

*Т. М. Старцева, слухач магістратури 2-го року навчання юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”; науковий керівник – доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України, канд. юрид. наук В. М. Завгородня*

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР

*Визначено складові незалежності центральних банків, досліджено правові засади незалежності Національного банку України, запропоновано окремі шляхи зміцнення незалежного статусу Національного банку України в контексті євроінтеграційного спрямування вітчизняної державної політики, спираючись на досвід та традиції Європейського центрального банку.*

*Ключові слова: євроінтеграція, незалежність центрального банку, Національний банк України, Європейський центральний банк.*

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний напрям державно-правового розвитку України є на сьогодні пріоритетним. Відносини України та Європейського Союзу (далі – ЄС) характеризується наявністю значного масиву нормативно-правових актів, прийнятих з метою започаткування та поглиблення співпраці. Ще Постановою Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Укладенням у 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво було розпочато договірні відносини між Україною та ЄС. Вказана Угода стала основою для прийняття у лютому 2005 р. Плану дій “Україна – ЄС”. На даний час основу подальшого розвитку співпраці між Україною та ЄС складає Порядок денний асоціації Україна – ЄС (далі – Порядок денний).

Порядок денний, сприяючи політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом започаткування всебічного і практичного співробітництва, має сприяти укладенню та набранню чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у майбутньому.

Відповідно до його положень налагодження співробітництва між Україною та ЄС має відбуватись, у тому числі, у фінансовій та банківській сферах. Можливість та взаємна вигідність такого співробітництва визначається, зокрема, відповідністю українського банківського сектора вимогам та критеріям, встановлених в рамках ЄС, зокрема, – щодо забезпечення незалежності центрального банку.

Згідно з Розділом 4 Порядку денного “Економічне співробітництво”, сторони співпрацюють для підтримки України у створенні повноцінної функціонуючої ринкової економіки та поступового наближення її політик до політик Співтовариства відповідно до основних принципів макроекономічної стабільності, надійних державних фінансів, стабільної фінансової системи та сталого балансу платежів та, зокрема, зміцнення незалежності Національного банку України, у тому числі шляхом перегляду Закону України “Про Національний банк України” відповідно до найкращої практики ЄС, у тому числі за експертної підтримки ЄС, а також Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ).

З огляду на те, що ступінь реалізації положень, закріплених в Порядку денному, впливає на готовність України бути конкурентоздатною у відносинах із країнами-членами ЄС, на наближення перспективи укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, наукові розробки в зазначеному напрямку є актуальними та необхідними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню незалежності центрального банку приділено увагу як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Безпосередньо даною проблемою займаються зарубіжні спеціалісти: А. Алесіна, А. Цукерман, В. Гріллі, Д. Масциандро, Г. Табелліні, М. Арноне, Т. Лейбек, Р. Ейфінгер, Е. Скалінг, В. П. Поляков, Л. А. Московкіна; вітчизняні науковці: А. А. Гриценко, В. С. Козюк, Т. О. Кричевська, О. І. Петрик та ін.

Однак дослідженням незалежності Національного банку України (далі – НБУ) з огляду на сучасні євроінтеграційні тенденції розвитку банківської системи України в науці приділена незначна увага.

**Метою** даної роботи є аналіз складових незалежності центрального банку, характеристика правових засад незалежності НБУ та визначення шляхів зміцнення незалежного статусу НБУ в контексті євроінтеграційного спрямування вітчизняної державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Спершу зазначимо, що інтеграція України в ЄС означає інтеграцію банківської системи України в банківську систему ЄС. Це спрямовує інтерес на критерії євроінтеграції відповідно до етапів вступу країни до ЄС та Економічного і валютного союзу.

Очевидно, що інтеграція України у європейський економічний та фінансовий простір є об'єктивною тенденцією. Не аналізуючи ймовірність позитивних чи негативних результатів такої тенденції для вітчизняної економіки, визначимо безсумнівність того факту, що для розвитку і модернізації економіки України, обумовлення її інтеграційної стратегії, вивчення досвіду і особливостей формування Європейського економічного і валютного союзу, а також грошово-кредитної політики його головного монетарного центру, яким є ЄЦБ, має не лише теоретичне, а й важливе практичне значення. Європейський вибір України зумовлений усвідомленням інтеграції як факту сприяння економічному розвитку, державній незалежності, безпеці, інтелектуальному прогресу.

Як зазначається в інформаційно-аналітичних матеріалах НБУ, критерії повноправної участі країни в фінансово-економічних інститутах ЄС мають дворівневу структуру і умовно розподіляються на першу та другу категорії, які відповідно мають назву Копенгагенських і Маастрихтських критеріїв. Ці категорії відповідають етапам інтеграції країни до ЄС [1, с. 10].

Таким чином, автоматичний перехід від одного інтеграційного етапу до іншого, у тому числі, входження до ЄВС є неможливим. Для цього, наприклад, відповідно до Маастрихтської угоди, необхідно дотримуватися визначених критеріїв за наступними параметрами: стабільність цін – рівень інфляції в країні не повинен перевищувати середній рівень інфляції в трьох найбільш стабільних у ціновому відношенні країнах більше, ніж на 1,5 %; дефіцит державного бюджету – рівень державної заборгованості не має бути вищим 60 %, а дефіцит державного бюджету – 3 % ВВП; рівень процентної ставки, який не може перевищувати середні ставки трьох країн-членів ЄС із найменшими показниками більш ніж на 2 %; стабільність обмінного курсу – відповідна валюта тієї або іншої країни має перебувати щонайменше протягом двох останніх років у дозволених межах коливання відносно інших валют.

Особливий інтерес в рамках даної роботи становлять критерії, що охоплюють аспект інституційно-правової конвергенції. В даному випадку мова йде про адаптацію національного банківського законодавства до норм європейського банківського права, якими гарантується незалежність центральних банків країн-членів ЄС під час діяльності в межах Європейська система центральних банків (далі – ЄСЦБ).

Для того, щоб з'ясувати значення та сутність принципу незалежності центрального банку, у відповідності до якого має здійснюватися діяльність НБУ, визначимо загальні особливості реалізації даного принципу в діяльності ЄСЦБ, а саме – ЄЦБ, та проведемо аналіз відповідності правових гарантій забезпечення незалежності НБУ та ЄЦБ.

Так, ЄСЦБ є вищим рівнем банківської системи ЄС та складається з наднаціонального – ЄЦБ та національних центральних банків (далі – НЦБ) держав-членів ЄС.

Стаття 2 Протоколу № 4 про статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку (далі – Статут) основною метою створення ЄСЦБ визначила підтримання стабільності цін, що, зокрема, передбачає відхід від інфляції та дефляції [2].

Відповідно, роль забезпечення реалізації вказаної мети ЄСЦБ покладена саме на ЄЦБ, що й визначає його особливий статус в рамках ЄСЦБ.

Як наголошується в літературі, ефективність діяльності ЄЦБ у напрямку підтримання цінової стабільності, а отже – у напрямку стримування інфляційних процесів, визначають ряд факторів, серед яких важливе місце займає рівень незалежності ЄЦБ [3; 4; 5, с. 19; 6, с. 79].

Взаємозв'язок між незалежністю центральних банків та динамікою інфляції визначили Р. Бурдекін та М. Вохар у 1990 р. Наступною ґрунтовною працею в даному напрямку стало дослідження В. Гріллі, Д. Масціандро, Г. Таблінні. Результати даних досліджень використовуються й сьогодні та можуть бути застосовані до ЄЦБ [7, с. 48].

Отже, для прийняття центральним банком ефективних монетарних рішень, належного здійснення свого основного завдання, пов'язаного із забезпеченням грошової та цінової стабільності, він має володіти достатнім рівнем незалежності. Саме такої позиції дотримуються ЄЦБ та НЦБ – члени ЄСЦБ.

Принцип незалежності ЄСЦБ закріплений у ст. 7 Статуту та передбачає, що при здійсненні своїх повноважень та завдань ні ЄЦБ, ні НЦБ, ні будь-який уповноважений член їх керівних органів не може запитувати або отримувати вказівки від органів та інститутів ЄС, від керівних органів держав-членів ЄС [2].

У загальному розумінні термін “незалежність центрального банку” визначають як законодавчо закріплену спроможність центрального банку проводити монетарну політику без будь-яких втручань з боку влади [5, с. 19].

Таким чином, даний принцип спрямований на те, щоб уникнути потенційного політичного впливу на ЄЦБ та НЦБ з боку вищевказаних суб'єктів.

Проте принцип незалежності центральних банків, у тому числі, ЄЦБ та НЦБ, не слід обмежувати лише його політичною складовою, а доцільно розглянути з декількох аспектів, які дозволяють визначити його зміст, а тому потребують конкретизації. На нашу думку, при характеристиці незалежності центральних банків слід звернути увагу на наступні її складові:

- організаційну незалежність;
- персональну незалежність;
- функціональну незалежність;
- фінансову незалежність.

Визначимо прояв вищезазначених складових для ЄЦБ та НБУ.

Організаційна незалежність ЄЦБ має прояв у наданні ЄЦБ статусу юридичної особи (ст. 9 Статуту), що дозволяє чіткіше окреслювати його місце в рамках ЄС. Наприклад, інші керівні органи ЄС (за виключенням Європейського інвестиційного банку) не мають такого статусу.

Організаційна незалежність НБУ визначається ст. 2 Закону України “Про національний банк України”, якою Національний банк України визначено центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, а, отже, не віднесено до жодної з гілок влади. У зв'язку із цим, наприклад, В. Л. Кротюк визначає НБУ органом держави зі спеціальним статусом, якому делеговано владні повноваження, проте не віднесено до жодної з гілок влади [8, с. 36].

Персональна незалежність центрального банку являє собою певну систему правил та процедур щодо призначення на посади та відсторонення від посад членів органів управління.

Щодо ЄЦБ, то слід зазначити, що члени Дирекції ЄЦБ призначаються на європейському рівні тоді, як інші члени Ради керуючих ЄЦБ (керівники НЦБ держав-членів ЄС) призначаються на національному рівні. Отже, в рамках даної роботи доцільно визначити прояв персональної незалежності під час призначення та відсторонення від посад саме членів Дирекції ЄЦБ. По-перше, вимога щодо належного кваліфікаційного та професійного рівня особи, яка може бути призначена на посаду голови, заступника голови, члена Дирекції ЄЦБ, дозволяє уникнути можливості призначення на дані посади осіб на основі політичного патронажу (ст. 11 Статуту). По-друге, члени Дирекції ЄЦБ призначаються на восьмирічний

термін без права повторного призначення (ст. 11 Статуту). Неможливість бути призначеним на другий строк перешкоджає потенційним спробам піддатися політичному тиску з метою збереження своєї посади. Крім цього, відповідно до ст. 50 Статуту, строк повноважень всіх членів Дирекції ЄЦБ не спливає одночасно, а тому запобігається спроба створення команди осіб, що мислили б “в одному руслі”, та сприяє більшій незалежності даного органу в процесі прийняття управлінських рішень. По-третє, члени Дирекції ЄЦБ можуть бути відсторонені від посади лише у виключних випадках, а саме, у разі невідповідності займаній посаді та у випадку вчинення ними серйозного правопорушення. Дана процедура реалізується за рішенням Європейського Суду, що додатково гарантує уникнення випадків маніпулювання відстороненням з посади членів Дирекції ЄЦБ.

Щодо персональної незалежності НБУ, то зауважимо про окремі моменти. По-перше, на рівень персональної незалежності НБУ має позитивно впливати та обставина, що ст. 10 Закону України “Про Національний банк України” [9] визначені та уніфіковані вимоги до кандидатів у члени Ради НБУ. Проте негативним моментом є передбачена законодавством можливість дострокового припинення повноважень членів Ради НБУ – звільнення шляхом видання відповідного указу Президентом України або постанови Верховної Ради України. Дана обставина породжує можливості впливу відповідних державних органів на діяльність призначених ними членів Ради НБУ. По-друге, виходячи із положень Закону України “Про Національний банк України”, строк дії повноважень членів Ради НБУ збігається у часі, що також може створити основу для зловживань та порушень з їх боку, а отже – незабезпечення принципу персональної незалежності НБУ.

Функціональну незалежність центрального банку слід розуміти як наявність у нього повноважень приймати автономні рішення в межах своєї компетенції. При цьому під автономністю рішень слід розуміти незалежність центрального банку під час їх прийняття від інших органів влади.

Так, ст. 8 Статуту визначає, що функціонування ЄСЦБ забезпечується органами ЄЦБ, наділеними правом приймати рішення. До таких органів ст. 9 Статуту відносить Раду керуючих ЄЦБ та Дирекцію ЄЦБ. Відповідно до ст. 12 Статуту, дані органи приймають рішення з питань, що належать до їх компетенції, незалежно від будь-яких керівних органів ЄС, що дає можливість стверджувати про наявність правових основ для функціональної незалежності ЄЦБ.

Правовий статус НБУ передбачає право центрального банку приймати нормативні акти, обов’язкові для виконання як для суб’єктів певних відносин, так і для органів державної влади. Основним у зазначеному контексті є положення п. 4 ст. 52 Закону України “Про Національний банк України”, відповідно до якого НБУ підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України, тобто при здійсненні своєї діяльності, у тому числі, під час прийняття управлінських рішень, НБУ першочергово керується вимогами виконання своєї основної функції, а не політикою Кабінету Міністрів України.

Фінансова незалежність центрального банку визначається наявністю у нього власного капіталу. Власний капітал ЄЦБ поповнюється шляхом отримання доходів від емісії банкнот євро, від різниці в процентних ставках за кредитами та депозитами ЄЦБ, від інвестицій, вкладених в офіційні валютні резерви держав-членів ЄС, котрі ЄЦБ зберігає та обслуговує.

Фінансова незалежність НБУ визначається в ст. 4 Закону України “Про Національний банк України” – “Економічна самостійність”: Національний банк є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках – також за рахунок Державного бюджету України.

Національний банк не відповідає за зобов’язаннями органів державної влади, а органи державної влади не відповідають за зобов’язаннями Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов’язання. Національний банк не відповідає за

зобов'язаннями інших банків, а інші банки не відповідають за зобов'язаннями Національного банку, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

Таким чином, враховуючи вищезазначене, можна дійти наступних **висновків**:

– забезпечення незалежності НБУ є одним із критеріїв можливості подальшого розвитку євроінтеграційних процесів у банківській сфері;

– незалежність НБУ повинна мати вияв не тільки в політичному, а і в організаційному, кадровому, функціональному, фінансовому планах;

– на сьогодні в Україні наявне правове забезпечення незалежності НБУ, проте існує необхідність доопрацювання деяких нормативних положень, з питань, вказаних у роботі;

– зміцнення ступеню реалізації принципу незалежності НБУ прямо впливає на ефективність діяльності Центрального банку країни, а тому вказує на необхідність подальшого вдосконалення не тільки механізму його закріплення, а й фактичної реалізацію. Проведення досліджень у вказаних сферах складають перспективу майбутніх розробок автора.

### *Список використаних джерел*

1. Проблеми реформування банківської системи України в контексті європейської інтеграції: Інформаційно-аналітичні матеріали. – Вип. 8 / [В. І. Міщенко, А. В. Шаповалов, В. В. Крилова, В. В. Ващенко, Н. В. Грищук та ін.]. – К. : Національний банк України ; Центр наукових досліджень. – 2007. – 266 с.
2. Protocole (n ° 4) sur les Statuts du systeme europeen de banques centrales et de la Banque centrale europeenne // Journal officiel de l'Union europeenne. 9/5/2008/ C 115/230.
3. Кришталь Г. О. Розвиток банківського нагляду України відповідно до вимог Європейського Союзу / Г. О. Кришталь // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. – Вип. 31. – Суми, 2011. – С. 164–170.
4. Петрик О. І. Незалежність центрального банку як ключова передумова успішної реалізації режиму інфляційного таргетування / О. І. Петрик, К. К. Мельник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. – Вип. 26. – Суми, 2009. – С. 93–102.
5. Сухий Р. Реалізація принципу незалежності центральних банків європейських держав. Керівні органи центральних банків / Р. Сухий // Вісник Національного банку України. – 2006. – № 10. – С. 18–22.
6. Шаповалов А. В. Основні напрямки євроінтеграційного розвитку банківської системи України / А. В. Шаповалов // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2008. – № 3. – С. 78–81.
7. Козюк В. С. Проблеми емпіричної верифікації незалежності центральних банків / В. С. Козюк // Вісник Національного банку України. – 2003. – № 5. – С. 48–51.
8. Кротюк В. Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз / В. Л. Кротюк. – К. : Ін Юре. – 248 с.
9. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 року № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=679-14.