

А.Г. Баришніков – канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри конституційного та адміністративного права Інституту права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету, м. Запоріжжя

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Кризові явища, які переживає економіка України внаслідок дії світової фінансової кризи [1], тісно пов'язані з виваженою реалізацією грошово-кредитної політики у державі, курсової політики, які в кінцевому результаті пов'язані зі стабільністю національної грошової одиниці та ціновою стабільністю, тобто основними функціями Національного банку України (далі – НБУ). Оскільки очолює Правління цього особливого центрального органу державного управління за посадою Голова Національного банку [2], відповідно у період кризових явищ основні “закиди” щодо неналежного здійснення, наприклад, курсової політики пред’являються саме йому.

Зокрема, у період, коли в економіці України відбулися процеси різких валютних коливань внаслідок масштабних валютних спекуляцій та операцій фіктивного імпорту, Президент України надав керівництву НБУ декілька днів для стабілізації курсової політики, а у разі загострення негативних тенденцій пообіцяв вжиття жорстких кадрових рішень. Одним з таких могло стати подання Президента до Верховної Ради України про звільнення з посади Голови НБУ [3].

Вказані процеси в кінцевому результаті закінчилися у січні 2009 р. висловленням недовіри Голові НБУ Стельмаху Володимирі Семеновичу, який відповідно до Закону України “Про Національний банк України” (далі – НБУ) несе персональну відповідальність за діяльність цього органу. Обґрунтування рішення Верховної Ради України базувалося на тому, що обсяги і процедури рефінансування, які здійснювалися НБУ протягом жовтня – грудня 2008 р. та організація ним валютного ринку були такими, що за попереднім висновком Тимчасової слідчої комісії ВРУ з питань перевірки діяльності НБУ в період фінансової кризи були непрозорими, упередженими на користь окремих фінансових структур, сприяли різкій девальвації національної валюти та поглибленню інфляції [4].

Отже, нашою метою є наукове дослідження питань, пов'язаних з правовим статусом Голови Національного банку України, а саме – його специфіки: він є державним службовцем, державним політичним діячем, чи його статус згідно законодавства є іншим.

За положеннями Закону України “Про НБУ”, розробка Основних засад грошово-кредитної політики та контроль за їх виконанням віднесено до компетенції Ради НБУ [2]. До складу Ради НБУ за посадою також входить Голова Національного банку [2].

Відповідною постановою Правління НБУ на виконання ст. 25 та ст. 26 Закону України “Про державну службу”, та ст. 64 Закону України “Про НБУ” було затверджено Класифікацію посад та ранги державних службовців

Національного банку України [5], п. 1.1 якої було закріплено, що правовий статус Голови НБУ визначається Конституцією України, Законом України “Про НБУ” та чинним законодавством. Отже, вказаним нормативним актом НБУ було закріплено особливість правового статусу Голови НБУ та відокремлено його посаду від посад інших державних службовців – працівників (службовців) НБУ.

Норми Конституції України, які стосуються вказаних питань, охоплюють приписи ст. 85, за п. 18 якої до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ за поданням Президента України. Вказана норма Основного Закону нещодавно була предметом розгляду Конституційного Суду України з позицій:

- чи є підставою для звільнення з посади Голови НБУ рішення Верховної Ради України, прийняте без подання Президента України;
- чи допускається припинення перебування на посаді Голови НБУ – звільнення в інший спосіб, ніж за поданням Президента України.

Основні позиції КСУ зводилися до того, що особливість юридичного статусу НБУ полягає, по-перше, в його публічно-правовому статусі як особливого центрального органу державного управління, самостійного у своїй діяльності від органів державної влади, по-друге, в цивільно-правовому статусі як юридичної особи, яка має відокремлене майно, що є об’єктом права державної власності і перебуває в його повному господарському віданні, та може вчиняти певні цивільно-правові правочини з комерційними банками, державою. Голова НБУ очолює Правління центрального банку держави, керує його діяльністю, одноосібно несе відповідальність перед Верховною Радою України та Президентом України за таку діяльність. У своєму рішенні КСУ виходив з того, що положення Конституції України щодо призначення ВРУ осіб на певні посади та звільнення з цих посад за поданням Президента України передбачають досягнення згоди між вказаними суб’єктами у вирішенні кадрових питань, тобто ВРУ повноважна звільняти з посади Голову НБУ лише за умови внесення на її розгляд відповідного подання Президентом України [6].

У цьому контексті також наголосимо, що згідно законодавства Рада НБУ не може надавати рекомендації щодо доцільності призначення на посади чи звільнення з посад Голови Національного банку України [2].

Отже, іншим важливим моментом є дослідження статусу Голови НБУ у співвідношенні зі статусом державних політичних діячів. До таких осіб за змістом приписів Закону України “Про Кабінет Міністрів України” належать Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри та міністри України. Вказаний закон відносить посади членів КМУ до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство [7].

Особливість статусу державних політичних діячів полягає в тому, що у разі: прийняття ВРУ резолюції недовіри КМУ, відставки Прем’єр-міністра України або його смерті відбувається відставка всього складу КМУ [7]. Таким чином, можна дійти висновку, що категорія державних політичних

діячів як посадових осіб особливого статусу включає державних службовців, які здійснюють свої повноваження в межах органів виконавчої гілки влади. Хоча у цьому сенсі досить дискусійні положення містить частина 2 ст. 18 Закону України “Про НБУ”, за якою Голова НБУ може бути звільнений з посади ВРУ за поданням Президента України у зв’язку з заявою про відставку за політичними або особистими причинами, поданою у письмовому вигляді та прийнятою Президентом України.

У контексті предмету наукової доповіді зазначимо, що правовий статус НБУ поєднує два різних статуси: по-перше, він є банківською установою, якій притаманні певні ознаки господарюючого суб’єкта, тобто державною організацією з адміністративним статусом, що здійснює економічну діяльність на базі державної власності, якою, у свою чергу, охоплюється його статутний капітал та інше відокремлене майно [2]. По-друге, він виступає державним органом під час реалізації ним наданих законодавством владно-розпорядчих повноважень у банківській системі як виду діяльності держави щодо здійснення певного втручання шляхом використання повноважень виконавчої влади [8, с. 49-50].

Найбільш важливим аспектом правового статусу НБУ щодо предмету доповіді є те, що він є позасистемним від виконавчої гілки влади. Здійснюючи державне управління шляхом певного втручання в суспільні відносини з використанням повноважень виконавчої влади та в межах владних її контурів як гілки влади, він зберігає повну автономність і самостійність, тобто є виведеним з-під контролю виконавчої влади (підпорядкованості найвищому у цій системі органу влади – КМУ) відповідно до Маастрихтських угод країн-членів ЄС, підписаних у 1992 р. [8, с. 51]. В даному випадку це означає відсутність у відносинах між НБУ та КМУ максимального ступеня адміністративної залежності першого (як органу нижчого структурного рівня) від останнього (як органу вищого рівня).

Так, відповідно до ст. 108 Договору про заснування ЄС (підписаного у місті Маастрихт (Голландія), консолідованої версії), “під час здійснення своїх повноважень чи виконання завдань та обов’язків, покладених на них, ані центральний банк, ані члени їх органів, уповноважених для прийняття рішень, не повинні звертатися по інструкції або отримувати їх від установ чи органів Співтовариства, уряду будь-якої держави-члена або будь-якого іншого органу. Уряди держав-членів зобов’язуються поважати цей принцип і не намагатися впливати на членів тих органів національних центральних банків, які відповідають за прийняття рішень, під час виконання ними своїх завдань” [9].

Таким чином, зі змісту викладеного вбачається, що правовий статус Голови НБУ не охоплюється поняттями державного службовця та державного політичного діяча; відтак, його правовий статус є принципово іншим.

З’ясування цих питань ми вважаємо доцільним з позицій дослідження цивільно-правового статусу НБУ як юридичної особи, яка має відокремлене майно, що є об’єктом права державної власності і перебуває в його повному

господарському віданні, може вчиняти певні цивільно-правові правочини з комерційними банками та державою згідно законодавства. З цих позицій НБУ є самостійним господарюючим суб'єктом, який діє на принципах самоокупності та госпрозрахунку, у разі перевищення кошторисних доходів над витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету України наступного за звітним року позитивну різницю між ними [2].

Водночас згідно норми ст. 8 ГК України та діючого Класифікатора (КОПФГ) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання [10]. За змістом КОПФГ та ст. 22 ГК України, суб'єктами господарювання державного сектора економіки є такі, які діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Держава здійснює управління державним сектором економіки відповідно до засад внутрішньої і зовнішньої політики.

За змістом ст. 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, що кореспондує приписам ст. 4 Закону України "Про НБУ". Положеннями ст. 81 ЦК України закріплено, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Подальші положення, які розкривають цивільно-правовий статус НБУ, містяться в ст. 83 ЦК України, за якою юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариством є організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна.

Аналізуючи положення ст. 87 ЦК України, можна дійти висновку, що для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками). Таким документом для НБУ свого часу був Статут, який після проголошення незалежності було затверджено спеціальною постановою [11]. Однак після прийняття Закону України "Про НБУ" цю постанову було скасовано.

За змістом преамбули ГК України, ним встановлюються правові основи господарської діяльності (господарювання), яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. Норма ст. 8 ГК України, якою закріплено участь держави в господарській діяльності, встановлює, що

безпосередня участь держави у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. За ч. 5-6 ст. 22 ГК України держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління.

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог цього Кодексу та інших законів. Відносини органів управління з названими суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах.

Розуміння сутності майнових відносин НБУ можна дійти внаслідок системного аналізу норм ст. 136 ГК України та ст. 4 Закону “Про НБУ”, за якими майно, належне НБУ, є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні. Останнім визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника. Саме для реалізації вказаних правомочностей за згодою власника (держави) у Голови НБУ мають бути відповідні повноваження для реалізації речового права НБУ як суб'єкта господарювання. Ці повноваження він повинен мати виходячи зі змісту ст. 89 ГК України як посадова особа, яка очолює його орган – Правління. Окрім того, відповідно до положень Закону України “Про оплату праці” він повинен отримувати винагороду у грошовому виразі, яку за трудовим договором власник (держава) має виплачувати йому за виконану роботу.

За змістом ст. 83 Конституції України, Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України [12], постанова про затвердження якого хоча й була визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) і втрачає чинність згідно з його рішенням від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 [13], однак у зв'язку з прийняттям відповідного закону легітимність Регламенту Верховної Ради України було закріплено остаточно [14].

З урахуванням положень постанови КМУ № 155 [15] вважаємо, що з Головою НБУ як керівником виконавчого органу НБУ – Правління (ст. 14 Закону “Про НБУ”) має укладатися контракт, у якому мають закріплюватися всі його основні повноваження, форми оплати праці тощо. За змістом ст. 18 Закону “Про НБУ”, п. 18 ч. 1 ст. 85 Конституції України вважаємо, що контракт має підписуватися від імені Верховної Ради України саме Головою ВРУ [12]; це повністю кореспондує положенням ст. 46 та ст. 203 Регламенту Верховної Ради України [12], за якими про призначення на посаду Голови НБУ Верховна Рада України відкритим голосуванням приймає рішення, яке оформляється

відповідною постановою. Голова ВРУ підписує акти, прийняті Верховною Радою, чим засвідчує відповідність їх змісту прийнятим рішенням. За змістом ст. 85. 106 Конституції України, ст. 18 Закону “Про НБУ”, Президент України у процедурі призначення Голови НБУ формує лише подання Верховної Ради стосовно його кандидатури, тобто не може підписувати контракт про прийняття на роботу Голови НБУ після його затвердження на цій посаді постановою Верховної Ради.

Література

1. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Текст] : Закон України від 31.10.2008 № 639 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2809.
2. Про Національний банк України [Текст] : Закон України від 20.05.99 № 679-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 1087.
3. Панкратова, Н. У главы НБУ есть выбор: курс или должность [Текст] / Н. Панкратова // Правовой аспект. – 2008. – № 226 (867). – 02 декабря.
4. Про діяльність Національного банку України в період фінансової кризи та стан виконання рішень Верховної Ради України з цих питань [Текст] : постанова Верховної Ради України від 26.01.2009 № 904-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 28. – Ст. 376.
5. Про класифікацію посад та ранги державних службовців Національного банку України [Текст] : постанова Правління Національного банку України від 30.06.99 № 317 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – Ст. 1433.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України [Текст] : від 26.02.2009 ; справа № 6-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 16. – Ст. 497.
7. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
8. Баришніков, А. Г. Адміністративно-правове регулювання сфери банківського кредитування в Україні [Текст] : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Григорович Баришніков. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2010. – 210 с.
9. Договір про заснування Європейської Спільноти [Текст] : від 21.03.57 ; [консолідована версія станом на 01.01.2005] // Конституційні акти Європейського Союзу / упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстініан, 2005. – Частина I. – С. 8–22.
10. Державний класифікатор України “Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004” [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
11. Про Статут Національного банку України [Електронний ресурс] : постанова Президії Верховної Ради України від 07.10.91 № 1605 ; втратила чинність згідно із Законом України від 20.05.99 № 679-XIV. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
12. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 № 3547 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1174.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) [Текст] : від 01.04.2008 ; справа № 4-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.

14. Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 04.09.2008 № 374-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 12. – Ст. 351.
15. Основні концептуальні підходи до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 155 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 327.

Баришніков, А. Г. Правовий статус голови Національного банку України: теоретичний аналіз [Текст] / А. Г. Баришніков // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення : зб. тез доп. за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4 - 5 червня 2010 року) / НБУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, ДВНЗ "УАБС НБУ". - Суми, 2010. - С. 109-116