



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

*Пополь Ю.О.,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
ХГУП, кандидат історичних наук, доцент*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

З приводу конституційно-правового статусу Національного банку України існують різні точки зору. Одні автори посилаються на ст.2 Закону. “Про Національний банк України” і вважають, що він є центральним органом державного управління спеціальної компетенції. Інші стверджують, що Національний банк є державним органом управління, який не можна безпосередньо віднести до будь-якої гілки влади, в тому числі й виконавчої. Власне такої думки дотримується керівництво Юридичного департаменту Національного банку¹.

Відсутність чіткості з визначенням юридичного статусу Національного банку в теорії і Конституції України ускладнюють функціонування всієї грошово-кредитної системи. При аналізі правового положення Національного банку перш за все необхідно враховувати, що основоположні ідеї його організації і діяльності повинні бути закріплені не стільки в банківському чи цивільному законодавстві, скільки в Конституції України. Отже, удосконалення державного управління грошово-кредитною системою і вирішення існуючих в цій сфері проблем може здійснюватися тільки в рамках, визначених Конституцією держави. Численні зміни банківського і цивільного законодавства без урахування чинних конституційних положень, що регулюють питання управління грошово-кредитною системою, не дозволять авторам законопроектів вирішити ті завдання, які вони ставлять перед собою.

Розглянемо перш за все питання про місце Національного банку в системі органів держави. Чітке визначення місця НБУ в системі органів влади необхідне для забезпечення належного виконання його функцій. Це необхідно і для врегулювання його взаємовідносин з іншими органами влади, тобто, в кінцевому підсумку, для створення гарантій незалежності НБУ у здійсненні його функцій.

Виконуючи передбачену ст. 99 Конституції України функцію забезпечення стабільності грошової одиниці, Національний банк України є органом держави. Разом з тим, він не входить до переліку тих органів, що здійснюють державну владу в загальноприйнятому (класичному) розумінні цього поняття.

Відповідно до ст.6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. До якої ж з гілок державної влади можна віднести Національний банк України? З одного боку НБУ властиві ознаки органу виконавчої влади (про це свідчать його функції та операції), але при цьому є і суттєва відмінність. Він не входить до системи органів, яку очолює Кабінет Міністрів України, і не підпорядкований йому. Згідно з Законом “Про Національний банк України” (ст. 52) Національний банк та Кабінет Міністрів України проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного і соціального розвитку. У п. 4 ст. 52 цього ж закону зафіксована норма про те, то Національний банк підтримує економічну політику



Кабінету Міністрів України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України². Таким чином, в законі йдеться мова про взаємодію двох органів державної влади, а не про підпорядкування НБУ уряду країни.

Національний банк України на сьогодні підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень. Ця норма міститься в ст. 51 Закону України “Про національний банк України”.

Підзвітність означає:

- 1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України;
- 2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;
- 3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;
- 4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;
- 5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі³.

Певне підпорядкування Національного банку України Президентові передбачено і Конституцією, оскільки Голова Національного банку згідно зі ст. 85 Конституції призначається Верховною Радою за поданням Президента⁴.

Конституція України наділяє Національний банк функцією щодо забезпечення стабільності грошової одиниці держави та надає монопольне право визначення основних засад грошово-кредитної політики; його органу – Раді Національного банку України – надано право законодавчої ініціативи разом з Кабінетом Міністрів України⁵.

Наведене свідчить про цілу низку істотних особливостей Національного банку України порівняно з правовим становищем центральних органів виконавчої влади. Проте існує ще одна характерна особливість, уже відмічена науковцями - це подвійна правова природа НБУ як центрального банку України⁶. Він наділений владним повноваженням, правом видавати нормативно-правові акти, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб⁷.

В той же час Національний банк України не знаходиться на бюджетному фінансуванні, а відраховує суми перевищення доходів над видатками до Державного бюджету.

Національний банк України керує грошово-кредитною системою двома засобами: з однієї сторони, як особливий орган центральної виконавчої влади методом вкладних приписів, з іншої - економічними методами - шляхом укладання відповідних угод.

Розглянуто дозволяє дійти висновку, що Національний банк України щодо свого правового статусу має достатньо розгалужені конституційні засади, є одним з найважливіших інститутів держави. Виходячи з цього правового статусу, деякі автори стверджують, що Національний банк не відноситься до жодної з гілок влади. Свою діяльність він здійснює на засадах незалежності та економічної самостійності. Проте цей головний орган банківської системи за своїм правовим статусом з ряду питань є залежним від Верховної Влади України, перед якою звітує про свого Діяльність, та від Президента України. І тому не випадково, враховуючи функції, що виконуються НБУ та його правовий статус, окремі автори вносять пропозиції щодо віднесення його до самостійної четвертої гілки влади.⁸

Точка зору про те, що Національний банк України не відноситься ні до однієї з класичних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової) базується на достатньо серйозному



теоретичному обґрунтуванні. Разом з тим ст. 2 Закону України “Про національний банк України” фіксує норму, згідно з якою він є особливим центральним органом державного управління. НБУ здійснює функції державного управління в грошово-кредитній і банківській сферах. Це означає, що Національний банк не може знаходитися поза системою органів державного управління.

В юридичній літературі звертається увага на те, що поняття “державне управління” не є тотожним поняттю “виконавча влада”. Наприклад, А.П. Альохін і Ю.М. Козлов відмічають, що “усі суб’єкти виконавчої влади одночасно є ланками системи державного управління. Однак не усі такого роду ланки можуть бути суб’єктами виконавчої влади”.⁹

Органом, що здійснює функції державного управління в кредитно-грошовій сфері, але не відноситься до суб’єктів виконавчої влади, на думку деяких авторів, є Національний банк. Чому? Тому що здійснювані ним функції державного управління відрізняються від діяльності багатьох інших державних органів тим, що вони не носять безпосереднього характеру, припускаючого права власності на майно об’єкту, що управляється, його підпорядкування органу управління, а також право органу державного управління втручатися в оперативну діяльність підлеглих об’єктів. Державне управління грошово-кредитною і банківською діяльністю здійснюється Національним банком шляхом грошової емісії, захисту і забезпечення стійкості гривні, регулювання банківською діяльністю (банківське регулювання), а також у формі нагляду за діяльністю банківських організацій.

Отже, Національний банк України, безумовно, є органом державного управління, що наділений державно-владними повноваженнями в грошово-кредитній і банківській сферах. Але при цьому Національний банк не є типовим органом виконавчої влади, не має повноважень розпорядчого характеру по відношенню до організацій, що утворюють банківську систему, і, за загальним правилом, не може втручатися в їх оперативну діяльність. Одночасно з цим, на відміну від інших державних органів, Національний банк при здійсненні функцій по регулюванню Банківською діяльністю є незалежним від інших державних органів, що діють в країні.

Національний банк України, у зв’язку з особливостями його статусу і покладених на нього функцій, є одним з державних органів. Але Національний банк є особливим державним органом.

Підводячи підсумок даному питанню, вважаємо за необхідне чітко визначитися стосовно місця Національного банку в системі державної влади. Чи можна, акцентуючи увагу на особливому статусі Національного банку, робити висновок, що він є четвертою, самостійною гілкою влади. Знову звернемося безпосередньо ще раз до змісту ст.2 Закону “Про Національний банк України”, яка наголошує, що він є особливим центральним органом державного управління¹⁰. Підкреслимо: особливим, але органом державного управління. Якщо виходити зі змісту і характеру державно-управлінської діяльності, то це діяльність виконавчо-розпорядча, якою займаються органи державної виконавчої влади. Таким чином, діяльність НБУ, що обумовлена його завданням та функціями, – це діяльність органу державної влади виконавчого характеру, але з деякими особливостями. Отже, конституційні норми і норми чинного законодавства закріплюють загальні правові принципи, які характеризують якісну сторону юридичного статусу Національного банку України як державно-правового інституту. Юридичний статус Національного банку має державно-правовий, а не цивільно-правовий характер.

По-перше, Конституція України визнає Національний банк України органом держави. Даний висновок базується на ст.2 Конституції. В Конституції регулюються державно-правові, а не будь-які інші відносини.

По-друге, покладені на Національний банк України функції і повноваження з питань грошової емісії, кредитного та валютного регулювання свідчать, що він не є центральним органом держави (загально-державним актом).



По третє, в процесі здійснення Національним банком України функцій і повноважень, що обумовлене Конституцією і законодавством, не допускається втручання органів законодавчої та виконавчої влади або їх посадових осіб в його діяльності інакше, як в межах, визначених законом “Про Національний банк України”¹¹. Ця норма є гарантією невтручання і відносної незалежності Національного банку України від інших органів державної влади.

По-четверте, тільки Національний банк України наділений виключними повноваженнями по здійсненню в державі грошової емісії.

По-п’яте, за Конституцією захист і забезпечення стабільності національної грошової одиниці – основна, але не єдина функція Національного банку. Державно-правовий статус Національного банку України підтверджується також наданням йому повноважень щодо видання нормативно-правових актів з питань, віднесених до його компетенції. Нормативно-правові акти Національного банку є обов’язковими для органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. Крім того, національний банк наділений державно-владними повноваженнями по здійсненню банківського і валютного законодавства. Подібного роду повноваженнями можуть бути наділені тільки державні органи.

По-шосте, за своїм державно-правовим статусом Національний банк є особливим центральним органом державного управління, органом виконавчої влади спеціальної компетенції.

¹ Кротюк В. Конституційно-правове регулювання статусу Національного банку України і гарантії його незалежності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 22.

² Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.

³ Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.

⁴ Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.

⁵ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВРУ. – 1996. - № 30. – С. 141.

⁶ Див.: Гецвандов Я. А. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации// Государство и право.-1997.-№ 11; Правовое регулирование банковской деятельности// Под ред. проф. Е. А. Суханова. - М., 1997.-С. 20.

⁷ Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.

⁸ Див.: Кротюк В. Конституційно-правове регулювання статусу Національного банку України і гарантії його незалежності // Право України. 1999.-№ 4; Топоршин Н.Б. О статусе Центрального банка. Сравнительно-правовой анализ на примере отдельных стран // Деньги и кредит. -1993. - №5. - С.26.

⁹ Див.: Алехин А, П., Козлов Ю. М, Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права: Учебник - М., 1995, - С.15-16.

¹⁰ Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.

¹¹ Про Національний банк України: Закон України 20.05.1999 р. № 679-XIV // Офіційний вісник України. - 1999. - №24. –Ст. 1087.