

УДК 347.73

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ

Владислава САВЕНКОВА,

аспірант кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

Article is devoted to the expediency of independence of the National Bank of Ukraine. Researchers analyzed various approaches to consolidate the principles of central banking in normative-legal acts abroad. By focusing on the issue of central bank independence. It was established that the immediate realities of the legal existence of the National Bank gets special attention is the political independence of the central bank.

Key words: central bank, the National Bank of Ukraine, the banking system, independence of central bank, principles of the central bank.

АНОТАЦІЯ

У статті автор концентрує увагу на питанні незалежності центрального банку. Розкрито критерії визначення незалежності Національного банку України. Проаналізовано підходи різних науковців до закріплення принципів діяльності центральних банків у нормативно-правових актах зарубіжних країн. Установлено, що в сьогочасних реаліях правового існування Національного банку України особливої ваги набуває саме політична незалежність центрального банку.

Ключові слова: центральний банк, Національний банк України, банківська система, незалежність центрального банку, принципи діяльності центрального банку.

Постановка проблеми. Проблеми функціонування банківської системи України вимагають вироблення правових механізмів, що сприяли б удосконаленню діяльності банків в Україні, насамперед Національного банку України (далі – НБУ) як центрального банку держави. Аналіз процесу наближення українського законодавства до правової системи Європейського Союзу (далі – ЄС) дає змогу виявити недосконалі аспекти вітчизняного законодавства та запропонувати підходи до підвищення його ефективності.

Центральні банки посідають провідне місце в регулюванні банківської діяльності й забезпеченні стабільності банківської системи. Основною метою діяльності всіх центральних банків країн світу є забезпечення стабільності функціонування фінансово-кредитної системи держави. Світовий досвід свідчить, що успішність виконання цих завдань безпосередньо пов'язана із забезпеченням реальної політичної та економічної незалежності центральних банків.

Актуальність теми. Правовідносини у сфері діяльності центрального банку стали об'єктом досліджень провідних вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: Л.К. Воронової, А.О. Селіванова, О.П. Орлюк, І.Б. Заверухи, Л.Г. Ефімової, Г.А. Тосуняна, А.М. Екмаляна, О.М. Олейник, О.Є. Костюченко, Н.Е. Златіної, Я.А. Дробота, Т.А. Латковської, Т.О. Кричевської, О.І. Петрик, В.В. Бесчеревних, М.В. Карасьової та ін.

Мета статті – розкрити критерії визначення незалежності Національного банку України; проаналізувати підходи різних науковців до закріплення принципів діяльності центральних банків у нормативно-правових актах зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. У країнах із ринковою економікою на чолі кредитно-фінансової системи стоїть центральний банк, який повинен створювати сприятливі умови для функціонування цієї системи через забезпечення стабільності валюти й надійності банківського сектору. Україна не є винятком із загальної практики.

У розвинених країнах верхній рівень банківської системи формує центральний банк та інші державні

фінансові інституції. В основу такої побудови, на думку М.В. Сідака, покладено принцип «стримувань і противаг», що закріплює розмежування функцій нагляду й контролю між фінансовими інституціями в державі. Принцип полісуб'єктності верхнього рівня банківської системи зумовлює диференціацію та закріплення повноважень її органів. Сутність полягає в тому, що один і той самий орган не може володіти нормотворчою, контрольною, наглядовою, регулювальною функціями, виступати водночас як господарюючий суб'єкт. Нижній рівень банківської системи держав-членів ЄС становлять банки, фінансові та кредитні інститути. Уважаємо за доречне зазначити, що в законодавстві ЄС не використовується поняття «банк», замість нього вживаються поняття «фінансовий інститут» і «кредитний інститут».

Конституція України визначила головні аспекти діяльності Національного банку як центральної ланки й керівного органу грошово-кредитної та валютної системи країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади. Зокрема, у ст. 99 Конституції України закріплено, що грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – НБУ. Відповідно до ст. 100 Конституції України, Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики, здійснює контроль за її проведенням. Правовий статус Ради НБУ визначається законом.

Аналіз чинного законодавства дає змогу стверджувати, що НБУ має автономний статус, діє самостійно й не залежить від органів державного управління під час вирішення питань, що належать до виключної компетенції центрального банку. Не можна також оминати увагою норму закону щодо незалежності НБУ. Зокрема, у ст. 53 Закону України «Про Національний банк», що має назву «Гарантії невторчання», зазначається, що «не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб у виконання функцій і повноважень Ради Національного банку чи Правління Національного банку інакше, як в межах, визначених цим Законом» [1]. Деякі науковці дотримуються позиції, що саме через цю норму грошово-кредитна й валютна політика НБУ є настільки

закритою і непрозорою, що недоступна контролю з боку Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, контролюючих органів держави, у тому числі Рахункової Палати, Державної контрольно-ревізійної служби України.

Незалежність НБУ можна розглядати згідно з аспектом «бюджетної незалежності», що включає в себе два елементи: умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних видатків, зокрема дефіциту державного бюджету, а також порядок перерахування прибутку НБУ до державного бюджету [2].

Традиційно максимально незалежним вважається Бундесбанк у ФРН, який слугував моделлю створення Європейського центрального банку. О.П. Орлюк із цього приводу зазначає так: «Окреме місце в системі центральних банків європейських країн займає Бундесбанк, який наділений визначально високою мірою незалежності. Закон про Німецький Федеральний банк зобов'язує його сприяти проведенню загальної економічної політики федерального уряду» [6, с. 124–136]. Бундесбанк повинен підтримувати загальну економічну політику федерального уряду лише тією мірою й до тих пір, поки це сумісно з його власним завданням, а саме: забезпечувати стабільність валюти.

Прийняття рішень у галузі грошово-кредитної політики здійснюється ним самостійно без будь-якого впливу з боку. Однак незалежність Бундесбанку має певну специфіку. Закон, що гарантує його незалежність, не має конституційного рангу й тому може бути змінений відносно більшістю бундестагу. Окрім того, федеральний уряд залишає за собою низку компетенцій у галузі валютної політики, наприклад, щодо прийняття рішення про вступ до системи з фіксованим обмінним курсом або до валютного союзу. Бундесбанк може провадити політику стабільності всупереч можливому опорі партій та уряду лише тоді, коли він може бути впевнений у підтримці населення, для якого стабільна валюта є однією з основоположних умов суспільного існування. Він також залежить від громадського схвалення своєї грошової політики [4].

Вирішальним моментом в історії Банку Франції є прийняття 04 серпня 1993 р. закону, яким було внесено зміни до врегулювання правового статусу центробанку, це розглядається як вирішальний момент в історії Банку Франції. Чотири основних статутних положення гарантують Банку його незалежність: 1) Банк Франції передусім відповідає за визначення та проведення грошово-кредитної політики; 2) законом передбачено, що Банк Франції визначає і проводить грошово-кредитну політику для забезпечення стабільності цін; 3) незалежність Банку доповнюється колегіальністю: Рада з грошово-кредитної політики відповідає за визначення грошово-кредитної політики. Індивідуальна незалежність членів цієї вищої інстанції також гарантується положеннями про їх призначення та строки повноважень; 4) для забезпечення повної незалежності під час здійснення завдань Ради з грошово-кредитної політики закон забороняє його членам запитувати або приймати вказівки від Уряду або будь-якої іншої особи [5, с. 1–8].

На думку О.П. Орлюк, Закон Іспанії «Про автономію Банку Іспанії», прийнятий у 1994 р. її урядом, розглядається експертами Світового банку як зразок законодавчого акта, найкраще сумісний із законами ЄС. Відповідно до норм цього закону, Банк Іспанії є спеціальною інституцією, підпорядкованою

уряду в загальних межах, але він користується повною автономією у сфері монетарної політики, щоб краще захищати мету цінової стабільності, визначену в самому законі. На її думку, термін «автономія» в назві закону означає так: 1) уряд не може мати заборгованості перед Банком Іспанії, оскільки це позбавить банк його ініціативи щодо грошової емісії; 2) Банку Іспанії не дозволяється отримувати прямі інструкції від уряду стосовно проведення банком грошово-кредитної політики; 3) автономія вимагає, щоб термін роботи керуючого банком був відносно довгим і підстави для його звільнення були чітко визначені [6].

На думку М.В. Сідака, особливу увагу варто приділяти закріпленню принципів діяльності центрального банку в нормативно-правових актах, якими він керується під час здійснення своєї діяльності. Одним із них є принцип незалежності центрального банку. М. Кроуфорд визначає основні елементи цього принципу: 1) законодавчі гарантії незалежності центрального банку й заборона втручання в його діяльність; 2) спосіб призначення керівника центрального банку; 3) строк повноважень керівника центрального банку; 4) підстави звільнення з обійманих посад керівника та членів найвищого колегіального органу управління центральним банком; 5) включення урядовців до складу органів управління центральним банком і обсяг їхніх повноважень; 6) наявність чи відсутність у центрального банку повноважень щодо прийняття рішень у сфері встановлення ставок рефінансування; 7) порядок унесення змін до норм, які регулюють діяльність центрального банку. [7]

М.В. Сідак визначає незалежність центрального банку за такими факторами: 1) політична незалежність; 2) незалежність від уряду; 3) інституційна та функціональна незалежність; 4) особиста незалежність членів органів управління центрального банку; 5) економічна й фінансова незалежність центрального банку від інших органів державної влади [8].

На нашу думку, у сьогочасних реаліях правового існування НБУ особливої ваги набуває саме політична незалежність центрального банку. Керуючись основними засадами здійснення банківської діяльності в ЄС, згідно з основною метою діяльності Європейського центрального банку – забезпечення цінової стабільності, можна стверджувати, що незалежність центрального банку є запорукою стабільності банківської системи загалом. На підтвердження цієї думки можна навести вимоги щодо термінів призначення на посади керуючих центральних банків у державах-членах ЄС. Зокрема, у Німеччині [9, с. 11–19] строк перебування на посаді керівництва банку – 8 років, у Данії – без обмежень, у Сполучених Штатах Америки – 14 років, для порівняння, в Україні – 7 років. Убачається, що короткий термін повноважень надає можливість для політичного тиску коаліції правлячої партії, а це, у свою чергу, може призвести до ризику проведення непослідовної монетарної політики.

З аналітичних матеріалів НБУ щодо питань адаптації української банківської системи до норм ЄС можна зробити висновки про важливість питання щодо посилення незалежності НБУ. Міжнародний досвід показує, що країни з відносно незалежним центральним банком, як правило, досягають кращих результатів в економіці, ніж країни із залежним центральним банком. Незалежність регулювання банківської діяльності також важлива для фінансової стабільності: значно підвищується ефективність регулювання, що сприяє злагодженій та ефективній роботі цього сектору фінансової системи. НБУ повинен мати можливість здійснювати регулювання й нагляд, який є незалежним від директив, інструкцій та

¹ Індекс Цукермана – розроблений трьома вченими: А. Цукерманом, С. Вебом і Б. Неяпті в 1992 р. Зміни цього індексу об'єднані в 4 групи: кадрова автономія, розробка грошово-кредитної політики, її цілі та обмеження на фінансування державного бюджету.

інших форм втручання з боку Кабінету Міністрів України, галузевих та інших груп інтересів.

Оцінюючи незалежність НБУ, можна зробити висновки, що акти, які регулюють діяльність НБУ та уряду, ні формально, ні фактично не відповідають критеріям ЄС щодо незалежності центрального банку. Значення індексу Цукермана для України коливаються в межах від 0,42 до 0,69; для цього звіту показник обчислено в середньому на рівні 0,52. Індекс Цукермана містить у собі шістнадцять змінних, об'єднаних у чотири групи: кадрова автономія, розробка грошово-кредитної політики, її цілі й обмеження на фінансування державного бюджету. Кожна із шістнадцяти змінних може набувати значення від нуля (мінімальний рівень НЦБ) до одиниці (максимальний рівень НЦБ). Результат потрібно тлумачити так: «ступінь незалежності» НБУ становить 52% від ідеального показника [10]¹.

Висновки. Отже, визначено, що запорукою стабільності банківської системи, згідно з основними засадами здійснення банківської діяльності в ЄС, є саме незалежність центрального банку. Тому на сьогодні особливої ваги набуває політична незалежність Національного банку України. На нашу думку, в умовах реформування правової системи України актуальності набуває запозичення досвіду правового регулювання центральних банків країн Європи. Уважаємо, що доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про Національний банк України» в частині забезпечення його незалежності, зокрема подовжити строк перебування на посаді керівників банку. Початковим кроком пропонуємо викласти ст. 18 Закону України «Про Національний банк України» в такій редакції: «Голова Національного банку призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України строком на 10 років».

Список використаної літератури:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29.
2. Конституційні повноваження та правовий статус Національного банку України // Вісник НБУ. – 2013. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/%D0%AE%D0%B7%D0%B5%D1%80/Downloads/Vnbu_2013_6_6.pdf.
3. Закон «О Немецком Федеральном банке» в редакции от 22 октября 1992 г. // Франкфурт-на-Майне, НФБ. Денежно-политические задачи и инструменты. Спец. издание НФБ. – 1993. – № 7. – С. 124–136.
4. European neighbourhood and partnership instrument eastern regional programme. Strategy paper 2007–2013 [Electronic resource]. – Access mode : ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euroment_rsp_en.pdf.
5. Исторический очерк Банка Франции. Специальное издание Банка Франции. – 1994. – С. 1–8.
6. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації : [монографія] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.
7. Crawford M. One Money for Europe? The Economist and Politics of Maastricht / M. Crawford. – L. : The MacMillan Press Ltd, 1993. – 300 p.
8. Сідак М.В. Правове регулювання банківських відносин в країнах Центральної та Східної Європи: порівняльний аналіз (Україна, Чехія та Словаччина) : [монографія] / М.В. Сідак, Ю.М. Бисага. – Ужгород : Ліра, 2006.
9. Брокер К. Банківська система Німеччини: можлива модель для майбутніх членів Євросоюзу / К. Брокер // Банки та банківська система. – 2006. – № 2. – С. 11–19.
10. Cukierman A. Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions-Past, Present and Future / A. Cukierman // Central Bank of Chile Working Paper. – 2006. – № 360.