

Воронцов В. А.,
аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF NATIONAL BANK OF UKRAINE

Стаття присвячена проблемі і суперечностям конституційно-правового статусу центрального банку України, визначенню його місця в системі органів державної влади.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, Національний банк України, орган державного управління, органи державної влади.

Статья посвящена проблеме и противоречиям конституционно-правового статуса центрального банка Украины, определению его места в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, Национальный банк Украины, орган государственного управления, органы государственной власти.

The article analyzes the problem and contradictions of the constitutional and legal status of the central bank of Ukraine, determining the place in the system of public authorities.

Key words: constitutional and legal status, National Bank of Ukraine, public administration body, government departments.

Відсутність чіткого визначення правового статусу Національного банку України (далі – НБУ) в теорії та в Конституції України, а також питання визначення місця центрального банку в системі державних органів, проблема взаємодії з органами виконавчої влади ускладнюють функціонування грошово-кредитної системи та розвиток економіки держави загалом. Тому ця проблема є сьогодні досить актуальною та дискусійною серед науковців і правників.

Розкривати та аналізувати статус Національного банку як центрального банку держави, що очолює вітчизняну банківську систему, варто, базуючись на теоретичних розробках і положеннях провідних вітчизняних і зарубіжних учених – Г.А. Тосуняна, О.Є. Костюченко, А.О. Селіванова, О.І. Петрик, О.П. Орлюк, В.Л. Кротюка, М.В. Карасьової, І.Б. Заверухи, Л.Г. Ефімової, Н.А. Шукліної, Д.О. Гетманцева, А.П. Альохіної, В.П. Нагребельного, А.С. Васильєва, О.М. Олейник, С.В. Запольського, Н.Е. Златіної, Я.А. Дроботя, Т.А. Латковської, Ю.О. Тополя, А.А. Гриценка, В.С. Козюка, Т.О. Кричевської, К.С. Бельського, Н.І. Хімічевої, В.Д. Чернадчука, В.Ю. Шемшученка та ін.

Особливу роль у державному механізмі сучасної України відіграє Національний банк України. Національний банк у статтях 99–100 Конституції України визначений як центральний банк країни, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці України – гривні, а також як орган, Рада якого розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. Таким чином, у правових відносинах, які виникають із приводу та стосовно виконання покладених на НБУ функцій щодо забезпечення стабільності грошової одиниці, розробки засад кредитної політики, а також організації контролю за її проведенням, Національний банк України є органом конституційної правосуб'єктності, а його діяльність із регулювання

банківської та грошової систем спрямована на реалізацію соціальних та економічних основ конституційного ладу України. Повноваження центрального банку України із забезпечення стабільності грошової одиниці є стрижневими для формування економіки держави, а отже, і для реалізації прав громадян України на власність, заняття підприємницькою діяльністю, права на соціальне забезпечення.

Конституція України визначила основні аспекти функціонування Національного банку як центрального органу і керівної ланки грошово-кредитної та валютної системи країни, закріпивши його автономний статус у структурах влади.

Однак Ю.О. Тополь зазначає, що з приводу конституційно-правового статусу Національного банку України існують різні позиції. Зокрема, можна виділити дві основні позиції з цього приводу:

1) одні автори, посилаючись на ст. 2 Закону України «Про Національний банк України», вважають, що він є центральним органом державного управління спеціальної компетенції [7, с. 47–50];

2) інші науковці стверджують, що Національний банк є державним органом управління, який не можна безпосередньо віднести до будь-якої гілки влади, у тому числі і виконавчої [8, с. 22].

Як зазначалося вище, відсутність чіткого визначення правового статусу центрального банку в теорії та в Конституції України ускладнює функціонування грошово-кредитної системи. Передусім це стосується його місця в системі поділу влади. Складність і багатогранність цієї проблеми полягає у тому, що правове становище національного банку визначається не тільки і не стільки правовими нормами, скільки економіко-політичними традиціями і потребами, які знаходять своє зовнішнє вираження у правових формах.

Сьогодні існують різні позиції науковців щодо місця центрального банку в системі органів державної влади. Так, наприклад, Н.А. Шукліна та

Д.О. Гетманцев вважають, що Національний банк України виконує ті функції, які за своєю правовою природою ніяк не відрізняються від функцій інших центральних органів державної виконавчої влади, а тому центральний банк потрібно відносити до органів виконавчої влади [20, с. 31]. Іншу позицію з цього питання мають В.П. Нагребельний і Т.А. Латковська, які зазначають про те, що НБУ не є органом виконавчої влади, а також як центральний банк країни не належить до жодної з гілок державної влади [15, с. 13; 20, с. 269]. Ю.В. Вашенко також вважає, що НБУ взагалі не належить до жодної з гілок влади. Така особливість правового статусу НБУ зумовлена насамперед його основною функцією – забезпечення стабільності національної грошової одиниці України – гривні. Для виконання цієї функції Національний банк має бути наділений певною самостійністю та незалежністю від інших органів державної влади [21, с. 68]. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» він є особливим центральним органом державного управління. Однак, на думку російських учених Ю.М. Козлова та А.П. Альохіна, не можна ототожнювати поняття «державне управління» та «виконавча влада», зокрема вони відзначають, що «усі суб'єкти виконавчої влади одночасно є ланками системи державного управління» [9, с. 15–16]. А.С. Васильєв відзначає, що органи державної виконавчої влади – це первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені функцій державної виконавчої влади. Однак не всі ланки такого роду можуть бути суб'єктами виконавчої влади.

Розглядаючи питання про місце Національного банку в системі органів держави, варто зазначити, що чітке його окреслення необхідне насамперед для забезпечення чіткого виконання його функцій. Це потрібно і для врегулювання його відносин з іншими органами влади.

Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову [10]. Очевидно, що віднести НБУ до законодавчих або судових органів неможливо, отже, мова може йти тільки про виконавчу владу. З одного боку, НБУ притаманні ознаки органу виконавчої влади (про що безпосередньо свідчать його операції та виконувані функції), але при цьому є і суттєва відмінність. За Конституцію України та за поточним законодавством України вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України) є Кабінет Міністрів України. Центральними органами виконавчої влади є органи, які підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України. Відповідно до чинного законодавства України (Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», а також Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085/2010) до центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети (державної служби), а також центральні органи

виконавчої влади зі спеціальним статусом. Тобто із зазначеного можна дійти висновку про те, що НБУ не входить до системи органів, яку очолює Кабінет Міністрів України, і не підпорядкований йому. Відповідно до Закону України «Про Національний банк України» (ст. 52) НБУ та КМУ проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки та здійснення загальнодержавної програми економічного і соціального розвитку. У п. 4 ст. 52 цього ж закону зафіксовано, що НБУ підтримує економічну політику КМУ, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Таким чином, в законі мовиться про взаємодію двох органів держави, а не про підпорядкування НБУ уряду країни. На думку О.П. Орлюк, визначення Національного банку України як особливого центрального органу державного управління робиться насамперед для виведення банку з-під юрисдикції КМУ як центрального органу виконавчої влади [3].

З позиції традиційного підходу до визначення органів держави та виходячи зі змісту чинного законодавства, важко однозначно визначити місце Національного банку України в системі органів держави. Національний банк України є специфічним органом, що поєднує ознаки особливого органу державного управління з окремими елементами господарюючого суб'єкта.

Відповідно до положень ст. 4 Закону України «Про Національний банк України» центральний банк є юридичною особою [11]. Звідси випливає, що на нього розповсюджуються положення підрозділу 2, розділу 2, книги 1 Цивільного кодексу України «Юридичні особи». І це характеризує Національний банк України як суб'єкта, що має також цивільну правосуб'єктність. Реалізуючи свою цивільну правосуб'єктність, Національний банк вступає у правовідносини цивільно-правового характеру, що випливає зі змісту ст. 42 Закону України «Про Національний банк України».

О.Є. Костюченко запевняє, що діяльність Національного банку як особливого, специфічного центрального органу державного управління охоплює весь цикл управлінських дій і рішень у банківській сфері. Зокрема, вона зазначає: «Таке правове положення НБУ надає йому правову можливість визначити стратегію розвитку банківської системи, забезпечувати реалізацію цієї стратегії, аналізувати результати діяльності та давати їм оцінку <...> застосовувати заходи впливу до порушників банківського законодавства» [12].

Для правильного усвідомлення місця НБУ в системі органів державної влади та належної організації його взаємовідносин із вищими органами держави у ст. 53 Закону України «Про Національний банк України», що має назву «Гарантії невтручання», закріплено положення те, що «не допускається втручання органів державної влади та інших державних органів чи їхніх посадових та службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Національного банку, Ради Національного банку, Правління Національного банку

чи службовців Національного банку інакше, як у межах, визначених Конституцією України та цим Законом». Тим самим, як зазначає О.А. Костюченко, і забезпечується самостійність у проведенні нацбанком єдиної політики у грошово-кредитній сфері від імені держави, у сфері запобігання неконтрольованій емісії грошей [6, с. 36].

Такий правовий статус Національного банку України забезпечує йому самостійність у проведенні єдиної державної грошової політики, сприяє запобіганню неконтрольованій емісії грошей, забороні фінансування дефіциту державного бюджету [6, с. 32].

Керуючись чинним законодавством, можна дійти висновку, що НБУ має автономний статус, діє самостійно і не залежить від органів державного управління у вирішенні питань, що належать до виняткової компетенції центрального банку країни.

Національний банк України має особливий правовий статус та є специфічним органом держави з широким колом прав та обов'язків.

Складна правова природа Національного банку України вимагає подальшого теоретичного осмислення та наукового опрацювання з позиції вдосконалення методології дослідження державно-правових явищ і щодо основних засад визначення місця центрального банку країни в системі органів держави для подальшої оптимізації законодавства країни та практики його застосування. Кінцевий результат таких зусиль – певний бажаний стан урегульованих суспільних відносин, за якого можна вести мову про найповніше та найефективніше здійснення всіма їх суб'єктами наданих їм прав і законних інтересів та покладених на них чинним законодавством обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тополь Ю.О. Конституційно-правовий статус Національного банку України / Ю.О. Тополь // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Конституційне право та процес. – 2002. – № 3. – С. 47–50.
2. Кротюк В.Л. Конституційно-правове регулювання статусу Національного банку України і гарантії його незалежності / В.Л. Кротюк // Право України. – 1999. – № 4. – С. 22.
3. Гетманцев Д.О. Банківське право України / Д.О. Гетманцев, Н.Г. Шукліна. – К. : Центр навч. літ., 2007. – 344 с.
4. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.А. Латковська; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – С. 36.
5. Ващенко Ю.В. Банківське право : [навч. посіб.] / Ю.В. Ващенко. – К. : Центр навч. літ., 2006. – 344 с.
6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права : [учебник] / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М., 1995. – 325 с.
7. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х., 2003. – 288 с.
8. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Голос України. – 13 липня 1996 р.
9. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації: [монографія] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.
10. Костюченко О.Є. Ключові повноваження Національного банку України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки вітчизняної банківської системи : зб. наук. праць Міжн. наук.-практ. інтернет-конференції «Актуальні питання фінансової безпеки держави» (м. Харків, 21 лютого 2014 р.) / О.Є. Костюченко. – Х., 2014. – 309 с.
11. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 228.