

М. М. Коваленко,
к. е. н., доцент кафедри економічної політики, ХарPI НАДУ

НОВИЙ ФОРМАТ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовані заходи щодо посилення незалежності Національного банку України як необхідної складової механізму державного регулювання банківського сектора України та важливої передумови досягнення тактичних і стратегічних цілей держави у соціально-економічному розвитку. В основу цих заходів покладене вдосконалення банківського законодавства шляхом конкретизації функцій Національного банку, перерозподілу повноважень Ради Національного банку, закріплення формалізації транспарентності діяльності центрбанку України.

The measures dealing with the intensification of the NBU's independence as a necessary constituent part of the mechanism of Ukraine's banking sector state regulation as well as dealing with the preconditions of achieving of the tactical and strategic state's aims in the social and economic development are grounded in the article. The banking legislation improvement by way of specification of the National Bank's functions, redistribution of the National Bank Council's authorities and fixation of formalization of Ukraine's Central Bank's activity transparency underlie these measures.

Ключові слова: незалежність центрального банку, фактори та критерії незалежності, оцінка незалежності, сили впливу, заходи посилення незалежності.

Key words: The Central Bank independence, the independence factors and criteria, the assessment of independence and power of influence, independence intensification measures.

ВСТУП

Питання про незалежність Національного банку України (НБУ) є вкрай актуальним для України. Сфера грошово-кредитних відносин залишається достатньо суперечливою і найбільш уразливою. Ряд помилок, допущених НБУ та Урядом України, які сприяли розповсюдженню кризових явищ як в економіці, так і у банківській системі України, неадекватні антикризові заходи, впроваджені під час кризи у 2008—2009 рр., сучасна пасивна державна політика щодо підтримання інноваційно-інвестиційних процесів в економіці вимагають проведення дослідження щодо розробки заходів з досягнення достатнього рівня незалежності центрального банку.

Це необхідно для того, щоб протистояти прагненню чиновників НБУ минути відповідальності, наприклад, за не ефективне здійснення грошово-кредитної політики. Незалежність центрбанку сприятиме також і підвищенню відповідальності урядовців за невдале проведення фіскальної політики чи не виваженої організації державних витрат, у результаті чого може залучатися механізм компенсації наслідків управлінських прорахунків за рахунок не прямого фінансування уряду центрбанком або позик міжнародних фінансових організацій. Справа в тому, що така фінансова "допомога" веде до збільшення грошової маси. І якщо ці кошти, наприклад, спрямовуються на утримання бюрократично-чиновницького апарату чи підтримання прогаєлих застарілої структури економіки, то це означає, що зростання грошової маси стає незабезпеченою товарами та послугами у вартісному вираженні. А це створює передумови для виникнення інфляції та розкручування процесу знецінення грошей.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання незалежності центральних банків досліджувалося багатьма вітчизняними науковцями, серед яких необхідно виділити: О.І. Барановського, Д.О. Гетманцева, О.В. Дзюблюка, В.В. Козюка, О.П. Орлюка, А.М. Мороза, О.І. Петрика та інших. На міжнародному рівні над проблематикою незалежності центральних банків активно працює Міжнародний валютний фонд. Цьому питанню присвятили свої праці також іноземні науковці: М. Арноне, В. Грилли, Б.Дж. Лоренс, В.В. Мартиненко, Д. Масціандро, Дж.-Ф. Сегалотто, Г. Табелліні, П.В. Трунін, М. Цукерман. Віддаючи пошану науковим здобуткам з цієї проблематики багатьох вітчизняних та іноземних вчених, вважаємо за доцільне продовження подальшого дослідження, акцентуючи увагу на досягненні незалежності НБУ в сучасних кризових умовах розвитку фінансових відносин.

МЕТА СТАТІ

Виявити основні перепони щодо набуття НБУ достатнього рівня незалежності та запропонувати заходи, здатні посилити незалежність НБУ як важливої складової механізму державного регулювання банківського сектора України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Наслідком довгострокової еволюції центральних банків багатьох країн світу стало посилення їх незалежності. Глобалізаційні процеси у світовій економіці сприяли розповсюдженню ідеї незалежного центрального банку. За часів міжнародного золотого стандарту, коли основним завданням центральних банків було забезпе-

чення розмінності банкнот на золото, незалежність забезпечувалася автоматично і питання утримання інфляції практично не стояло. Починаючи із 1944 р., з часу зародження Бреттон-Вудської світової валютної системи, закріплення пануючого положення долара США у світовій валютній системі та створення у 1945 р. Міжнародного валютного фонду (МВФ), який надає кредити в іноземній валюті для покриття дефіциту платіжних балансів з метою підтримки нестабільних валют і здійснює контроль за дотриманням країнами-членами принципів світової валютної системи. Відбувся поступовий перехід до відносно незалежності центральних банків від державних органів виконавчої влади та набуття практично абсолютної залежності від МВФ.

У глобальній площині, процес підвищення незалежності центробанків зумовлений певною ієрархією мотивуючих факторів [1, с. 77—79]:

- пошук засобів боротьби з інфляцією та усвідомлення вигод від низької інфляції — передбачається досягнення базових елементів монетарної автономії;
- поширення стереотипу про ефективність високої монетарної автономії при активній участі у цьому МВФ;
- фінансова глобалізація та зростання фінансової відкритості — відхід від фіксовано-орієнтованих та проміжних курсових режимів шляхом створення номінального якоря у вигляді низької інфляції;
- участь у валютному союзі — функціонування монетарних інституцій валютного союзу спонукає до створення рамкових умов незалежності центробанків, внаслідок чого стають актуальними не стільки "хороші практики", скільки специфічні методологічні бачення елементів монетарної автономії, прикладом чого виступає досвід Європейської валютної (монетарної) системи.

О.І. Петрик зазначає, що "... незалежність центрального банку визначається як інституціональна спроможність, яка закріплена законодавчо з метою провадити монетарну політику для досягнення визначених цілей незалежно від директив або будь-яких інших форм втручання з боку політиків, уряду або інших груп інтересів" [2, с. 54].

Як зазначає О.П. Орлюк, незалежність центрального банку формується з двох складових: по-перше, банк може вільно реалізувати свої функції для забезпечення власних цілей; по-друге, його рішення не можуть переглядати будь-які інші структури влади або управління [3, с. 62].

До критеріїв незалежності центрального банку відносять [4, с. 35; 3, с. 65]:

- залежність центрального банку від інших органів державної влади;
- фінансові відносини між урядом і центральним банком;
- процедура призначення на посаду голови та членів керівних органів;
- строк повноважень голови та членів керівних органів;
- стабільність посад голови та членів керівних органів;
- "інтерналізація" керівних органів банку — тобто неможливість суміщення посад за виключенням наукової та викладацької діяльності.

Фахівці (Vittorio Grilli та інші, 1991) розподіляють незалежність центральних банків на політичну та економічну. Під політичною незалежністю розуміється незалежна від уряду процедура призначення керівництва центрального банку, а також автономія функціонування його менеджерів. Економічна незалежність визначається наявністю можливості кредитування центральним банком уряду та залучення грошової влади до нагляду за комерційними банками [5].

За законодавством НБУ є особливим центральним органом державного управління. Такий статус надано з метою виведення центробанку з юрисдикції Кабінету Міністрів України як центрального органу виконавчої влади. Нацбанк може підтримувати економічну політику уряду лише в тому разі, якщо вона не суперечить за-

безпеченню стабільності грошової одиниці України.

Основним засобом опису рівня незалежності центрального банку є так звані індекси незалежності, які дозволяють порівнювати органи грошово-кредитного регулювання різних країн за ступенем незалежності. До їх складу входять змінні, що описують незалежність керівництва центрального банку від уряду. Оцінка їх компонентів проводиться на основі аналізу законодавства про центральний банк. Із середини 1990-х років велике поширення одержали наступні індекси: індекс Цукермана, GMT-індекс, індекс Ейффінгера-Шалінга [6, с. 10—11].

За допомогою, наприклад, GMT-індексу групою науковців проведено аналіз кореляції незалежності центральних банків країн СНД і Східної Європи із деякими макроекономічними показниками за період 2002—2007 рр. та було підтверджено [6, с. 66—68]:

- існування від'ємного зв'язку між незалежністю центробанку та інфляцією, тобто більша незалежність центрального банку призводить до більш низької інфляції;
- існування від'ємного зв'язку між незалежністю центробанку та бюджетним дефіцитом;
- існування позитивного зв'язку між незалежністю центробанку та ВВП на душу населення;
- існування від'ємного зв'язку між незалежністю центробанку та темпом зростання ВВП, що, можливо, пояснюється, більшою незалежністю центральних банків у більш розвинених країнах, для котрих характерні більш повільні темпи зростання економіки.

На наш погляд, таке узагальнення результатів діяльності центробанку в залежності від їх незалежності за формальними ознаками не є прийнятними для кожної із країн окремо. Так, для країн з більш низькою інфляцією, крім існуючої незалежності центрального банку від уряду, на рівні органів державної влади існує достатньо ефективна система протитива, що є необхідною умовою реалізації демократичних принципів державного регулювання економікою. В межах цієї системи, з одного боку, кожен із органів державної влади відповідає за виконання конкретних завдань з урахуванням стратегічних цілей держави, пов'язаних із забезпеченням соціально-економічного розвитку, зростанням економіки та зайнятості у відповідності із принципами вільної ринкової економіки. З іншого — жодний державний орган не має абсолютної монополії на істину і не вбачає можливості, виконуючи власні проміжні чи тактичні завдання, необмежено поширювати свої повноваження без програшу у реалізації стратегічних цілей.

Росіянин М.М. Мартиненко зазначає [7], що незалежність центрального банку необхідна під час розробки та реалізації грошово-кредитної політики, котра повинна бути спрямована на забезпечення ефективного виконання грошима своїх функцій. При цьому якість грошово-кредитної політики може бути оцінена показниками, що характеризують досягнення конкретних тактичних і стратегічних цілей. У якості тактичної цілі може визначатися стабілізація цін, з вказівкою конкретних значень такої стабілізації, а у якості стратегічної — темпи соціально-економічного розвитку, рівень зайнятості населення.

Прийнято вважати, що центральний банк не повинен турбуватися щодо: а) стану національної економіки, тому що це функція уряду; б) кредитування підприємств стратегічних галузей та інноваційних проєктів, це функція комерційних банків; в) наявності обігових коштів у підприємств — це справа самих підприємств або ж уряду. Так званий "бойкот" Національного банку України щодо вказаних питань виправдовується його функціонерами тим, що уряд і без них має цілу низку інструментів для здійснення реформування економіки — фіскальну або регіональну політику, може використовувати кошти державного бюджету; а НБУ необхідно виконувати основну свою функцію щодо забезпечення "стабільності грошової одиниці України".

Причому необхідною умовою цього є його незалежність. Але термін "стабільність грошової одиниці України" може бути витлумачено різними способами, наприклад: рівень цін, низький темп інфляції, постійне значення номінального обмінного курсу, контроль над динамікою обмінного курсу і т.д. А тому НБУ має певну свободу під час тлумачення та визначення мети грошово-кредитної політики.

І з цього приводу для НБУ вкрай важливо було б мати більш точні орієнтири. Наприклад, Резервний банк Нової Зеландії зобов'язаний втримувати інфляцію в законодавчо певному діапазоні (не більш 3% на рік). Точне значення цільового орієнтира для інфляції визначається в ході переговорів між Міністерством фінансів і банком. Якщо взяти до уваги той факт, що спроби збільшити ВВП за допомогою того чи іншого інструменту грошово-кредитного регулювання в остаточному підсумку приведуть до інфляції, то слід визнати, що Резервний банк Нової Зеландії не є незалежним у виборі цілей грошово-кредитної політики.

Європейському Центральному банку (ЕЦБ) запропоновано не допускати інфляції вище 2% на рік. Очевидно, що в цьому випадку ЕЦБ також не є незалежним у виборі цілей грошово-кредитної політики [8].

Таким чином, якщо цілі політики центробанку визначені законодавством недостатньо чітко, як в Україні, то залишається деякий простір для їх "конкретизації" самим центральним банком, навіть до вибору кількісних параметрів, що послаблює його відповідальність перед суспільством.

Крім цього, важливо визначити перелік зовнішніх сил впливу, які можуть впливати на рішення НБУ із потенційними загрозами для досягнення тактичних чи стратегічних цілей. У кожній окремій країні він може відрізнятися із-за різних причин. Для України на цей час такий перелік буде мати наступний вигляд (рис. 1).

Одним із головних мотивів уряду впливати на НБУ є зацікавленість у фінансуванні ним бюджетного дефіциту, зумовленого незбалансованою фіскальною політикою. В зв'язку з цим уряд може тиснути на НБУ, щоб одержати від нього гроші. В Україні, де пряме кредитування бюджету з боку НБУ заборонене законом, такі угоди можуть проводитися за допомогою комерційних банків: Міністерство фінансів продає боргові зобов'язання комерційним банкам, а ті, у свою чергу, НБУ. На сьогоднішній день (червень 2011), за офіційними даними центробанку, на баланс НБУ перебуває близько 70 млрд грн. облігацій внутрішньої державної позики. І така ж сума знаходиться на балансі комерційних банків, які можуть купувати ОВДП за рахунок коштів, наданих національним банком шляхом їх рефінансування.

Іншою зовнішньою силою тиску на НБУ можуть служити спроби залучити його до участі у проведенні так званої "структурної політики", яка в умовах корупційності влади та суттєвого впливу на неї олігархічних кланів найчастіше має на увазі надання пільгових кредитів окремим великим підприємствам або галузям, що може мати непродуктивний характер для національної економіки в цілому та створювати не рівні умови діяльності ринкових суб'єктів. Такий тиск може здійснюватися на НБУ через галузевих і корпоративних лобістів у Верховній Раді, у ході торгівлі за рядом суперечливих для НБУ питань, таких, наприклад, як статус Ради НБУ. У результаті цього НБУ може стати потенційно вразливим відносно великих підприємств, фінансово-промислових груп та інших зацікавлених кіл.

Наступна сила, що впливає на НБУ — це МВФ. Як висловився С. Яременко, "якщо гроші — це кров економіки, а центральний банк — серце, то в Україні воно замі-



Рис. 1. Зовнішні сил впливу на НБУ та їх потенційні загрози

нено на апарат штучного кровообігу. При цьому кнопка дистанційного керування цим апаратом знаходиться у МВФ" [9]. Пояснюється це міжнародною функцією грошей, тому Нацбанк нібито має більше контролюватися МВФ, ніж національними органами. Реалізується це через роками відпрацьований механізм — програми і меморандуми з МВФ. Ми вважаємо, що значення банківської системи полягає не просто в перерозподілі тимчасово вільних грошових ресурсів, а й в активній участі їхнього формування в процесі кредитної діяльності. Тільки за таких умов можуть створюватися необхідні передумови для реалізації усього наявного в країні потенціалу економічного зростання. Грошова емісія центрального банку повинна бути націлена на забезпечення кредитної емісії комерційних банків, ґрунтуватися на принципі артикуляції якості кредитних відносин, сприяти їхній реальній активізації усередині країни. Грошово-кредитна політика НБУ зобов'язана закріплювати соціальну довіру в країні до національної грошової одиниці, а не перетворюватися в щось похідне від обсягів іноземної валюти, що надійшли в країну.

На даний час в Україні створюються реальні підстави для втручання активних політичних діячів у проведення грошово-кредитної політики. Це може відбуватися також і через членів Ради НБУ, які здійснюють свої повноваження на громадських засадах, не одержуючи при цьому прямої офіційної плати. Тобто можна зробити висновок, що члени Ради НБУ не можуть розглядатися як службовці НБУ. Вони можуть обіймати інші державні посади, займатися іншими видами діяльності. За своїм персональним складом, представленим на сьогоднішній день, члени Ради НБУ складаються з народних депутатів України, провідних науковців, діючих державних чиновників найвищих рангів. Строк повноважень членів Ради Національного банку — сім років, крім Голови Національного банку, який входить до складу Ради Національного банку на строк здійснення ним повноважень за посадою.

Розміщення та організаційно-матеріальне забезпечення Ради Національного банку здійснюються Національним банком за рахунок його кошторисних витрат.

За Законом "Про Національний банк України", Раду Національного банку очолює Голова, якого обирають члени Ради строком на три роки. Рада Національного банку аналізує вплив грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України, вносить рекомендації Правлінню НБУ стосовно методів та форм прогнозування макропоказників економічного й соціального розвитку України, грошово-кредитної політики, політики курсоутворення, валютного регулювання, розвитку банківської системи, окремих нормативних актів з питань банківської діяльності, встановлює форми оплати праці працівників НБУ, визначає порядок покриття збитків та порядок відрахування доходів державного бюджету тощо. У відповідності із Законом відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України розробляє Основні засади грошово-кредитної політики.

Результатом такого розподілу функцій стає те, що ідеологом усієї діяльності НБУ стає орган, який потенційно може послабляти його незалежність. Він не несе ніякої відповідальності за свої можливі прорахунки, тому що практично за все відповідає Голова Правління НБУ, який втілює в життя розроблені Радою засади грошово-кредитної політики. У свою чергу, Рада зобов'язана контролювати проведення грошово-кредитної політики Національним банком, але наскільки ефективно можна виконувати контрольні функції того, хто здійснює організаційно-матеріальне забезпечення контролера.

Незалежність центрального банку потрібна для того, щоб йому не заважали виконувати свої завдання. Проте одночасно із цим суспільство повинно бути впевнено і у тому, що центральний банк незалежний і у тому, що він проводить саме ту політику, котра максимально відповідає інтересам національної економіки. А тому, з одного боку, НБУ повинен бути реально незалежним державним інститутом; з іншого — НБУ повинен бути інформаційно-прозорим перед суспільством.

Під прозорістю (транспарентністю) грошово-кредитної політики слід розуміти розкриття інформації про внутрішні процеси прийняття рішень, тобто пояснення того, як проголошена економічна інформація використовується при прийнятті рішень щодо грошово-кредитної політики. Ефективність роботи із забезпечення транспарентності діяльності центрального банку потребує наявності системи комунікацій та чітко налагоджених інформаційних каналів, які одночасно охоплювали б максимально широкі кола суспільства. Це дозволяє центральному банку забезпечувати більшу відкритість своєї діяльності, сприяє зниженню невизначеності у грошово-кредитній політиці шляхом роз'яснення громадськості не тільки цілей, яких центральний банк планує досягти, та методів їх досягнення, а й можливих відхилень від цільових показників та причин такого відхилення, аналіз дій центрального банку [10]. Але, на жаль, НБУ не може похвалитися високим рівнем транспарентності своєї грошово-кредитної політики та коментуванням причин різного роду змін її показників. Висвітлення своїх дій має нерегулярний, вибірковий характер.

З метою удосконалення сучасного механізму державного регулювання банківського сектора України важливо провести формальне закріплення незалежності НБУ, заснованого на його залученні до економічного розвитку країни з визначенням меж відповідальності для нього та уряду, усуненні впливу зовнішніх сил та наслідків нечіткого тлумачення законодавства. Для цього вкрай важливо прийняти певні поправки до вітчизняного законодавства, з урахуванням наступного:

— конкретизувати тактичні та стратегічні цілі НБУ, причому, до тактичних ми відносимо забезпечення цінової стабільності, а до стратегічних — забезпечення со-

ціально-економічного розвитку держави, забезпечення високого рівня зайнятості;

— ліквідувати Раду НБУ, перекававши частину її повноважень безпосередньо на Правління Національного банку, а повноваження, пов'язані з контролем за проведенням грошово-кредитної політики та аналізом впливу грошово-кредитної політики на стан соціально-економічного розвитку України покласти на Рахункову палату Верховної ради України, що буде достатньо якісним посиленням значення звітування Голови Правління НБУ перед Верховною Радою України;

— закріпити обов'язкові форми транспарентності діяльності НБУ, їх періодичності.

ВИСНОВКИ

Забезпечення умов незалежності НБУ є однією із важливих складових утворення нового механізму державного регулювання банківського сектора України, який відповідав би як сучасним потребам вітчизняної економіки у підтримці цінової стабільності та утворенні інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення, так і компенсував можливі негативні наслідки від взаємовідносин із міжнародними фінансовими організаціями. Звичайно, існує суттєва різниця між незалежним центральним банком і центральним банком, який не може здійснити свою політику в зв'язку із впливом на нього певного переліку факторів. Але, як свідчить досвід деяких країн, наприклад Китаю, де незалежність центрального банку не є кращою у світі, першочерговим є впевненість у тому, що та грошово-кредитна політика, яку проводить центральний банк, веде національну економіку до найбільш якісних результатів. Вирішення питання незалежності НБУ полягає у площині скорішого удосконалення банківського законодавства та посилення відповідальності державних посадових осіб за можливі випадки протизаконної діяльності.

Література:

1. Козюк В.В. Монетарні засади глобальної фінансової стабільності: монографія / В.В. Козюк. — Тернопіль: ТНЕУ, "Економічна думка", 2009. — 728 с.
2. Петрик О.І. Шлях до цінової стабільності: світовий досвід і перспективи для України: монографія / Відп. ред. акад. НАНУ В.М.Геєць. — К.: УБС НБУ, 2008. — 369 с.
3. Орлюк О.П. Банківське право: навч. посібник. — Юрінком Інтер, 2004. — 376 с.
4. Банківське право України: навчальний посібник / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна; Мін-во освіти і науки України, КНУ ім. Тараса Шевченка. — К.: ЦУЛ, 2007. — 344 с.
5. Grilli Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries // Economic Policy. — 1991. — Vol. 13. — P. 341—392.
6. Трунин П. В. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы / П.В. Трунин, Д.А. Князев, А.М. Сатдаров. — М.: ИЭПП, 2010. — 76 с.
7. Мартыненко В.В. Неизвестная политика банка России / В.В. Мартыненко. — Москва: Издательство ИСПИ РАН. 2004. — 352 с.
8. Новый Центральный банк для новой России [Електроний ресурс]: Центр экономических и финансовых исследований и разработок. — Режим доступа: <http://www.cefir.org/download.php?id=88>.
9. Яременко С. МВФ — ворог України? [Електроний ресурс]: Укррудпром. — Режим доступа: http://www.ukrudprom.com/digest/MVF_vorog_Ukrani.html.
10. Мельник К.К. Транспарентність як необхідна умова забезпечення ефективності системи комунікацій центрального банку [Електроний ресурс] / К.К. Мельник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. Збірник наукових праць. — 2010. — Вип.29. — Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc%5Fgum/prprbsu/2010_29/10_29_23.pdf.

Стаття надійшла до редакції 04.07.2011 р.