

Ковалко Наталія Миколаївна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Ковалко Наталия Николаевна

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

Kovalko Nataliia

*PhD, Associate Professor
Department of financial law
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

Ястребова Ольга Володимирівна

*магістр юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Ястребова Ольга Владимировна

*магистр юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

Yastrebova Olga

*master of faculty of Law
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

ФЕНОМЕН НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЯК КЛЮЧОВИЙ КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

ФЕНОМЕН НЕЗАВИСИМОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА УКРАИНЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

PHENOMENON OF INDEPENDENCE OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE AS KEY CRITERION OF EFFICIENCY OF MONETARY POLICY OF THE STATE

Анотація. У статті висвітлюється питання незалежності центрального банку, проаналізовано наукові підходи щодо її складових елементів та охарактеризовано основні правові положення забезпечення незалежності Національного банку України. Особливу увагу приділяється проблемі невизначеності місця Національного банку України у системі органів державної влади, від вирішення якої залежить подальша організаційно-правова побудова діяльності Національного банку України, як провідного регулятора банківської та кредитної систем держави.

Ключові слова: незалежність, центральний банк, правовий статус, Національний банк України, банківська система, грошово-кредитна політика.

Аннотация. В статье освещается вопрос независимости центрального банка, проанализированы научные подходы к определению ее составляющих элементов и охарактеризованы основные правовые положения обеспечения независимости Национального банка Украины. Особое внимание уделяется проблеме неопределенности места Национального банка Украины в системе органов государственной власти, от решения которой зависит дальнейшая организационно-правовое построение деятельности Национального банка Украины, как ведущего регулятора банковской и кредитной системы государства.

Ключевые слова: независимость, центральный банк, правовой статус, Национальный банк Украины, банковская система, денежно-кредитная политика.

Abstract. The article examines the independence of the central bank, scientific approaches to analyze its components and describes the main legal provisions ensuring the independence of the National Bank of Ukraine. Special attention is paid to the uncertainty space National Bank of Ukraine in the system of state power, the solution of which depends on further organizational and legal construction of the National Bank of Ukraine, as a leading regulator of the banking and credit system of the state.

Key words: independence, central bank, legal status, National Bank of Ukraine, banking system, monetary policy.

Збільшення обертів функціонування сучасної економічної політики у багатьох європейських державах обумовило появу незалежності центральних банків, та, як наслідок, привласнення останньою провідного місця у дискусіях в практичній та науковій площині. Головне питання, що викликало займання — це всебічна нейтральність центрального банку як головного контролера рівня інфляції в країні від потенційних та деструктивних дій уряду. Таким чином, законодавством більшості країн світу було переосмислено підходи до визначення правового статусу центральних банків з наданням більшої переваги незалежності їх мандатів.

Незалежність центрального банку являє собою визначену законодавством здатність центрального банку реалізовувати монетарну політику держави без абиякого зайвого втручання влади [1, с. 19]. Тобто, це законодавча гарантія недопущення потенційного вторгнення з боку органів державної влади у діяльність центрального банку, що, водночас, також виключає будь-який політичний на нього вплив.

Незалежність центрального банку як багатоаспектне явище зумовило існування різних підходів серед науковців щодо її складових елементів. Найбільш кількісний підхід запропонував Сідак М. В., виокремивши такі елементи як політичну, інституційну, фінансову, функціональну, майнову, цільову, інструментальну незалежність, а також незалежність від уряду, особисту незалежність членів органів управління центрального банку та економічна незалежність центрального банку від інших органів державної влади [2].

У свою чергу, західні науковці ступінь незалежності центрального банку визначають на підставі двох складових, або точніше спеціально розроблених індексів:

- «правовий», або «юридичний» індекс, що включає процедуру розроблення грошово-кредитної політики, залучення представників уряду до складу Ради центрального банку та процедуру призначення керівництва банку;
- індекс фактичної незалежності центрального банку, що виявляється через показник незмінності керівництва центрального банку, тобто полягає у періодичності змін голів центральних банків [3].

На нашу думку, найбільш адекватним є підхід Старцевої Т. М. та Загородньої В. М., які пропонують при характеристиці незалежності центральних банків виокремлювати організаційну, персональну, функціональну та фінансову незалежність [4].

Організаційна незалежність розкривається через характер взаємовідносин Національного банку України (далі — НБУ) та інших органів державної влади. У світлі цього, вагомого значення набувають такі питання як місце НБУ у системі органів державної влади та його взаємодія з найвищими органами державної влади.

Правовий фундамент організації та діяльності НБУ визначено в Законі України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV. Однак, окрім Закону, засадничі положення щодо його діяльності містяться в Конституції України. Такий підхід до законодавчого закріплення правового статусу НБУ є свідченням того, що цій інституції відведена надзвичайно важлива роль у державі з огляду на те, що, по-перше, нормам спеціального законодавства є притаманний нестабільний характер, обумовлений постійними змінами, які вносяться до нього, а, по-друге, закріплення на рівні Конституції положень щодо діяльності НБУ є певною гарантією його незалежності на випадок приходу до влади нових політичних сил.

Відповідно до ст. 99 Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією НБУ [5]. Водночас, Конституцією не визначено носієм якої гілки влади є НБУ, у зв'язку з чим існує пошквалений інтерес науковців до пошуку відповіді на це питання. Найбільш поширеними є наступні три підходи:

1) НБУ належить до виконавчої гілки влади (Кротюк В. Л., Гетманцев Д. О.). Так, Гетманцев Д. О. вважає, що НБУ не уособлює поєднання всіх гілок влади, оскільки він переважно здійснює функції, що природньо не мають відмінностей від тих, що притаманні центральним органам державної виконавчої влади [6; с. 31]. Ми погоджуємося з тим, що для НБУ як органу державного управління, з огляду на його функції та операції, характерні певні властивості органів державної виконавчої влади.

Проте відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Свою виконавчу владу КМУ реалізує як особисто, так і за допомогою міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [7].

Виходячи зі змісту вище означених положень, а також на підставі аналізу конституційних положень, видається, що НБУ не входить до складу КМУ та не є підконтрольним чи підзвітним останньому. НБУ, на відміну від міністерств та інших органів виконавчої влади, є економічно самостійним органом, що не перебуває на бюджетному фінансуванні. Навіть більше, НБУ надається разом з КМУ право законодавчої ініціативи, а також визначається механізм їхньої спільної взаємодії.

Стаття 2 Закону України «Про Національний банк України» визначає НБУ як центральний банк України та особливий центральний орган державного управління. У свою чергу, науковці розмежовують поняття «органу державного управління» від «органу виконавчої влади» з огляду на те, що суб'єкти виконавчої влади є однією з ланок системи державного управління, проте не всі такі ланки є суб'єктами виконавчої влади [8].

До того ж, слід відзначити про головну особливість НБУ, що виокремлює його з-поміж інших органів державної влади — це подвійна правова природа його статусу, яка полягає у виконанні ним одночасно і адміністративної функції, як органу публічної адміністрації, і комерційної, як банківської установи.

Таким чином, можна дійти висновку, що НБУ не є органом виконавчої влади у класичному його розумінні, що відповідно свідчить про неналежність до цієї гілки влади. Можливо цій позиції було б відведено вагомішого значення за умови існування банківської системи часів СРСР, коли центральний банк перебував під безпосереднім впливом уряду. Проте на сьогодні, в існуючих українських реаліях, цілком погодитися з нею вкрай важко.

2) НБУ не входить до жодної із трьох гілок влади, тому пропонується створити четверту гілку влади — «грошової влади», до якої він безпосередньо буде віднесений (Г. А. Тосунян, О. Ю. Вікулін, А. М. Екмялян). Зокрема, Г. Тосунян зазначає, що центральний банк є окремою ланкою, оскільки він здійснює унікальну функцію забезпечення стабільності грошової одиниці, вдаючись до адміністративних та економічних методів, на що не вповноважені інші органи, які представляють фінансовий сектор органів публічної адміністрації [9; с. 14].

Дійсно, НБУ відведена ключова роль у сфері управління грошовим оборотом країни. Проте він не є

єдиним органом, що наділений повноваженнями щодо державної фінансової політики, тому виокремлювати його у самостійну гілку влади недоречно. До того ж, запровадження четвертої гілки «грошової влади» не узгоджується з тим, що в основу принципу розподілу державно-владних повноважень покладено розгалуження за критерієм компетентності, а не за сферою відповідної діяльності.

3) НБУ має автономний статус у системі органів державної влади (В. П. Гетьман, О. А. Лукашев, О. П. Орлюк, О. А. Костюченко, О. В. Лещенко). Як зауважує Орлюк О. П., НБУ визначається як особливий орган державного управління в першу чергу задля того, щоб вивести його з-під контролю КМУ як центрального органу виконавчої влади: «НБУ підтримує економічну політику уряду в тому разі, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України (п. 4 ст. 52 Закону України «Про Національний банк України»)» [10].

У свою чергу, Лещенко О. В. відзначає, що НБУ як центральний банк, покликаний забезпечити баланс між приватними інтересами комерційних банків та всього суспільства в цілому. Одночасно, правова природа НБУ, як суб'єкта господарювання, має потребу у політичній та субординаційній нейтральності від інших органів державної влади [11].

Погоджуючись з позиціями прихильників третього підходу підсумуємо, що НБУ за своєю правовою природою є особливим органом державного управління, до повноважень якого віднесено виняткову функцію щодо забезпечення стабільності грошової одиниці, яка реалізується крізь призму виконання адміністративної та комерційної функцій, у зв'язку з чим забезпечується незалежність його статусу у системі державної влади від інших органів публічної адміністрації.

Взаємовідносини НБУ з Президентом України та Верховною Радою України побудовані на звітуванні і підконтрольності та обмежуються суто кадровим та інформаційним характером. Щодо механізму взаємовідносин НБУ з КМУ, то вони передбачають взаємні консультації, обмін інформацією, можливість бути присутніми на засіданнях один одного та надання пропозицій щодо питань, які стосуються їхньої діяльності.

Варто звернути увагу на умову, за якою НБУ має право підтримати економічну політику КМУ: «якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України». Така конструкція дає змогу зробити висновок, що у такий спосіб НБУ забезпечується виконання його основного конституційного завдання задля чого усувається можливість уряду бути безпосередньо причиною коливання стабільності гривні.

Окремо слід зазначити щодо положень ст. 53 Закону України «Про Національний банк України»,

якими передбачено гарантії невтручання з боку органів державної влади у виконання функцій і повноважень НБУ, його органів та службовців, не інакше, як в межах Закону та Конституції України. Тобто, цією статтею визначається ключовий фактор забезпечення організаційного елемента незалежності НБУ.

Персональна незалежність НБУ стосується безпосередньо його керівних органів та проявляється у встановленій законом процедурі призначення та звільнення службовців НБУ. Акцентування уваги на цьому елементі незалежності НБУ обумовлено тим, що від кадрового наповнення в кулуарах НБУ залежить вся діяльність цього органу і, як наслідок, подальша доля економічної ситуації в країні.

Органами управління НБУ є Рада НБУ та Правління НБУ. Правління НБУ очолює Голова НБУ, який згідно з ст. 18 Закону України «Про Національний банк України» призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на сім років. Одна й та сама особа не може бути Головою НБУ більше ніж два строки поспіль. Ті ж самі умови щодо строку визначення повноважень висуваються й до членів Ради НБУ.

Свого часу А. Цукерман висунув ідею щодо посадових осіб центрального банку, яка полягала у тому, що чим вищою є частота зміни кадрів, які управляють центральним банком, тим нижчим є рівень незалежності [12; с. 646]. Таким чином, опираючись на позицію А. Цукермана та враховуючи законодавчі положення щодо органів НБУ можемо відзначити позитивні аспекти персональної незалежності НБУ. Однак варто також зауважити й про існування недоліків, які, зокрема, стосуються підстав припинення повноважень членів Ради НБУ. Так, Президент України та Верховна Рада України наділені повноваженнями щодо звільнення призначених ними членів Ради НБУ шляхом видачі відповідного указу або постанови. Ця підстава дострокового припинення повноважень членів Ради НБУ є неоднозначною, оскільки може призвести до зловживань та політичного тиску з боку органів державної влади.

Функціональна незалежність НБУ обумовлена його можливістю приймати рішення з питань, що належать до його компетенції, без стороннього втручання у відповідний процес. Тобто, цей критерій має розглядатися у розрізі ст. 53 («Гарантії невтручання») та ст. 56 («Акти Національного банку») Закону України «Про Національний банк України». Так, відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк

України» НБУ наділяється правом видавати нормативно-правові та розпорядчі акти, які, у свою чергу, є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. З-поміж іншого цим суб'єктам заборонено бути впливовою частиною на процес прийняття відповідного рішення, забезпечуючи таким чином йому автономність.

Фінансову незалежність НБУ найбільш влучно розкриває ст. 4 Закону України «Про Національний банк України», що визначає НБУ як економічно самостійний орган. Це виявляється у тому, що, по-перше, можливість виконання НБУ своїх функцій забезпечується за рахунок його власного доходу у межах кошторису, затвердженого Радою НБУ. По-друге, НБУ не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади та банків, а вони, у свою чергу, за його зобов'язаннями. По-третє, НБУ забороняється фінансувати дефіцит Державного бюджету, надавати кредити уряду, купувати цінні папери емітовані КМУ, державною установою чи іншою юридичною особою, майно якої перебуває у державній власності. Окремо варто зауважити, що заборона кредитування бюджетного дефіциту є однією з головних умов нормативно-правової конвергенції до країн — кандидатів до вступу в Європейський Союз [13].

Підсумовуючи, можемо констатувати, що незалежність НБУ є багатогранним, однак не абсолютним явищем, що є цілком прийнятним та зрозумілим. Повне зосередження в руках єдиного органу вкрай важливої для суспільства та держави грошово-кредитної політики, не маючи при цьому певних важелів стримувань та противаг, відгукнулося б негативними наслідками та кризовими явищами в економіці країни. До того ж, не варто виключати й людський фактор самозбереження та потенційні ризики бюрократичних процесів, про що наголошував свого часу Мишкін Ф., наводячи докази недоцільності підвищення незалежності центральних банків [14].

Однак, неможливо оминати й той факт, що для держав з незалежними центральними банками характерний низький рівень інфляції, оскільки правління уряду не в змозі забезпечити ефективне регулювання грошово-кредитної політики держави. Незалежність центрального банку країни є дієвим інструментом в боротьбі з інфляцією та регулюванні складних економічних реальностей.

Література

1. Сухий Р. Реалізація принципу незалежності центральних банків європейських держав. Керівні органи центральних банків / Р. Сухий // Вісник Національного банку України. — 2006. — № 10. — С. 18–22.
2. Сідак М. В. Правові засади створення та діяльності центральних банків у країнах Європи: порівняльний аналіз / М. В. Сідак // Науковий вісник Чернівецького університету. — Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2010, N Вип. 538: Правознавство. — С. 73–78.
3. Пуховкіна М. Ф. Незалежність центрального банку / М. Ф. Пуховкіна // фінанси, облік і аудит: зб. наук. праць / м-во освіти і науки, молоді та спорту України, днз «Київ. нац. екон. ун-т ім. вадима Гетьмана»; відп. ред. А. М. Мороз. — К.: КНЕУ, 2011. — вип. 18. — с. 183–189.
4. Старцева Т. М., Завгородня В. М. Правові засади незалежності Національного банку України: євроінтеграційний вимір / Т. М. Старцева, В. М. Завгородня // Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи НБУ: Збірник наукових праць студентів, магістрантів та молодих вчених. — Суми: УАБС НБУ, 2011. — С. 31–36.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. — Тлумачення від 15.03.2016 / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
6. Гетманцев Д. О. Банківське право України: навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна; МОНУ; КНУТШ. — Київ: Центр навчальної літератури, 2007. — 344 с.
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. — Редакція від 25.03.2017 / Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 13. ст. 222.
8. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права: Учебник — М., 1995, — С. 15–16.
9. Чебыкина Н. Р. Центральный банк Российской Федерации как орган государственной власти в денежно-кредитной и банковской сферах (финансово-правовое исследование): дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н. Р. Чебыкина; Омский гос. ун-т. — Омск, 2006. — 194 с.
10. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації: [монографія] / О. П. Орлюк. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 240 с.
11. Лещенко О. В. Національний банк України як суб'єкт фінансово-правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст]: автореф. дис... к.ю.н., спец.: 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. В. Лещенко. — Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична ак.», 2014. — 20 с.
12. De Naan, Jakob, and Willem J. Kooi. «Does central bank independence really matter?: New evidence for developing countries using a new indicator.» *Journal of Banking & Finance* 24.4 (2000): 643–664.
13. Фінансове право [Текст]: навч. посібник / за ред. М. П. Кучерявенка. — Харків: Право, 2013. — 400 с.
14. Мишкін Ф. С. Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків / Ф. С. Мишкін: пер. з англ. — К.: Вид-во «Основи», 1998. — 963 с.