

ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Андрій Ковальчук,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
господарського та фінансового права
Київського університету
ринкових відносин

УДК 347.73

Особливості публічно-правового статусу центрального банків в сучасних економічних умовах

З початком глобальної фінансово-економічної кризи 2008 року у світі відбуваються системні зміни щодо ролі і публічно-правового статусу центрального банків (далі – ЦБ). По суті, центральним банкам основних розвинутих країн світу не вдалося розпізнати і подолати ті виклики, що постали перед країнами унаслідок фінансово-економічної кризи. Як наслідок, виникла необхідність у перегляді правового статусу, місця і ролі основного монетарного регулятора в сучасних умовах.

Основними завданнями центрального банків відповідно до законодавства, є захист та забезпечення стабільності національних грошових одиниць, у тому числі купівельної спроможності, а також розвиток і функціонування банківської системи в цілому. Але сучасна фінансова економіка вимагає значно «оновити» пе-

релік основних завдань ЦБ в частині розробки механізмів розвитку економіки. Адже у статуті Федеративної Резервної Системи Сполучених Штатів прямо записано, що обов'язком цієї структури є забезпечення створення робочих місць та забезпечення темпів зростання економіки США. На нашу думку, саме завдяки своєму особливо спеціальному статусу ЦБ зобов'язаний піклуватися про стан економіки, а не лише співвідношенням курсів валют. Однак на жаль, це категорично не сприймається економістами (а вслід за ними фахівцями з фінансового права), що сповідують ліберальні (монетаристські) цінності.

В Японії, Великій Британії, Російській Федерації у 2012 році змінилося керівництво центрального банків, разом з яким змінилося відношення до діяльності центрального банків у

частині обов'язку ЦБ підтримувати зростання національних економік, а не лише курс національних валют. Поступові зміни відбуваються і в Європейському Союзі – Європейський центральний банк (ЄЦБ) у 2012 році став єдиним фінансовим мегарегулятором для банківської системи, посиливши свій наглядовий вплив на всі банки єврозони. Крім того, в Європейському Союзі активізувалися дискусії щодо створення єдиного банківського і бюджетного союзу. Всім стало зрозуміло, що від того, чи вдасться Європі створити єдиний монетарний, економічний, фіскальний союз залежатиме доля існування цього міждержавного утворення.

Наразі і в США, і в ЄС точиться дискусія щодо необхідності перегляду «занадто незалежного» статусу центральних банків. Експертам стало зрозуміло, що лише поєднання зусиль усіх фінансових регуляторів з Урядом дасть змогу побудувати систему захисту та мінімізації глобальних системних макроекономічних ризиків. На нашу думку, сучасна криза в економіках високорозвинених країн зруйнувала міф про необхідність повної незалежності центральних банків від своїх Урядів [1].

Якщо порівняти законодавство різних країн за одним критерієм – рівнем незалежності центральних банків, то у першу десятку країн з найбільш незалежними банківськими регуляторами входять (в порядку зменшення самостійності) – Україна, Німеччина, США, Росія, Швейцарія, Австрія, Нідерланди, Данія, Канада, Ісландія, Швеція. Рівень досить обмеженої самостійності центральних банків розвинутих країн демонструють – Франція, Китай, Японія, Фінляндія, Велика Британія, Італія, Іспанія, Норвегія, Казахстан.

Цікавим також є публічно-правовий статус центральних банків. Державними банками є Банк Англії, Бундесбанк, Банк Італії, Банк Іспанії, Банк Китаю, Банк Росії, Банк Фран-

ції, Банк України. Різновидом акціонерної структури є Федеративна резервна система США (ФРС). Центральні Банки Австрії, Бельгії, Японії – це змішана форма АТ (акціонерами виступають держава та комерційні фінансові структури) [2].

Отже, розвинуті країни Заходу мають суттєві відмінності у статусі, організації діяльності та регулятивних функціях Центрального банку. І це попри того, що наявні відмінності великою мірою нівелює ЄЦБ. Європейський Центральний Банк (англ. European Central Bank) – центральний банк Євросоюзу і єврозони. Утворений 1.VI 1998. Штаб-квартира знаходиться в німецькому місті Франкфурт-на-Майні. У його штат входять представники всіх держав – членів ЄС. ЄЦБ – це світовий прецедент наднаціональної інституції, яка є ключовою в системі ЄС. ЄЦБ має статус юридичної особи, фінансовий і статутний капітал якої сформовано за рахунок внесків країн-учасниць. Юридичний статус ЄЦБ передбачає його домінування над національними ЦБ.

ЄЦБ виконує такі функції (їх перелік дає можливість зрозуміти сферу обмеження компетенції національних центральних банків країн, що входять в ЄС): розробка та реалізація монетарної політики в зоні євро; збереження та управління офіційними золотовалютними резервами країн – членів зони євро, при цьому частина золотовалютних резервів залишається в управлінні Центральних банків країн ЄС; здійснення міжнародних валютних операцій; забезпечення необхідної дієвості платіжно-розрахункової системи; санкціонування емісії євробанкнот в межах єврозони; консультування та координація діяльності національних центральних банків країн ЄС.

Створення ЄЦБ зумовило потребу прямої гармонізації законодавчо-правового забезпечення монетарної політики в національних рамках. У свою чергу, здавалося б, це зумовить безпо-

середню координацію та необхідну «похожість» положення національних банків. Заради цього практично всі держави – члени єврозони суттєво модифікували закони про центральні банки (Німеччина, Франція, Греція) або взагалі прийняли нові закони про ЦБ (Нідерланди, Фінляндія). Центральні банки держав – членів ЄС, які перейшли на третій етап Економічного та Валютного Союзу, сьогодні юридично підпорядковані ЄЦБ. Але при цьому вони є утримувачами пакетів акцій у його статутному капіталі, а їх керівники беруть участь в керівних органах ЄЦБ.

Водночас Центральні банки двох найвпливовіших країн Західної Європи і в системі ЄС – Бундесбанк і Банк Франції за критеріями незалежності перебувають фактично на полярних позиціях. Бундесбанк є максимально незалежною установою, тоді як Банк Франції фактично є впливовою урядовою установою і підпорядкований рахунковій палаті парламенту.

Банк Франції, як центральний банк, мав до появи Європейського Центрального Банку (ЄЦБ) монопольне право на грошову емісію. Ця державна інституція також відіграє досить вагомий роль у визначенні кредитної політики. Водночас інші функції Центробанку досить обмежені, оскільки досить помітну роль у фінансовій системі відіграє Казначейство Франції. Цей орган, консолідуючи фінансові ресурси держави, виконує вагомий регулятивні функції. Також помітну роль у фінансово-регулятивній системі Франції відіграє Національна кредитна Рада, яка має досить широкі повноваження при визначенні умов банківської діяльності. Цей наглядовий орган визначає норму мінімальних резервів у банківській системі, приймає важливі рішення щодо змін у структурі банківської системи тощо.

Саме така система взаємозалежності, взаємоконтролю та відповідальності відіграла позитивну роль у

підвищенні міжнародної конкурентоспроможності французької банківської системи та перетворення Парижа у світовий фінансовий центр.

Очолює банківську систему Німеччини та виконує функції центрального банку країни Бундесбанк. Бундесбанк є Федеральним банком і має виключно широкі повноваження у валютно-грошовій політиці та банківській системі Німеччини. Фактично він відповідає за стан грошового обігу та цінову стабільність у країні. Два основоположні принципи фінансової політики Німеччини – стабільність валюти і незалежність у здійсненні монетарної політики Центробанку – перейшли в компетенцію Європейського Центрального Банку.

Президент Бундесбанку призначається Президентом країни за поданням Федерального уряду. Уряд також обговорює кандидатури директорату Центробанку, які також призначаються Президентом країни. Своєю чергою, уряди федеральних земель призначають президентів центральних земельних банків, які утворюють Раду центральних земельних банків. Президент Бундесбанку головує на Раді центральних земельних банків і в директораті Федерального банку. Своєю чергою, директорат Федерального банку здійснює фінансово-правове регулювання діяльності Центральних банків федеральних земель.

Законом про Бундесбанк (1957 р.) визначені такі повноваження: 1) володіє виключним правом на емісію банкнот; 2) визначає напрями фінансової політики та банківську організацію руху платіжних засобів; 3) функціонує як «холдинг-банк» для держави; 4) керує валютними резервами держави. Згаданий Закон визначив такий привілей Бундесбанку: «При виконанні повноважень, якими він наділяється, є незалежним від указівок Федерального уряду».

Головною ж функцією Бундесбанку, до речі, як і Банку Франції, є пред-

ставництво в Банківській раді ЄС та узгодження й координація діяльності банківської системи цих країн відповідно до політики, функцій та рішень ЄЦБ.

Федеральна резервна система США є досить незалежною інституцією, що обумовлено історичними чинниками і особливостями державотворення. За законом, на керівництво ФРС не може чинитися політичний тиск з боку Президента країни чи Конгресу США. Водночас Рада керуючих ФРС повинна координувати свої дії з політикою президентської адміністрації і конгресу. Рада керуючих ФРС є вищим органом ФРС США і здійснює грошово-кредитну політику ФРС. Однак грошова емісія перебуває в повноваженні державного казначейства.

Рада керуючих складається з 7 членів, що призначаються Президентом США з наступним затвердженням Сенатом строком на 14 років. Кожні два роки закінчуються повноваження одного з членів Ради, і на його місце призначається новий претендент. Голова Ради призначається Президентом США строком на чотири роки з можливим подальшим перезатвердженням. Однак загальний строк перебування на цій посаді не може перевищувати 12 років поспіль, Пост Голови Ради керуючих ФРС неофіційно вважають другою за важливістю (після Президента США) посадою в країні.

ФРС США складається з робочих органів трьох рівнів – Ради керуючих ФРС, керівників 12 федеральних резервних банків, близько 6 тис. банків – членів ФРС. До ФРС також входять два комітети – Федеральний комітет відкритого ринку та Федеральна консультативна рада. Остання розробляє рекомендації Раді керуючих, які не мають обов'язкового характеру. Федеральний комітет відкритого ринку є регулятором ринку цінних паперів та фондового ринку США. До складу зазначеного комітету входять п'ять пре-

зидентів резервних банків, а також сім членів Ради керуючих. Через цей Комітет ФРС здійснює збалансування грошового обігу в країні шляхом продажу та купівлі держоблігацій.

ФРС направляє до Конгресу США щорічний звіт про свою роботу, а також за відповідними запитами чи за власною ініціативою регулярно передає необхідну інформацію. Так, були прецеденти, коли ФРС була зобов'язана надавати Конгресу США звітні документи з основних позицій і параметрів грошово-кредитної політики кожне півріччя.

ФРС не фінансується конгресом. На своє утримання й оперативні витрати використовується прибуток від інвестицій (основну частину яких становить дохід від розміщення державних облігацій) та надання платних послуг.

Узагальнюючи практику правової регламентації використання грошової емісії на фінансування державних потреб, необхідно відзначити таку практику. Фінансове кредитування урядів дозволено без обмежень – в Японії, Франції, Китаї, Норвегії, Новій Зеландії, Панамі, Перу, Пакистані; дозволено з певними обмеженнями – Аргентині, Великій Британії, Італії, Іспанії, Німеччині, Нідерландах, Швеції та ін.

Здійснений аналіз правової регламентації Центральних банків у далекому зарубіжжі і зіставлення статусу Національного банку України зумовлює практично єдиний висновок. Розробниками проекту Закону України «Про Національний банк України» було взято до уваги й абсолютизовано лише ті положення зарубіжної практики функціонування центральних банків, де йдеться про свободу і незалежність даної загальнодержавної інституції. Інші, не менш важливі, аспекти правової регламентації статусу центрального банку фактично були зігноровані. Наслідком тенденційного підходу став факт безпреце-

дентної незалежності Національного банку України.

Однак НБУ чомусь не використовує виключні можливості в маневруванні емісійними, грошово-кредитними ресурсами, золотовалютним резервом на користь загальнонаціональних інтересів, а навпаки, демонструє ізоляціоністську політику щодо єдиного органу законодавчої влади (Верховної Ради) та до вищого органу виконавчої влади (Кабінету Міністрів), унаслідок чого країна неодноразово падала в системну фінансово-економічну кризу. Відповідальність при цьому перекладалась на Уряд та Верховну Раду [3].

Отже, вітчизняна практика законодавчо-правової регламентації діяльності Національного банку, демонструє просто-таки безпрецедентну модель превалювання прав над обов'язками. Попри те, що в законі України про Національний банк зазначено, що він є «особливим центральним органом державного управління»,

«економічно самостійним органом» [4, с. 238], насправді НБУ є інституцією практично незалежною від держави і фактично не несе фінансово-правової відповідальності, адекватної своїм правам.

Якщо виходити зі світового досвіду, то жодна з цивілізованих держав не продемонструвала прецедент, коли одна з установ (з історичною сутністю Центральної бухгалтерії), успішно використовуючи лобістські впливи та недолуге фінансове законодавство, фактично узурпувала всі найважливіші активи, золотовалютні резерви, емісійні та грошово-кредитні ресурси і водночас тривалий час тримала би національну економіку та бюджет у заручниках власної монетарної політики. Тому, в умовах жорсткої фінансової кризи слід законодавчо врегулювати практику виваженого фінансування бюджетного дефіциту за рахунок емісії Національного банку (а не зовнішніх позичок), що в наших реальних умовах є єдиною альтернативою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. Кейнс // Избранные произведения. – Москва. – 1993.
2. *Central Bank Independence: An international Comparison* / King Banaian, Laney Leroy O., Willett Thomas D. – Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review, 1993 March.
3. Геєць В. «Ніхто не знає, що з нашими валютними резервами» / В. Геєць // Газета «2000», № 3–4 (446).
4. *Про Національний банк України* : Закон України від 20.05.1999 р. № 679 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 99.

Ковальчук А. Т. Особливості публічно-правового статусу центральних банків в сучасних економічних умовах

У статті розглядається публічно-правовий статус центральних банків різних країн в умовах перманентної фінансово-економічної кризи. Автором пропонується внести зміни у функції та завдання банківського регулятора з метою забезпечення сталого економічного розвитку.

Ключові слова: публічно-правовий статус центрального банку, банківський регулятор, незалежність центрального банку, банківське законодавство.

Ковальчук А. Т. Особенности публично-правового статуса центральных банков в современных экономических условиях

В статье рассматривается публично-правовой статус центральных банков разных стран в условиях перманентного финансово-экономического кризиса. Автором предлагается внести изменения в функции и задания банковского регулятора с целью обеспечения устойчивого экономического развития.

Ключевые слова: публично-правовой статус центрального банка, банковский регулятор, независимость центрального банка, банковское законодательство.

Kovalchuk A. Features of the public law status of central banks in modern economic conditions

The article deals with the public law status of central banks of different countries, in terms of permanent financial and economic crisis. The author proposes revisions to the functions and tasks of the banking regulator to ensure sustainable economic development.

Key words: public law status of central bank, banking regulator, central bank independence, banking legislation.