

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Д.В. Бугай, Національний банк України

Головним завданням центрального банку кожної країни є стабільність національної валюти, контроль на належному рівні інфляційних процесів, стабільне функціонування банківської системи. Виконання цих завдань є однією з найголовніших умов успішного економічного розвитку держави.

Досягнення цих цілей повною мірою, здійснення необхідних дій, спрямованих на реалізацію зазначених задач, можливе лише за умови незалежності центрального банку.

Незалежність центрального банку є однією з головних та специфічних складових його правового статусу. Аналізуючи правовий статус різних державних органів, можна дійти висновку, що незалежність центрального банку є тією ознакою, яка виділяє його серед сукупності всіх державних органів і характеризує його як орган державного управління з особливим статусом.

Незалежність центрального банку є комплексним поняттям і характеризується досить широким об'ємом, тобто структурно включає в себе певну кількість елементів.

Серед вчених та практиків банківської сфери існують різні позиції щодо складових поняття “незалежність центрального банку держави”. Доктор юридичних наук Тосунян Г.А. (Росія) виділяє наступні елементи, які в своїй сукупності складають об'єм поняття “незалежність”: інституціональна, функціональна, майнова, інструментальна, бюджетна, фінансова, кадрова незалежність.

Німецькі вчені пропонують більш стисле “наповнення” поняття незалежності центрального банку. Вони виділяють лише три складові: функціональна, економічна, кадрова незалежність.

Найбільш загальним та вживаним підходом до розкриття цього поняття є його поділ на дві масивні категорії: політичну незалежність та економічну незалежність.

Політична незалежність виражається у самостійності центрального банку при прийнятті рішень щодо регулювання грошово-кредитною сферою, кадрової політики, а також у ступені його підпорядкованості, підконтрольності та підзвітності органам державного управління.

Економічна незалежність виражається у самостійності центрального банку щодо вибору інструментів грошово-кредитної політики, розпорядження майном, що знаходиться у власності банку, а також самостійності визначення розміру витрат, необхідних для нормального функціонування банку.

На погляд автора, саме такий поділ дає можливість в найбільш загальному вигляді оцінити об'єм поняття “незалежність” і зрозуміти особливість та специфіку центрального банку як державного органу управління з особливим статусом.

Предметом дослідження цієї статті є саме політична незалежність Національного банку України. Дослідження політичної незалежності ґрунтується на аналізі наступних її елементів:

- нормативне закріплення юридичного статусу НБУ;
- незалежність НБУ від органів виконавчої влади і Президента України;
- незалежність НБУ від органів законодавчої влади;
- особиста незалежність органів управління НБУ.

1. Нормативне закріплення юридичного статусу Національного банку України. Юридичний статус центрального банку як елемент його незалежності визначається відповідним законом (статутом), який також передбачає можливість внесення змін до нього. Чим складніша процедура внесення змін, тим більша гарантія незалежності центрального банку.

Аналізуючи нормативне закріплення юридичного статусу Національного банку України, слід, в першу чергу, звернути увагу на норми Конституції України щодо центрального банку.

Відповідно до ст. 99 Конституції України, забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України. Ст. 100 Конституції визначає повноваження Ради Національного банку України щодо кредитно-грошової політики держави, а також визначає, що правовий статус Ради НБУ визначається законом.

Статус Національного банку України визначений Законом України “Про Національний банк України”, відповідно до ст. 2 якого Національний банк України є центральним банком України, особливим органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Закон є найвищою після Конституції нормативно-правовою формою закріплення порядку суспільних відносин, і порядок його зміни є чітко регламентованим і досить складним.

Визначення статусу НБУ окремим спеціальним законом, є безумовно, позитивним фактом з точки зору нормативного закріплення його незалежності. Оскільки це, по-перше, є підтвердженням того особливого положення, яке він займає у структурі управління суспільними відносинами в державі загалом, і місця в системі органів державного управління, зокрема, а, по-друге, створює “бар’єр” від несанкціонованих намагань змінити цей статус.

Таким чином, статус НБУ захищений ступенями законодавчої процедури. Рівень такого захисту є досить високим, але, враховуючи ті завдання, які стоять перед НБУ, та їх значення для нормального функціонування економіки країни, статус банку, на погляд автора, потребує конституційного закріплення.

2. Незалежність Національного банку України від органів виконавчої влади і Президента України. Незалежність ЦБ від органів виконавчої влади є обов’язковою умовою правового статусу, оскільки якщо ЦБ зобов’язаний виконувати розпорядження органів виконавчої влади, то він не зможе результативно та об’єктивно здійснювати регулювання грошово-кредитної сфери країни, використовуючи найбільш актуальні та необхідні для цього

засоби. У випадку підпорядкованості керівному органу виконавчої влади є велика ймовірність перетворення центрального банку з органу управління сфери фінансів і кредиту у “верстат для друкування грошей” з метою покриття дефіциту бюджету і виконання зобов’язань уряду.

Ст. 93 Конституції разом з вищим органом виконавчої влади України – Кабінетом Міністрів України, наділяє Національний банк правом законодавчої ініціативи, що дає змогу центральному банку впливати на законотворчий процес у банківській сфері, в тому числі ініціювати зміни до Закону України “Про Національний банк України” (далі Закон) в частині визначення та зміни повноважень НБУ. Зазначене право досить чітко проводить межу між органами виконавчої влади і Національним банком, підкреслюючи його спеціальний статус. Таким чином ст. 93 Конституції затверджує незалежність ЦБ від органів виконавчої влади в законодавчій сфері.

Незалежність Національного банку України від виконавчої влади досить чітко регламентована положеннями Закону України “Про Національний банк України”, зокрема, частина 3 ст. 4 Закону зазначає, що Національний банк не відповідає за зобов’язання органів державної влади.

Питанням взаємодії вищого органу виконавчої влади України – Кабінету Міністрів України і Національного банку України присвячена ст. 52 Закону. Зазначена стаття встановлює порядок взаємних консультацій, обміну інформацією з питань грошово-кредитної політики держави. Стаття закріплює також право участі Голови НБУ або його заступника у засіданнях КМУ з правом дорадчого голосу, а також право участі членів КМУ з правом дорадчого голосу у засіданнях Правління НБУ.

Звертає на себе увагу частина 4 ст. 52, відповідно до якої Національний банк підтримує економічну політику КМУ, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Таким чином, Закон надає право НБУ не підтримувати КМУ в тих діях, які можуть похитнути стабільність гривні. Редакція зазначеної статті викладена таким чином, що можна зробити наступний висновок: на Національному банку лежить обов’язок щодо підтримки економічної політики КМУ у випадку її “безпеки” для національної грошової одиниці.

Особливої уваги заслуговує ст. 53 Закону “Гарантії невтручання”, відповідно до якої не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб у виконання функцій і повноважень Ради НБУ чи Правління НБУ інакше, як в межах, визначених цим Законом.

Таким чином, зазначена стаття є головною “гарантією” незалежності НБУ, оскільки містить пряму заборону втручання в діяльність Національного банку, а також розповсюджується на всі органи виконавчої і законодавчої влади та їх посадових осіб, в тому числі і на Президента України.

Стосовно повноважень Президента щодо можливості впливу на діяльність Національного банку слід зазначити, що вони знайшли своє відображення як на конституційному рівні, так і на рівні Закону.

Норми Конституції наділяють Президента повноваженнями кадрового характеру, але поряд з цим ст. 51 Закону встановлює, що Національний банк у

своїй діяльності підзвітний Президенту України. У зазначеній статті поряд з суто кадровими повноваженнями також визначене право на отримання від Голови НБУ двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Аналіз повноважень Президента дає змогу дійти висновку, що головною можливістю впливу на діяльність центрального банку країни є повноваження кадрового характеру і безумовно це є найвагомішим важелем президентського впливу.

3. Незалежність Національного банку України від органів законодавчої влади. Незалежність центрального банку від законодавчої влади забезпечує стабільність його функціонування незалежно від розстановки політичних сил в законодавчому органі держави. Центральний банк, здійснюючи свої функції, повинен знаходитися поза процесами політичного характеру. Головною задачею реалізації статусу незалежності НБУ від Верховної Ради України є забезпечення стабільності гривні за умови відсутності політичної стабільності в державі.

Аналіз повноважень Верховної Ради України дає змогу стверджувати, що дієвим важелем впливу на діяльність НБУ є лише повноваження кадрового характеру. Відповідно до ст. 51 Закону України “Про Національний банк України” Національний банк підзвітний ВРУ. Зазначена стаття встановлює, що “підзвітність” включає в себе доповідь Голови НБУ Верховній Раді України про діяльність банку, а також надання ВРУ двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі. Таким чином, на НБУ лежать обов’язки лише інформаційного характеру. Щодо положень Конституції (п. 18, 19 ст. 85), то вони містять в собі лише норми, які регулюють порядок призначення та звільнення членів органів управління НБУ.

4. Особиста незалежність органів управління Національного банку України. Зазначений фактор знаходить своє відображення в порядку призначення та звільнення членів органів управління банку. Незалежність керівних органів управління буде забезпечена лише за умови обрання їх членів на довгий строк та призначення різними гілками влади. Особиста незалежність органів управління виділена в окрему складову політичної незалежності на підставі двох факторів: по-перше, реалізація повноважень кадрового характеру має великий вплив на діяльність банку; по-друге, вони носять комплексний характер, оскільки ними наділені як парламент, так і глава держави.

Відповідно до ст. 8 Закону керівними органами НБУ є Рада НБУ та Правління НБУ. Повноваженнями щодо призначення та звільнення членів органів управління, відповідно до Конституції України, наділені Верховна Рада України і Президент України.

Відповідно до ст. 10 Закону і ст. 85, 106 (п. 19), Конституції України, Президент України та ВРУ призначають по 7 членів Ради НБУ. Строк їх повноважень складає 7 років. Дострокове припинення повноважень всіх членів Ради НБУ можливе у випадку оголошення їй недовіри з боку Президента України чи ВРУ. При цьому зазначене повноваження може бути реалізоване лише у випадку, коли виконання Основних засад грошово-кредитної політики

за підсумком року не забезпечило стабільності грошової одиниці України. Також Президент України і ВРУ мають право звільнити членів Ради НБУ, призначених ними, але не раніше ніж через рік з дня їх призначення.

Досить великий строк повноважень, а також чітке регламентування умов, за яких можуть бути звільнені члени Ради НБУ, свідчать про досить високий рівень законодавчого забезпечення особистої незалежності Ради НБУ як керівного органу Національного банку.

Відповідно до ст. 16 Закону Правління НБУ очолює Голова Національного банку України, який призначається на цю посаду ВРУ за поданням Президента України, більшістю від конституційного складу ВРУ строком на 5 років (ст. 85 Конституції і ст. 18 Закону). Також ст. 18 Закону передбачено, що Голова НБУ може бути звільнений з посади Верховною Радою України за поданням Президента України в межах його конституційних повноважень.

Слід зазначити, що в ст. 106 Конституції України, яка закріплює повноваження Президента України, не передбачено повноважень щодо призначення Голови НБУ, а також щодо його звільнення з посади. Зазначене право знайшло своє відображення лише в п. 18 ст. 85, в якій іде мова про повноваження ВРУ щодо призначення Голови НБУ.

Таким чином, законодавством чітко не визначені умови звільнення Голови НБУ за поданням Президента. Зазначений факт, з одного боку, підтверджує необхідність більш детального конституційного закріплення питань функціонування НБУ, а з іншого, свідчить про недосконале законодавче закріплення статусу Голови НБУ.

Враховуючи наведений аналіз положень Конституції України та Закону України "Про Національний банк України" можна зробити висновок про досить високий рівень незалежності Національного банку України. На користь цієї позиції свідчить наявність спеціального Закону, а особливо положення ст. 53 цього Закону, яка прямо закріпила гарантії невторчання у виконання функцій Національним банком з боку органів як виконавчої, так і законодавчої влади, чітке регламентування взаємодії Кабінету Міністрів України і Національного банку України, а також конституційне закріплення порядку призначення та звільнення персонального складу Ради НБУ.

Разом з тим, існує ряд проблем щодо нормативно-правового закріплення незалежності Національного банку як обов'язкового елемента його статусу як центрального банку держави. По-перше, необхідно на конституційному рівні більш детально закріпити статус Національного банку, а по-друге, більш точно законодавчо врегулювати повноваження Президента України щодо його права на подання про призначення та звільнення Голови Національного банку.

Бугай, Д.В. Аналіз правового забезпечення політичної незалежності Національного банку України / Д.В. Бугай // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Суми: УАБС НБУ, 2003. – Т. 8. – С. 42-48.