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2], вимагає посилення інституційної незалежності Національного банку України [3; 4].

У наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених піднято питання щодо принципу незалежності в діяльності центрального банку держави. Водночас і зміст цього принципу, і критерії виміру незалежності центрального банку держави мають дискусійний характер. Зазначене впливає на підходи до визначення критеріїв інституційної незалежності центрального банку держави та її правового забезпечення. Це свідчить про актуальність, теоретичну й практичну зумовленість питання виявлення критеріїв інституційної незалежності Національного банку України, а також питання її правового забезпечення.

Мета статті – розкрити критерії інституційної незалежності Національного банку України.

Т. Латковська зазначає: «За допомогою традиційного підходу до визначення органів держави та з огляду на зміст чинного законодавства неможливо однозначно визначити місце Національного банку в діючій системі органів державної влади. Національний банк України – особливий орган, що поєднує риси органу державного управління за своїм призначенням з окремими елементами господарюючого суб'єкта (юридичної особи)» [5]. А. Вікулін, досліджуючи теорію розподілу влади та проблеми банківської системи, наголошує на необхідності створення четвертої – «грошової» – гілки влади [6, с. 55]. Вважаємо таке твердження дискусійним, адже відповідно до ст. 6 Конституції України [7] державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Національний банк України не входить

до жодної з гілок влади: ані до законодавчої, ані до виконавчої, ані до судової. Саме це є гарантією його інституційної незалежності від органів державної влади.

Додатковою аргументацією цього твердження є думки зарубіжних дослідників. Так, М. Дембровський переконує: «Для виконання своєї основної місії у сфері грошової політики центральний банк має бути повністю незалежним як від законодавчої, так і від виконавчої влади. Захист органу, відповідального за грошову політику, від політичного циклу та політичної нестабільності досягається саме його незалежністю» [8]. Тобто йдеться про інституційну незалежність центрального банку держави, яка досягається тим, що він не входить до жодної з гілок державної влади.

Л. Воронова наголошує на тому, що зміст принципу незалежності Національного банку України розкривається в процесі аналізу інституційного та бюджетного аспектів. Провідна ідея інституційної незалежності полягає в забезпеченні режиму невтручання в діяльність центрального банку з боку органів державної влади [9]. При цьому А. Селіванов вважає, що незалежність центрального банку не варто зводити до статусної незалежності серед інших суб'єктів управління економічними процесами, адже саме національний банк здатний бути єдиним емісійним центром та відповідати за управління всією грошово-кредитною системою [10]. Л. Воронова зауважує: «За таких умов особливого значення набуває розроблення механізму взаємодії Національного банку України з вищими органами державної влади, оскільки він не може залишатися самоізолюваним від інших суб'єктів економічної політики держави» [9]. Повністю відповідає цьому підходу позиція А. Гальчинського щодо необхідності побудови відносин між законодавчими органами, урядом і національним банком не на ієрархічній структурі, а на принципах рівноправного партнерства [11].

Таким чином, гарантією інституційної незалежності національного банку держави є те, що він не належить до жодної гілки державної влади. Водночас він не є ізолюваним від органів державної влади. Навпаки, для виконання покладених на нього функцій він має взаємодіяти з ними на принципах рівноправного партнерства.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України» від 9 липня 2010 р. № 2478-VI посилив інституційну незалежність Національного банку України. Зокрема, було внесено зміни до ст. 6 Закону України «Про Національний Банк України», згідно з якими Національний банк України під час виконання своєї основної функції має виходити з пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Національний банк України також сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання, підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України за умови, що це не перешкоджає досягненню цілей, визначених у ч. ч. 2 і 3 ст. 6 Закону України «Про Національний Банк України».

Особливості інституційної незалежності Національного банку України підлягають виявленню шляхом аналізу механізму відносин Національного банку України з Верховною Радою України (законодавча влада), Кабінетом Міністрів України (виконавча влада) та Президентом України (який не належить до жодної з гілок державної влади).

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. (зі змінами й доповненнями) [12] Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження та принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим законом та іншими законами України. Відносинам Національного банку України з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України присвячено розділ 9 Закону України «Про Національний банк України».

Так, відповідно до ст. 51 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їхніх конституційних повноважень. Підзвітність означає виконання таких функцій:

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

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

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

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

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

З огляду на нагальну необхідність підвищення ефективності діяльності державних органів у фінансово-кредитній сфері та з метою забезпечення макроекономічної стабільності в Україні Верховна Рада України в 2009 р. внесла зміни до ст. 51 Закону України «Про Національний банк України», доповнивши її частиною, відповідно до якої Національний банк України щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді, а саме: про проведення операцій із рефінансування банків; про проведення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку; про проведення операцій на фондовому ринку (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» від 23 червня 2009 р. № 1533-VI [13]).

У 2005 р. ст. 51 Закону України «Про Національний банк України» було поповнено частиною, відповідно до якої Національний банк України має право подавати Президенту України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму» від 1 грудня 2005 р. № 3163-IV [14]).

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 6 грудня 2018 р. [15] до ст. 51 Закону України «Про Національний банк України» було внесено зміни, згідно з якими Національний банк України щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

– до 1 березня поточного року – орієнтовну інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на три наступні роки;

– до 15 березня поточного року – прогнозні монетарні показники та показники валютно-курсової політики (у тому числі обмінний курс гривні в середньому за рік та на кінець року) на три наступні роки;

– до 15 квітня поточного року – уточнену інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на три наступні роки.

Л. Воронова зазначає: «Світова практика побудови відносин між центральним банком та парламентом свідчить про різні форми парламентського

контролю за діяльністю центрального банку. Форма правління Фінляндії, наприклад, визначає, що Фінляндський банк працює під гарантією Едускунти та перебуває в її віданні, а його діяльність контролюється уповноваженими, які обираються Едускунтою. У шведській конституції (§ 12 гл. 9) встановлено, що Ріксбанк є органом, підзвітним Ріксдагу – парламенту Швеції» [9].

Відносини Національного банку України з Кабінетом Міністрів України регулюються ст. 52 Закону України «Про Національний банк України». До цієї статті було внесено зміни й доповнення з метою розбудови інституційної спроможності Національного банку України (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України» від 9 липня 2010 р. [16], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» від 18 червня 2015 р. № 541-VIII [17]) та з метою вдосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму» від 1 грудня 2005 р.).

Відповідно до ст. 52 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розроблення та здійснення загальнодержавної програми економічного й соціального розвитку. Національний банк України на запит Кабінету Міністрів України надає інформацію щодо монетарних процесів і грошово-кредитного ринку. Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на запит Національного банку України надають інформацію, що має вплив на стан платіжного балансу, монетарні процеси, грошово-кредитний ринок, у тому числі щомісячну інформацію про показники доходів, видатків і дефіциту державного й зведеного бюджетів, стан державного боргу та графік платежів за ним.

Згідно зі ст. 52 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Голова Національного банку України або за його дорученням один із його заступників можуть брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу. У засіданнях Правління Національного банку України можуть брати участь члени Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу. Національний банк

України має право подавати Кабінету Міністрів України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

Гарантії невторчання закріплено в ст. 53 Закону України «Про Національний банк України». Так, не допускається вторчання органів державної влади та інших державних органів чи їх посадових і службових осіб, будь-яких юридичних або фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Національного банку України, Ради Національного банку України, Правління Національного банку України або службовців Національного банку України інакше, як у межах, що визначені Конституцією України та цим законом. Національний банк України подає звітність і надає інформацію органам державної влади та іншим державним органам у випадках, передбачених Конституцією України та Законом України «Про Національний банк України». Законодавче регулювання питань, пов'язаних із виконанням Національним банком України своїх функцій, установлюється або змінюється виключно Законом України «Про Національний банк України». Зміна положень цього закону може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до нього (ст. 53 Закону України «Про Національний банк України»).

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України, державною установою, іншою юридичною особою, майно якої перебуває в державній власності. У такий спосіб відбулося закріплення того, що Національний банк України не має права бути учасником первинного ринку цінних паперів.

Таким чином, встановлено, що впродовж 2005–2018 рр. було посилено інституційну незалежність Національного банку України.

Виявлено певні критерії інституційної незалежності Національного банку України, зокрема:

а) під час виконання своєї основної функції Національний банк України має виходити з пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Національний банк України»);

б) визначено позицію центрального банку в разі конфліктів з урядом (ст. 51 Закону України «Про Національний банк України»);

в) здійснено законодавче закріплення гарантій невторчання в діяльність Національного банку України органів державної влади (ст. 53 Закону України «Про Національний банк України»);

г) здійснено законодавче закріплення заборони Національному банку України бути учасником первинного ринку цінних паперів (ст. 54 Закону України «Про Національний банк України»).

Література

1. Чегринец Е. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза: на примере Европейской системы центральных банков : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». URL: <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovoi-status-tsentralnykh-bankov-evropeiskogo-soyuza-na-primere-evropeisk>#ixzz5hWbXQlsT.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
3. Deshko L. Patenting of medicinal products: the experience of implementation of the flexible provisions of the TRIPS-plus Agreement by foreign countries and the fundamental patent reform in Ukraine. *Georgian Medical News*. 2018. № 9. P. 161–164.
4. Право Європейського Союзу : навчальний посібник / за заг. ред. Р. Петрова. 2-ге вид. Київ : Істина, 2009. 376 с.
5. Латковська Т. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2007. 532 с.
6. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Ч. 1 / А. Викулин, Г. Тосунян ; отв. ред. А. Экмальян. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Дело, 2000. 224 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Дембровський М. В чому полягає місія центрального банку. *Урядовий кур'єр*. 1999. № 128. С. 4.
9. Воронова Л. Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України». *Реферативний огляд чинного законодавства України* / за ред. В. Цветкова. Київ : Салком, 2000. С. 15–24.
10. Савенкова В. Щодо питання про незалежність центрального банку. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 2. Т. 1. С. 73–75. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/2/part_1/17.pdf.
11. Гальчинський А. Небезпечний поворот. *Дзеркало тижня*. 2002. 7–13 вересня. С. 3.
12. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
13. Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи : Закон України від 23 червня 2009 р. № 1533-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-17>.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму : Закон України від 1 грудня 2005 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3163-15>.
15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 6 грудня 2018 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n359>.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України : Закон України від 9 липня 2010 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2478-17>.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України : Закон України від 18 червня 2015 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-19#n213>.

Анотація

Михалчич В. М. Правове забезпечення інституційної незалежності Національного банку України. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню інституційної незалежності Національного банку України, а також виявленню її особливостей. Встановлено, що впродовж 2005–2018 рр. посилено інституційну незалежність Національного банку України. Визначено критерії інституційної незалежності Національного банку України.

Ключові слова: Національний банк України, принцип незалежності, інституційна незалежність Національного банку України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України.

Аннотация

Михалчич В. Н. Правовое обеспечение институциональной независимости Национального банка Украины. – Статья.

Статья посвящена исследованию институциональной независимости Национального банка Украины, а также выявлению ее особенностей. Установлено, что в течение 2005–2018 гг. была усилена институциональная независимость Национального банка Украины. Определены критерии институциональной независимости Национального банка Украины.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, принцип независимости, институциональная независимость Национального банка Украины, Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, Президент Украины.

Summary

Mykhalchych V. M. Legal supply of institutional independence of the National Bank of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the investigation of the institutional independence of the National Bank of Ukraine, as well as to reveal its peculiarities. It was established that during 2005–2018 the institutional independence of the National Bank of Ukraine was strengthened. The criteria of institutional independence of the National Bank of Ukraine are defined.

Key words: National Bank of Ukraine, principle of independence, institutional independence of the National Bank of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine.