

Behandlungen des Naturrechts, seine Stelle in der praktischen Philosophie und sein Verhältnis zu den positiven Rechtswissenschaften" (1802- 1803);

- «Система моральності» / "System der Sittlichkeit" (кінець 1802-початиок 1803);

«Ієнська реальна філософія» / "Jenaer Realphilosophie" (матеріали лекційного курсу 1805-1806);

- «Феноменологія духу» / "Phänomenologie des Geistes" (1807);

- «Філософська пропедевтика» / "Philosophische Propädeutik" (1808-1811);

- «Наука логіки» / "Wissenschaft der Logik" (1813-1816);

- «Звіт станового зібрання королівства Вюртемберг» / "Beurteilung der im Druck erschienenen Verhandlungen der Landesstände des Königreiches Württemberg im Jahre 1815 und 1816" (листопад – грудень 1817-1820);

- «Філософія духу» / "Philosophie des Geistes" (1817).

- «Основи природного права і науки про державу. Основи філософії права» / "Філософія права" / "Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. Grundlinien der Philosophie des Rechts" (1820 - 1821)

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО СТАТУСУ НБУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Костицький Віталій
(юрист)

***Анотація.** У статті на основі аналізу описаного у літературі банківського досвіду різних держав та формування єдиної банківської системи ЄС розглядаються конституційно-правові складові незалежності Національного банку України.*

***Ключові слова:** правовий статус Національного банку України, незалежність НБУ, центральний банк держави, банки в ЄС.*

***Аннотация.** В статье о формировании единой банковской системы ЕС рассматриваются конституционно-правовые составляющие независимости Национального банка Украины.*

***Ключевые слова:** правовой статус Национального банка Украины, независимость НБУ, центральный банк государства, банки в ЕС.*

***Summary:** Theoretical and legal difficulties of the independence of the National Bank of Ukraine are analyzed in the article on the basis of comparison of its legal status and legal status of other governmental and self-governmental bodies considering the principles of the Constitution of Ukraine.*

***Key words:** legal status of the National Bank of Ukraine, independence of the National Bank of Ukraine.*

У сучасний період у більшості розвинутих країн спостерігається тенденція до посилення незалежності центральних банків (надалі – ЦБ) держав як органів влади, що визначають напрями кредитно-грошової політики цих держав. ЦБ, обумовлена дерегулюванням фінансової сфери, зростанням ролі непрямих (ринкових) методів та інструментів “точного настроювання” грошового ринку, а також зменшенням ролі адміністративних заходів регулювання грошово-кредитної сфери[1; 2].

Яскравою тенденцією останніх років стало вимушене в умовах економічних, фінансових, воєнних та інших глобальних криз розширення міжнародного співробітництва ЦБ із метою координації грошово-кредитної і валютної політики (як це відбувається в рамках Європейського Союзу), розробки і впровадження системи форматів діяльності банків (у рамках Банку міжнародних розрахунків), застосування фінансових санкцій щодо російських громадян у зв’язку із анексією Криму та веденням бойових дій проти України у Донецькій та Луганській областях, тощо[2].

Нарешті, третьою важливою тенденцією останнього часу є конституціоналізація незалежних центральних банків. Таке явище супроводжується посиленням політичних впливів на прийняття банківських рішень, втручанням політичних еліт у функціонування

банківської системи, що викликає справедливі стремління врегулювати правовий статус центральних банків на рівні конституцій європейських та інших великих і малих держав.

Не є винятком у цьому сенсі й Україна. З прийняттям у 1996 р. Конституції України в ній, поряд із утвердженням та системним розкриттям концепції поділу державної влади, утвердилася концепція незалежного статусу НБУ. На користь такої позиції свідчить те, що Національний банк України (надалі – НБУ) безпосередньо не віднесений до жодної з гілок державної влади. Водночас важлива особливість його статусу, порівняно із статусом до 1996 р., полягає у виокремленні цього органу державної влади із системи органів виконавчої влади. Поєднання таких двох рис дозволяє говорити про істотне зміцнення незалежного статусу НБУ у державному механізмі України та про спробу конституціоналізації даного статусу.

Проте можемо твердити, що український конституцієдавець, аби не перебільшити ступінь такої незалежності, відмовився безпосередньо у Конституції фіксувати саме незалежний статус цього державного органу, на відміну від такого статусу, зафіксованого в Основному Законі Російської Федерації. Разом з тим, конституційне регулювання статусу НБУ та основ його незалежності складає необхідний правовий фундамент для поступової реалізації засад такої незалежності у спеціальному законодавстві України про НБУ та впровадження відповідних галузевих норм у суспільну і державну практику[3; 4]. Набуття реальної незалежності в організації та діяльності НБУ проходить складний шлях становлення, має суперечливий характер, оскільки навіть у юридичній науці концепція незалежності НБУ, її сутнісних характеристик, меж і проявів не отримала системного та ґрунтового розкриття.

Вище ми намагалися показати, що така концепція може бути повною мірою розкрита лише на основі загального вчення про правовий статус НБУ, досліджена з урахуванням подвійної природи НБУ, його статусних характеристик, політико-правової практики, що склалася в Україні в останні роки тощо. Враховуючи зазначену вище проблему - відсутність сформованої у вітчизняній юридичній науці загальноприйнятої концепції незалежності НБУ, найважливішим підходом тут має стати конституційна характеристика згаданого поняття, використання міжнародного конституційного і законодавчого досвіду задля уточнення змісту такої незалежності НБУ, її проявів як у правовому статусі НБУ, так і у його конкретній діяльності. Це буде незайвим і з огляду на потребу подальшого законодавчого вдосконалення статусу НБУ, його функцій, повноважень, організації та діяльності. При цьому особлива увага приділяється аналізу тих конституційно-правових норм і відносин, у рамках яких забезпечується реалізація принципу незалежності центральних банків.

Важливим чинником, що визначає можливості центрального банку виконувати своє суспільне призначення, формувати грошово-кредитну політику, курсову та монетарну політику, підтримувати стабільність цін, є сформовані взаємовідносини з державними органами влади, які підвищують ступінь довіри останніх до дій центрального банку і сприяють досягненню ним головної цілі – забезпечення економічної стабільності. Сприяти виконанню даної задачі може те, що НБУ зобов'язаний періодично надавати парламенту звітність про свою діяльність.

Тут постає питання про рівень незалежності центрального банку від органів законодавчої та виконавчої влади. Ступінь незалежності центрального банку від виконавчої влади в різних країнах неоднаковий. Вважається, що найбільшою незалежністю в проведенні грошово-кредитної політики володіє центральний банк Німеччини – Бундесбанк. Такий його особливий статус передбачено в законі про Бундесбанк (1957 р.). Звідси, при реалізації своїх завдань Бундесбанк зобов'язаний підтримувати економічну політику уряду, однак не залежить від його вказівок. Далі. Бундесбанк зобов'язаний виступати в якості радника уряду по найважливіших питаннях грошово-кредитної політики і давати йому необхідну інформацію. У той же час члени уряду мають право брати участь у роботі Центральної ради Бундесбанку - його колективного керівного органа. Однак така участь обмежена, оскільки члени уряду не мають права голосу, не дивлячись на те, що вони можуть пропонувати питання для обговорення на Раді Бундесбанку і вносити пропозиції; на їх

вимогу рішення Ради може бути відкладене на 2 тижні. Президент Бундесбанку в разі потреби може бути викликаний на засідання федерального уряду.

Така систем взаємовідносин уряду та Центрального банку будується на принципі збалансування влади. Так, при прийнятті рішень із питань грошово-кредитної політики Бундесбанк має повну автономію, що можливо доти, доки його дії не будуть йти всупереч із напрямками кредитно-фінансової політики уряду[1].

Досить високий ступінь незалежності від виконавчої влади має Федеральна Резервна Система (ФРС) як центральний банк США. Рішення ФРС не підлягають ратифікації з боку президента або урядових структур США. Відповідальність центрального банку США має публічний характер. Адже ФРС відповідає перед Конгресом США за проведену нею грошово-кредитну політику. Всі призначення в Раду керуючих ФРС, включаючи призначення голови і віце-голови з числа членів Ради, здійснюються президентом за згодою сенату. Зазначені обставини дають право говорити про особливості координації, що проводиться ФРС і урядом політики, яку вчені характеризують як політику незалежності центрального банку, але “незалежну усередині уряду”[5].

Одним із найменш незалежних центральних банків є Банк Англії, який фактично знаходиться під контролем Казначейства, що уповноважене давати центральному банку рекомендації після попередніх консультацій із ним. У цьому полягає своєрідність взаємовідносин Казначейства і центрального банку[6]. Взаємовідносини між Банком Англії і державою регулюються Законом про Банк Англії (1946 р.), на підставі якого Банк став державним. Відповідно до цього Закону Казначейство має право істотно впливати на діяльність банку Англії. В галузі грошово-кредитної політики Банк Англії наділений тільки консультативною функцією. У задачу керівного органа - Правління Банку Англії - входить координація питань грошово-кредитної політики з міністерством фінансів (Казначейством), глава якого формально відповідальний за прийняття рішень у цій сфері і підзвітний парламенту. Отже, політичну відповідальність перед суспільством за економічний стан у державі бере на себе уряд, а банк часто виступає у ролі експерта або дорадника.

Подібно до Банку Англії має досить велику залежність від уряду при проведенні грошово-кредитної політики і Банк Італії. Згадана практика взагалі то дуже вигідна для банку, оскільки при прийнятті рішень, що негативно впливають на стан економіки і виражаються у погіршенні макроекономічних показників життя суспільства, відповідальність лягає на уряд, а професійні фінансисти та банкіри виводяться із під обстрілу суспільного незадоволення. В Італії центральний банк адміністративно підпорядкований Казначейству і зобов'язаний виконувати рекомендації створеного при останньому Міжміністерського комітету по кредитах і заощадженням. Банк Італії виступає як урядовий консультант[1]. Тому уряди часто йдуть у відставку, а банкіри залишаються.

Таким чином, у країнах, для яких традиційно характерний централізм і сильна політична влада, центральний банк звичайно юридично більш залежний від уряду. У федеративних же державах центробанк користується набагато більшою самостійністю. Крім того, у федеративних державах чітко простежується прагнення належним чином представити інтереси регіонів у керівних органах центрального банку. Різний ступінь незалежності центральних банків Німеччини, США, Великобританії, Італії від урядів корелює не тільки із особливостями перебігу політичних процесів, але й з темпами інфляції та соціальними потрясіннями в цих країнах. У дослідженні професора А. Алесина (США) зазначено, що за 1973-1986 р. найнижчі середньорічні темпи інфляції в групі з 17 держав відзначалися в Німеччині і США, а найвищі - в Італії і Великобританії[1]. Зрозуміло, в ідеалі центральний банк має бути досить незалежним і впливовим органом, що логічно визначає дві моделі організаційної побудови ЦБ розвинутих країн, які визначаються різноманіттям виконуваних ними функцій.

Відповідно до першої моделі центральний банк здійснює грошово-кредитну політику, як в результаті виявляється тільки інструментарієм органів виконавчої або законодавчої влади для регулювання економіки (ця модель використовується у Франції, Великобританії, Японії).

Відповідно до другої моделі перед ЦБ ставиться конкретна мета – підтримувати стабільність розвитку економіки та соціального становища у суспільстві, впливати на ціни за допомогою спеціально призначених для цього інструментів грошово-кредитної політики, на який не роблять тиску політичні влади (Німеччина, Нідерланди), організовувати політику запозичень та інш. Цю організаційну модель крім держав із федеративним устроєм, у яких ЦБ, як правило, уже давно є незалежними, у даний час використовують багато країн світу [1;2].

Зазначені обставини мають вирішальне значення для формування правового статусу центральних банків та рівня їх незалежності у системі органів влади. Аналіз юридичного статусу центральних банків держав-членів ЄС, а також такої найважливішої складової цього статусу, як їхня незалежність від інших органів влади, дозволяє установити формально-юридичні і фактичні умови, що визначають порядок здійснення покладених на них повноважень і механізм їхньої взаємодії один з одним.

Тому у суспільно-політичній практиці дедалі яскравіше виявляється тенденція правової інституціоналізації центральних банків в основних законах держав і закріплення безпосередньо в конституціях основ правового статусу цих банків. Конституційні основи правового статусу центральних банків носять системний характер і включають такі елементи: цілі створення центрального банку; основні завдання і функції центрального банку; порядок формування керівних органів центрального банку; термін повноважень керівних органів центрального банку; окремі, що мають основне значення для держави, предмети відання і повноваження центрального банку; особливості взаємовідносин центрального банку з парламентами та іншими органами державної влади.

Поряд із тенденцією закріплення основ правового статусу центральних банків, виразне вираження в конституціях останніх років має тенденція конституційного проголошення незалежності центральних банків. Це приводить до ускладнення і деталізації конституційно-правових засобів забезпечення незалежності центральних банків, що обумовлює конституційне закріплення основних компонентів їхньої незалежності та підзвітності як належної форми демократичного контролю за їхньою діяльністю[2].

Майже 60 конституцій різних країн містять положення, що регулюють ті або інші елементи правового статусу центральних банків, включаючи основні закони таких держав, як Росія, Україна, Швеція, Фінляндія, Великобританія, ФРН, Португалія, Кіпр, Боснія і Герцеговина, ПАР, Намібія, Нігерія, Аргентина, Філіппіни, Парагвай, Бразилія, Еквадор, Хорватія, Ефіопія, Мексика, Польща. Той факт, що не менше 36 із них були прийняті в період із 1990 по 2000 рік, і не менше, ніж у 10 конституції були змінені в той же період, а ще не менше 5 були прийняті між 1980 і 1989 рр., є дуже красномовним підтвердженням справедливості наших попередніх роздумів. Незважаючи на те, що вперше спроби конституційно-правового регулювання центральних банків мали місце в першій половині й у середині ХХ ст., саме тенденції розвитку конституційного права останніх двох десятиліть дозволяють нам говорити про усталену тенденцію інституціоналізації центральних банків та їхньої незалежності[2] як форми реагування суспільства на політичне втручання еліт у реалізацію фінансової політики держави.

Поява такого нового об'єкта конституційно-правового регулювання, як правовий статус центральних банків обумовлена також тим, що мірою розвитку центральних банків підсилюється роль, яку відіграють ці інститути в житті суспільства і держави і, зокрема, а не тільки у сфері економіки. Зміна економічного базису називається деякими вченими однієї з причин ускладнення конституційного регулювання статусу центральних банків та виступає передумовою зміцнення їхньої незалежності, а відтак і поступової її інституціоналізації.

Зрозуміло, що як визначення правового статусу, так і обсяг правового регулювання центральних банків, закріплений у конституціях різних держав, є різним. Це залежить від політико-правової традиції, особливостей розвитку фінансової системи та інших обставин. Цілий ряд конституцій просто називає в тому або іншому контексті самий факт існування центрального банку. Такий „мінімальний” підхід у цілому не типовий для конституційно-правового регулювання правового положення центральних банків.

Разом з тим, більшість конституцій, що регламентують питання, пов'язані з центральними банками, не тільки передбачають норми або закріплюють факт існування центрального банку, але і передбачають форму нормативного акта, у котрому повинне закріплюватися правове положення центрального банку. Це свого роду спроба забезпечити професійну незалежність державних фінансових менеджерів від популізму політиків.

Тут цікаво виглядає у контексті нашого дослідження аналіз складових правового статусу центрального банку, які визначають його незалежність. Найважливішим аспектом правового положення центральних банків, що досить часто підлягає конституційно-правовому регулюванню, є визначення цілі діяльності центрального банку. Мета діяльності може визначатися як прямо, так і шляхом указівки на те, що за здійснення визначеної діяльності центральний банк відповідає. Більшість конституцій вважають такою метою боротьбу з інфляцією. Крім того, конституції приділяють велику увагу повноваженням і функціям центральних банків. До таких функцій, закріплених на конституційно-правовому рівні відносяться: емісійна функція, функція по здійсненню, а іноді і визначенню, грошової політики держави; наглядова функція.

Іншим аспектом конституційно-правового положення центральних банків, що досить часто регулюється конституціями, є система керівних органів центральних банків. При цьому конституції можуть просто перераховувати такі вищі органи, але можуть і більш докладно зупинитися на їхніх повноваженнях, вимогах до кваліфікації, терміну повноважень і порядку призначення їхніх членів.

Спроби забезпечити незалежність діяльності центрального банку найяскравіше проявляються у правовому регулюванні питань кадрової політики. У цьому ряду одним із найпоширеніших аспектів конституційно-правового положення центральних банків, що докладно регулюється значним числом конституцій, є питання про призначення вищих посадових осіб центральних банків.

Існує декілька варіантів формування керівних органів центральних банків, визначених у різних конституціях. У ряді держав керівні органи центральних банків призначаються парламентами відповідних держав, главами держав або главами виконавчої влади відповідних держав. Проте, найбільш демократичним, а разом із тим і підсилюючим незалежність центрального банку є варіант прийняття спільного рішення як органом законодавчої влади, так і главою держави щодо призначення керівника центрального банку.. Звичайно в цьому випадку кандидатури на заміщення постів у керівних органах центральних банків схвалюються парламентом, а слідом за цим затверджуються главою держави[1; 2].

Природно, що не всі центральні банки є незалежними, однак у силу цілого ряду економічних і правових причин у даний час багато держав сформували саме незалежні центральні банки. Обмеження повноважень уряду шляхом створення незалежного від нього центрального банку цілком вписується в теорію обмеженої влади, що є, як відомо, основою теорії поділу влади.

Після утворення Європейського Союзу конституційно-правовий статус центральних банків держав-членів ЄС зазнав істотних змін. Така еволюція викликана тим, що цілий ряд положень Договору, присвяченого створенню єдиної валютної системи (надалі - ЄВЦ), спрямований на визначену гармонізацію правового статусу центральних банків держав-членів ЄС, якщо вони переходять у «зону євро» на єдину валюту. При цьому, основним напрямком цієї гармонізації є зміна такого компонента конституційно-правового статусу центральних банків, як їхня незалежність. Гармонізація торкається насамперед таких компонентів незалежності, як їхня цільова і функціональна автономія.

Найбільш істотний вплив введення євро і створення європейської системи центральних банків справило на конституційно-правове становище центральних банків держав-членів ЄС, які перейшли до використання євро з 1.01.2000 р. (Австрія, Бельгія, Іспанія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція, ФРН). Всі ці держави або внесли відповідні зміни у своє законодавство, що визначає правовий статус центральних банків, або прийняли нові закони, присвячені центральним банкам[2].

При значному посиленні функціональної автономії в їхніх взаємовідносинах із національними органами влади, центральні банки держав-членів є абсолютно підпорядкованими органами влади в їхніх взаємовідносинах з ЕЦБ і зобов'язані діяти відповідно до нормативних актів цього органу ЄС.

Тут прослідковуються як спроби утверджувати інституційну, так і функціональну незалежність центральних банків. При розгляді питань закріплення засад функціональної незалежності ЦБ слід звернути увагу на те, що, як правило, у розвинених країнах Заходу правовий статус ЦБ закріплений, як і Україні, у Законі про ЦБ, у якому визначені його організаційна структура, функції і повноваження, процедура призначення правління, взаємовідносини з органами влади.

Тепер про підзвітність та про підпорядкованість центрального банку. У більшості країн ЦБ підзвітний уряду, частіше за все в особі Міністерства фінансів (казначейства); у деяких країнах (США, Швейцарія, Швеція і Нідерланди) - парламенту. ЦБ Німеччини (Бундесбанк) формально не підкоряється ніякому органу влади, хоча при реалізації своїх функцій він зобов'язаний підтримувати економічну політику уряду, у своїх діях він не залежить від його вказівок[1]. У різних країнах розробка і реалізація основних напрямків грошово-кредитної політики може бути винятковою прерогативою уряду або ЦБ, або обох цих інститутів.

У розглянутій області ЦБ може цілком підкорятися рішенням уряду, маючи водночас свободу в реалізації прийнятих рішень. У цьому випадку важливо чітко розділяти компетенції уряду і ЦБ, установивши, чи повинен ЦБ строго виконувати директивні вказівки уряду. І тут спостерігаються істотні розходження між країнами. Якщо Бундесбанк при прийнятті рішень у сфері грошово-кредитної політики має повну автономію, то Банк Англії має лише консультативні функції, оскільки відповідальність за проведення цієї політики несе Міністерство фінансів (Казначейство), підзвітне парламенту. У США - проміжне положення між цими двома варіантами. Хоча рішення ФРС в області грошово-кредитної політики не підлягають ратифікації президентом або урядом, ФРС відповідає за цю політику перед Конгресом США[5].

Зрозуміло, що метою встановлення незалежності центрального банку є спроба також уникнення конфліктів у системі центральних органів влади. З цією метою у низці країн введені спеціальні механізми розв'язання конфліктів між урядом і ЦБ, коли, наприклад, уряд припиняє дію деяких мір, проведених ЦБ. У цьому арбітром може виступати парламент. У країнах, де ЦБ безпосередньо підпорядкований парламенту, рішення, що стосуються діяльності ЦБ, можуть прийматися за допомогою певних законодавчих процедур. При оцінці ролі подібних конфліктів думки фахівців розходяться: одні вважають, що вони призводять до посилення незалежності ЦБ; інші думають, що вони фактично обмежують автономію ЦБ.

Для громадянського суспільства ступінь незалежності ЦБ визначається гласністю його політики й окремих акцій, процедурами звітності і засобами демократичного контролю за його діяльністю, оскільки діяльність центрального банку має великі впливи на соціально-економічне життя суспільства. Так, керівник Банку Франції від імені Генеральної ради щорічно представляє президенту країни звіт про діяльність ЦБ[7]. У США Рада правління ФРС представляє Конгресу щорічну доповідь про свої операції і двічі на рік - доповіді про стан національної економіки й орієнтири грошово-кредитної політики[5]. Щорічно направляють до парламентів своїх країн звіти про свою діяльність ЦБ Німеччини і Японії[1].

Окремо варто говорити про процесуальну незалежність центрального банку, від якої залежить об'єктивність та непередвзятість ухвалюваних ним важливих для соціально-економічного життя суспільства рішень. . Ступінь незалежності ЦБ визначається також характером процедур, пов'язаних із внесенням змін у Закон про ЦБ. Чим складнішою є ця процедура, тим надійніше забезпечується незалежність ЦБ. Так, у Німеччині для зміни статусу Бундесбанка потрібно внесення змін у конституцію країни, тоді як у багатьох інших країнах це здійснюється за допомогою звичайної законодавчої процедури.

І нарешті про організаційну незалежність центрального банку, яка забезпечується особливим порядком формування корпусу працівників. Чисельність, структура і функції керівних органів багато в чому визначають ступінь незалежності ЦБ. Тут важливі такі чинники, як наявність у керівництві ЦБ обраних і/або призначених керівників; присутність представників уряду, а також членів правління і радників із правом або без права голосу; участь у керівництві представників регіонів, підприємницьких кіл, різних секторів економіки і приватних акціонерів.

У ФРН члени Ради директорів Бундесбанку призначаються президентом країни терміном на 8 років за пропозицією уряду і Федерального парламенту, що, у свою чергу, спирається на рекомендації регіональної влади[1]. Відповідно до статуту Банку Франції дев'ять членів Ради з грошової політики призначаються Радою міністрів на основі списку, що представляється спільно головами Сенату, Національного зібрання і Соціально-економічної ради[7]. Тривалість дії мандатів керівників та їхня солідарність щодо виконавчої влади і парламенту також впливають на ступінь незалежності ЦБ. У Франції для шести з дев'яток членів Ради з грошової політики термін повноважень визначається жеребкуванням: для двох він складає 3 роки, ще для двох - 6 років і для двох інших - 9 років. Члени Ради не можуть призначатися на другий термін, крім тих, у кого термін повноважень складає 3 роки[7].

Члени Ради управляючих ФРС, що складається з 7 чоловік, призначаються президентом США (із схвалення Сенату) терміном на 14 років (при цьому кожні два роки в одного з членів Ради закінчується 14-літній термін) [5]. У загальному випадку більш тривалий строк мандату забезпечує більшу незалежність ЦБ, аніж короткий термін. Він, зокрема, гарантує розбіжність між зміною керівництва ЦБ і політичним циклом, тобто обранням виконавчої влади. Неповнення мандату управляючого ЦБ (після закінчення офіційного терміну його дії) дозволяє уникнути ситуації, коли деякі рішення приймаються в розрахунок на поновлення мандата або з політичних мотивів.

Експерти зазначають, що найбільшу незалежність мають ЦБ країн з федеральною структурою (наприклад, Німеччина і США). Очевидно, це пов'язано з тим, що федеральні держави, що зазвичай прагнуть не допускати надмірної концентрації прийняття рішень на рівні центральних органів влади, забезпечують найбільшу автономію своїм ЦБ, які при проведенні грошово-кредитної політики повинні врівноважувати інтереси центральної і регіональної влади. Саме тому в керівні органи ЦБ цих країн включаються представники регіонів (земель, штатів тощо) [1]. Незалежність вищого керівництва ЦБ визначається не тільки інстанціями, що його призначають, але й складними механізмами висування, рекомендацій і утвердження в посаді.

Торкаючись питання забезпечення економічної незалежності ЦБ, наголосимо на тому, що наявність або відсутність лімітів кредитування уряду, здійснюваного ЦБ, способи і типи такого фінансування відіграють найважливішу роль у визначенні ступеня незалежності Центрального банку. Якщо ЦБ не користується достатньою автономією при виділенні кредитів уряду, то це може призвести до зростання інфляції. Американський економіст А. Алесина, проаналізувавши зв'язок між ступенем незалежності ЦБ 17 країн і рівнем інфляції в них у 1973-1986 рр., дійшла висновку, що найнижчі середньорічні темпи інфляції спостерігалися в Німеччині і США, центральні банки яких є найбільш незалежними, а найвищі темпи інфляції були у Великобританії й Італії, в яких ступінь незалежності ЦБ порівняно низька[8].

Для виявлення ступеню незалежності ЦБ велике значення мають відповіді на питання: хто визначає прибутки і витрати ЦБ, як і ким розподіляються його прибутки та встановлюється заробітна плата його службовців і керівників. Як правило, відповіді на ці питання залежать від формальної підпорядкованості ЦБ, які, як зазначалося, у більшості країн є підзвітними Міністерству фінансів, рідше - парламенту.

Питання про зв'язок між незалежністю ЦБ і здійсненням ним контролю за діяльністю банків непросте, оскільки цей контроль може суперечити досягненню цілей грошово-кредитної політики ЦБ. У США, Франції і Японії існує змішана система банківського нагляду, яка передбачає, що ЦБ розділяє функції нагляду з іншими державними органами.

У Великобританії, Італії, Іспанії, Нідерландах банківський нагляд - виключна функція ЦБ. У Німеччині, Швейцарії і Канаді ЦБ не здійснюють контроль над банківською системою, що вважається додатковим елементом їхньої незалежності[1].

Подібна модель покладена в основу створення майбутнього центрального банку ЄС, який не наділяється функцією контролю за діяльністю банківських систем країн-членів. Критики такого підходу відзначають, що ЦБ, виконуючи функції “кредитора останньої інстанції”, повинен мати можливість контролювати діяльність банків, щоб не допускати загострення проблем їхньої ліквідності та платоспроможності, як і пов’язаної з цим системної кризи.

Відповідальність за проведення валютної політики, як правило, несуть уряд і ЦБ. Навіть у такій країні, як Німеччина, де ЦБ користується значною автономією, режим установа валютного курсу визначається урядом. Вибір режиму валютного курсу впливає на ступінь незалежності ЦБ. За оцінкою експертів, при режимі плаваючих (гнучких) валютних курсів реальна незалежність ЦБ набагато вище, ніж при режимі фіксованих валютних курсів[1].

Здійснивши порівняння зарубіжного досвіду з конституціоналізацією НБУ, варто звернути увагу на кілька принципових моментів. Так само, як інші основні закони зарубіжних держав, Конституція України містить відправні норми, що стосуються забезпечення незалежності НБУ, його загального правового статусу. Щоправда, специфіка конституціоналізації НБУ та його незалежності має такі риси: нетривалий час конституціоналізації; ще більш нетривалий період реалізації конституційних засад у статусному законі; відсутність близьких перспектив вступу до ЄС, а відтак істотного коригування незалежності НБУ у цьому зв’язку; конституційна реформа, що перерозподіляє повноваження між гілками влади та знижує вплив НБУ на законодавчий процес.

До конституційних норм, що стосуються безпосередньо статусу НБУ, найперше слід віднести положення статті 99 Конституції України про те, що грошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – НБУ. Визначення саме такої основної функції центрального банку не завжди притаманне зарубіжним країнам[9]. Іншими статтями Основного Закону держави визначаються особливий статус НБУ як центрального банку держави, зокрема шляхом встановлення особливостей формування його керівних органів. Надається статус конституційного органу Раді НБУ, яка займається розробкою основних засад грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням. При цьому прямо зазначено, що правовий статус Ради НБУ визначається законом (стаття 100 Конституції України[9]).

Також встановлюється паритетна компетенція Верховної Ради України та Президента України у формуванні Ради НБУ: обидва вказані суб’єкти призначають по половині складу Ради НБУ (пункт 19 статті 85, пункт 12 частини 1 статті 106 Конституції України). При цьому призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ за поданням Президента України належить до повноважень парламенту (пункт 18 статті 85 Конституції України). Тим самим опосередковано закріплюється персональна відповідальність Голови НБУ перед зазначеними органами та подвійна підзвітність НБУ загалом[9].

Спосіб формування Ради НБУ в цілому відповідає принциповій zasadі конституційного визначення за межами України принципів формування керівництва центробанком вищими органами державної влади, в якому жоден з них не має конституційно визначеної переваги, домінування. Саме такий спосіб сприяє координації зусиль цих органів з формування керівництва центрального банку та унеможливорює переважаючий вплив когось із вищих органів державної влади.

Включення НБУ до числа суб’єктів права законодавчої ініціативи, поряд з Президентом України, народними депутатами України, Кабінетом Міністрів України, підтверджує незалежне місце і роль НБУ у системі органів державної влади, відкриває широкі можливості для участі НБУ у законодавчому процесі[10], зокрема і у визначенні шляхів і способів законодавчого регулювання банківських і ширше – всіх фінансових –

правовідносин, що регламентуються відповідно до частини 2 статті 92 Конституції України виключно на рівні законів України.

Таким чином, НБУ безпосередньо включений у законодавчий процес, має змогу впливати на його перебіг і отримує додаткові можливості координувати свої дії з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. У цьому сенсі Україна становить унікальний випадок, оскільки у переважній більшості зарубіжних країн центральний банк не визнаний суб'єктом права законодавчої ініціативи і змушений лише опосередковано впливати на законодавство, співпрацюючи з відповідними суб'єктами, наділеними Конституцією таким правом.

Список використаних джерел

1. Ветрова І.В. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України. – Дис. ... юрид. канд. наук. – К., 2007. – 218 с.
2. Чегринец Е.А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков), Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 60-89.
3. Мировпольцев В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – 2006. – №101. – С. 244-256
4. Орлюк О.П. Конституційні засади банківської діяльності // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України та проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – С. 447-466.
5. Коэн А.А. Банковские системы России и США: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 25-26.
6. Затварська О. Незалежність Банку Англії та її законодавче забезпечення // Вісник Національного банку України. – 2001. – № 4. – С. 53 – 55.
7. Банк Франции. История. Структура. Роль. – Париж: Банк Франции. – Институт профессиональной подготовки. – 1995. – 80 с.
8. Банківське право США / Пер. с англ., общ. ред. Я. И. Куника. – М., 1992.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – №30. – Ст. 141.
10. Орлюк О.П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 52.

СОЦІОЛОГО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

Лапчак І.

(юрист)

Анотація. Автор розглядає поняття та правову природу державного контролю у галузі використання та охорони лісів. В основі діяльності у галузі контролю за охороною та використанням лісів – екологічна функція держави, обумовлена необхідністю збереження природних ресурсів для нинішніх та майбутніх поколінь людей.

Ключові слова: екологічне законодавство, лісове законодавство, державний екологічний контроль, державний контроль за охороною та використанням лісів.

Аннотация. Автор рассматривает понятие и правовую природу государственного контроля в области использования и охраны лесов. В основе этой деятельности необходимость реализации экологической функции государства, обусловленная потребностью сохранения природных ресурсов для нынешних и грядущих поколений людей.

Ключевые слова: экологическое законодательство, лесное законодательство, государственный экологический контроль, государственный контроль в области использования и охраны лесов.

Summary: The author analyzes the definition and legal nature of the state control in the field of forest protection and exploitation, which is based on the need of realization of the Ukraine's ecological function, aimed at saving natural resources for future generations.

Keywords: environmental law, forestry law, state ecological control, state control in the field of forest protection and exploitation.