

СОЦІОЛОГІЧНИЙ ЗМІСТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Костицький Віталій
(банківський юрист)

Анотація: У статті досліджується соціологічна природа правового статусу Національного банку України через аналіз його функцій та місця у системі органів державної влади, аналізуються складові незалежності та самостійності НБУ по відношенню до інших ланок державного апарату.

Ключові слова: органи державної влади, функції органів державної влади, Національний банк України, правовий статус НБУ, незалежність Національного банку України.

Аннотация: В статье исследуется социологическая природа правового статуса Национального банка Украины через анализ его места в системе органов государственной власти, анализируются составные независимости НБУ по отношению к другим звеньям государственного аппарата.

Ключевые слова: органы государственной власти, функции органов государственной власти, Национальный банк Украины, правовой статус НБУ, независимость Национального банка Украины.

Summary: Understanding of the governmental body's functions (as well as NBU's functions) [NBU – the National Bank of Ukraine] includes and reflects their inner nature, meaning of its activities, characterizes main vector and sense of this activity. Defining this sense is the prerequisite for understanding the most important and revealing the social meaning of this phenomenon. One needs to note that the functions determine the structure and meaning of any administrative system, as well as roles, powers and liability inside the system, which can be partially extrapolated on NBU's functions. In jurisprudence governmental bodies' functions are viewed at in connection with the functions of the state as a whole. Nevertheless, they can not be limited to the latter only. In other words, sense and scope of state functions is not the arithmetical sum of the functions of its bodies. From this derives the necessity of differentiated analysis of the essence and peculiarities of the functions of each governmental body for their correct division from the state functions, on one hand, and for their division from functions of other governmental bodies, on the other hand.

Different variations of NBU's functions classification are proposed in legal literature. These classifications are based on various criteria on one hand, and therefore, on various interpretations of their importance by scholars, on other hand, they are based on comparison of national and foreign experience and are aimed at harmonization of national specificity and international regulation of central banks' functions.

As far as the author is concerned, this leads to the inadequate interpretation of NBU's functional specificity. As we have proved in the previous paragraph, foreign experience demonstrates various models of independence and central banks' legal status. Thereafter, a high level of withdrawal from specific central banks' functions is achieved in these models, the functions are generalized, scholars have already separated the incidental and secondary, emphasizing on the most important, paramount, and notional. We propose the following classification of groups of NBU's functions via systematic interpretation of law and on the basis of previous conclusions.

Monetary policy implementation function. This group of functions covers such specific NBU's functions as ensuring stability of the national currency of Ukraine; implementation of the monetary policy in accordance with the Major foundations of monetary policy developed by the Council of NBU; monopoly on national currency of Ukraine emission and organization of its circulation; organization of working out and methodological ensuring of the monetary and banking statistics information system and statistics balance of payments.

Banking regulation and supervision function. The function of the last resort lender for banks and refinancing system organization are realized within this function. This also includes establishment of banking transactions rules, rules of accounting and reporting, information, funds and assets protection; organization of development and methodological support of the monetary and banking statistics information system and statistics balance of payments; defining the system, regime and forms of payments, including the inter-banks payments; defining the vectors of modern electronic banking technologies' development; issue, coordination and control of the electronic means of payment, cybernation of banking and means of bank information protection; keeping the National bank register, bank licensing to the extent legally required; auditors' certification, for bank audit and certification of temporary bank administrators and liquidators; participation in the preparation of banking system personnel in Ukraine; definition of the Ukrainian banking system peculiarities in case of the martial or special period imposition, preparation of the NBU system to mobilization.

International-representative function. It means mainly the representation of the interests of Ukraine in other states' central banks, international banks and other credit institutions, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; compilation of balance of payments, its analysis and forecasting.

Monetary regulation and control function. In this sphere NBU realizes following functions: determining the order of operations in foreign currency, organization and foreign currency exchange control over banks and other financial institutions, which act under the license for monetary operations of NBU; ensuring accumulation and maintenance of foreign exchange reserves and transactions with them and with precious metals. The author states that exactly these four groups of functions make the basis for classification of NBU's functions. Furthermore, two first groups are the most determinative among them.

Besides aforementioned main functions, the NBU also has additional functions, which facilitate the realization of its powers. For instance, beyond the proposed classification such functions as keeping the Official register of domestic payment cards identification numbers issuers; analysis of monetary, financial, pricing and currency relations;

organization of collection and transportation of banknotes and coins and other valuables, issuing licenses for collection and transportation of banknotes and coins and other valuables; realization of state policy on state secrets protection in the NBU system are left. These functions, as the author suggests, play an important auxiliary part in the complex of other functions and do not have independent significance.

Key words: *governmental body, functions of the governmental body, the National Bank of Ukraine, legal status of the NBU, independence of the NBU.*

У правовому забезпеченні незалежності Національного Банку України (надалі – НБУ) суттєве значення має обґрунтоване визначення виконуваних цим органом державного управління соціальних функцій. Важливість докладного аналізу функцій НБУ зумовлена тим, що саме вони складають змістовну характеристику його діяльності[1].

Відомо, що найчастіше термін «функція» у науковій літературі використовується як назва та/або характеристика напряму діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей когось або призначення чогось[2].

У теорії держави і права поняття функції означає напрям, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, а також її забезпечення[3]. Вважається, що функціональний аналіз сприяє проникненню в політико-правову природу суб'єкта публічної влади, розкриває обсяг, зміст і характер його діяльності[4].

Поняття функцій державного органу, а відтак і НБУ, охоплює і відображає внутрішню природу, сутність діяльності цього органу, характеризує основний напрям і зміст цієї діяльності. З'ясування цього змісту є передумовою розуміння головного і визначального в цьому феномені, виявлення його соціального значення[1; 5]. Водночас саме функції визначають структуру і зміст будь-якої управлінської системи, розподіл ролей, повноважень і відповідальності всередині системи[6], що певною мірою можна екстраполювати і на функції НБУ.

Якщо правильним є твердження про те, що система функцій обумовлюється системою цілей даного об'єкту[6], то можна твердити, що аналізу змісту незалежності як одного з чільних принципів організації НБУ передуватиме ретельне вивчення системи функцій цього органу. У них цей принцип має знайти свою конкретизацію, змістовне виявлення.

Нагадаємо, що в юриспруденції функції державних органів розглядаються, зазвичай, у тісному взаємозв'язку з функціями держави в цілому. Хоча, природно, і не можуть бути зведені до останніх. Іншими словами, зміст і обсяг функцій держави не є арифметичною сумою функцій усіх її органів. З цього випливає необхідність диференційованого аналізу змісту та особливостей функцій кожного органу державної влади для коректного їх відмежування від функцій держави, з одного боку, так і для відмежування від функцій інших державних органів, з другого боку.

Водночас, як зазначалося в юридичній літературі, в українському законодавстві, яке визначає правовий статус органів державної влади, відсутній єдиний підхід до розуміння функцій цих органів. Такі функції визначаються за різними критеріями, подекуди вони плутаються з повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках взагалі не визначаються[7]. Отже, одностайності у цьому питанні на нормативному рівні нині немає.

З урахуванням зазначеного, можна зробити попередній висновок про те, що тлумачення функцій НБУ допомагає в розкритті сутнісних характеристик цього органу державного управління, зокрема такої характерної його риси як незалежність у державному механізмі України, визначальна роль в організації і структуруванні банківської системи країни. На нашу думку, в основі визначення функцій НБУ має бути його місце у системі соціального регулювання.

На користь такої позиції свідчить і те, що, по-перше, провідна функція НБУ безпосередньо визначена на конституційному рівні, по-друге, те, що ця основна конституційна функція НБУ, як і всі інші функції НБУ спеціально окреслені у статусному законі, присвяченому організації та діяльності НБУ.

Разом з тим, доводиться констатувати, що попри розробленість в юридичній літературі загальних питань класифікації функцій держави і державних органів, теорія

функцій НБУ як особливого органу державного управління, що функціонує як складова ланка державного механізму сучасної України, робить лише перші кроки.

В аспекті порушеної нами проблеми це означає практичну відсутність розробленого й обґрунтованого наукового погляду щодо взаємозв'язку (і змісту такого зв'язку) між системою функцій НБУ та забезпеченням його незалежності у державному механізмі України. Зокрема, відсутня як базова і загальноприйнята класифікація таких функцій, так і з'ясування співвідношення цих функцій, виокремлення з-поміж них тих, які відіграють системоутворюючу роль для сутнісної характеристики правової природи і статусу НБУ і визначають особливості забезпечення незалежності НБУ, так би мовити, зсередини, через окреслення предметної сфери його виключної компетенції.

На сьогодні законодавство України та юридична наука демонструють досить широку гаму функцій НБУ, що вказує на численність рольових позицій цього органу державного управління, багатоманітність проявів його регулюючої ролі в різних сферах суспільних відносин, що виникають у країні.

У той же час часто відзначаються спільні та особливі риси у функціях НБУ та центральних банків інших держав світу, що допомагає глибше з'ясувати національну специфіку організації і діяльності саме цього органу, збагнути його місце і роль у державному механізмі України, у банківській системі держави, визначити відмітні риси останньої.

Все це об'єктивно зумовлює необхідність систематизації функцій НБУ для вирішення проблеми оптимального правового регулювання його незалежності.

У даному питанні ми будемо використовувати досягнення юридичної науки, законодавчої практики та власним розумінням досягнення логіки та специфіки розвитку означених процесів в Україні.

У науковій літературі з даної проблематики зустрічаються різні класифікації функцій центральних банків різних країн загалом і НБУ зокрема, що відображають наукові позиції тих чи інших дослідників.

Так, українська дослідниця Л.К. Воронова пропонувала всі функції НБУ об'єднати у дві групи: організаційні (організація та управління грошовим обігом) і захисту інтересів вкладників і кредиторів[8].

Очевидно, за такого підходу втрачається самостійне значення функцій, що їх виконує НБУ саме у банківській сфері держави. Захист же інтересів вкладників і кредиторів безпосередньо не обумовлений визначеною Законом компетенцією НБУ і виступає швидше непрямую функцією НБУ. З приводу цього в юридичній науці і досі тривають дискусії між прибічниками соціальної ролі і функції центробанку у соціально спрямованій (так званій „соціальної”) державі та між прихильниками звільнення центробанку від обтяжливих та невластивих йому за умов ринкової економіки функцій з соціального захисту населення, чим повинні, на думку прибічників цієї теорії, займатися інші органи держави (маються на увазі насамперед органи виконавчої влади); змішування ж власне виконавчо-розпорядчої за своїм характером діяльності з соціального захисту населення, підвищення його купівельної спроможності тощо, лише відволікатиме центробанк від вирішення завдань щодо забезпечення стабільності національної грошової одиниці, регулювання банківської системи, управління готівковим обігом тощо.

Аналізуючи норми законодавчих актів, які визначають правовий статус центральних банків, російські вчені Г.А. Тосунян і А.Ю. Вікулін виокремлюють три основні функції: 1) нормотворча (видання нормативних актів, що є обов'язковими для виконання всіма учасниками банківських відносин, окрім випадків, коли вони суперечать законам); 2) виконавча (здійснення державного регулювання банківської діяльності; реалізація грошово-кредитної політики; співпраця з урядом держави); 3) попереджувально-карна (самостійне застосування широкого спектру санкцій за вчинення правопорушень учасниками банківських відносин) [9].

Така класифікація, на нашу думку, є дещо формалізованою і, по суті, зводить роль центробанку до ролі одного з органів виконавчої влади: для підтвердження цього достатньо лише порівняти набір окреслених функцій з основними функціями органів виконавчої влади,

- і ми переконуємося, що з системи цих органів такий набір функцій не дозволяє вичленити саме центробанк та збагнути його особливий характер, що безпосередньо зазначено у законі.

Фактично трифункціональна схема Г.А. Тосуняна і А.Ю. Вікуліна не охоплює ряду важливих, притаманних саме центробанку, у тому числі і НБУ, функцій. А відтак її застосування може дати лише обмежені евристичні результати у ході дослідження функціональних особливостей та характеристик НБУ.

Більш розгалужену систему функцій центрального банку пропонує інший російський фахівець Я.А. Гейвандов: функція банківського регулювання; функція банківського нагляду і контролю; функція здійснення емісії готівкових коштів та організація їх обслуговування; функція взаємодії з органами державної влади та управління; міжнародно-правова функція; аналітична, наукова та прогностична функція; функція банківського обслуговування; функція банку як самостійної юридичної особи – учасника цивільних, трудових, адміністративних та ін. правовідносин; інші функції, покладені на центральний банк чинним законодавством[10].

Деталізація функціональної специфіки, запропонована цим автором, заслуговує на увагу. Проте і тут хотілося б висловити деякі критичні зауваження. Зокрема, функція взаємодії з іншими державними органами навряд чи може характеризувати специфіку діяльності НБУ, оскільки вона, по суті, характеризує діяльність будь-якого іншого державного органу і водночас проявляється в інших функціях центробанку. Так само заперечення викликає виокремлення в якості функції участі центробанку в адміністративних, цивільних та інших правовідносинах, адже класифікація має ґрунтуватися на єдиній системі критеріїв, тоді як тут наявне їх змішування: функції НБУ мають ґрунтуватися не на галузевій приналежності правовідносин, в яких центробанк реалізує свої повноваження, а на специфіці цих повноважень, тобто має характеризуватися передусім зміст, а не зовнішня форма вияву таких відносин. Нарешті, останнє зауваження стосується того, що класифікація функцій центробанку, пропонує Я.А. Гейвандовим, має незавершений характер: вказівка на можливість виникнення і визначення в законодавстві інших функцій центробанку звичайно розширює сферу таких функцій, робить їх перелік рухомим і динамічним, проте не дозволяє зосередитися на константних, сутнісних характеристиках функціонального призначення, завдань, що стоять перед центробанком, те, що в першу чергу і завжди характеризуватиме його як орган державної влади, попри варіативні зміни в чинному законодавстві.

Міропольцев В.Ю. виокремлює такі основні функції ЦБ, як: 1) розробка і проведення єдиної державної грошово-кредитної політики, монопольне здійснення емісії грошей та організація грошового обігу; 2) управління золотовалютними резервами; 3) організація та здійснення валютного регулювання та валютного контролю; 4) встановлення офіційних курсів іноземних валют[11]. Проте до переліку таких функцій чомусь не ввійшли, наприклад, функції банківського регулювання та нагляду тощо.

Українські економісти О.С. Любунь, В.С. Любунь та І.В. Іванець вважають основними функціями НБУ такі: 1) функція центрального банку країни (забезпечення стабільності національної грошової одиниці; реєстрація банків, валютних бірж та ін. фінансово-кредитних установ; представництво інтересів України у відносинах із центральними банками інших країн, міжнародними банками та фінансово-кредитними організаціями); 2) функція емісійного центру країни (монопольне право на емісію грошей в обіг, а також випуск національних грошових знаків; організація діяльності державної скарбниці країни; нагромадження золотовалютних резервів, які зараховуються на баланс НБУ); 3) валютне регулювання та контроль (складення разом з урядом платіжного балансу України; контроль за дотриманням затвердженого Верховною Радою ліміту зовнішнього державного боргу України; нагромадження, збереження і використання валютних резервів для здійснення державної валютної політики; видача ліцензій на здійснення валютних операцій; контроль за виконанням правил валютних операцій; визначення способів встановлення і використання обмінних курсів іноземних валют); 4) регулювання банківської діяльності (нагляд і контроль за виконанням банківського законодавства); 5) функція кредитора останньої надії (видача банкам кредитів під програми фінансового оздоровлення банків та рефінансування банків); 6) функція фінансового агента уряду (організація і

здійснення через уповноважені банки касового обслуговування Державного бюджету України); 7) організація міжбанківських розрахунків (забезпечення функціонування автоматизованої системи міжбанківських розрахунків через загальнодержавну мережу розрахункових палат України) [12].

Дана класифікація, на наш погляд, систематизує не стільки функції НБУ, скільки його ролі, елементи його загального правового статусу. Крім того, автори систематизують лише основні, з їхньої точки зору, функції НБУ, тож поза межами розгляду залишаються неосновні функції, що робить пропоновану класифікацію незавершеною, неповною. Тому вона може лише частково відповісти потребам створення науково обґрунтованої класифікації функцій НБУ.

Значний інтерес для побудови класифікації функцій НБУ являють наукові концепції В.Л. Кротюка та О.П. Орлюк. Зокрема, В.Л. Кротюк на основі ретельного вивчення законодавства про НБУ та практики його застосування запропонував такий перелік основних функцій НБУ: 1) забезпечення стабільності національної грошової одиниці; 2) визначення і проведення грошово-кредитної політики; 3) емісія грошей та стабілізація їх обігу; 4) зовнішньоекономічна функція; 5) банківське обслуговування; 6) валютне регулювання і валютний контроль; 7) банківський нагляд. При цьому автор зазначив, що існують і деякі інші функції, покладені на НБУ законами України [13].

О.П. Орлюк вважає головними функціями НБУ такі, як: 1) втілення монетарної політики; 2) функція регулювання національної валюти і статусу єдиного емісійного центру; 3) захист національних і міжнародних валютних резервів та управління ними; 4) фінансове консультування Уряду і парламенту України; 5) регулювання процентних ставок в межах здійснюваної грошово-кредитної політики; 6) банківське регулювання та нагляд за банківською системою і процесом клірингу [14].

Костіна Н.І. звужує зміст функції НБУ тільки до його фінансової ролі, ігноруючи соціальний статус НБУ і бачить у ньому державний орган, який: 1) є емісійним центром держави; 2) є банком банків, що здійснює свої операції не з клієнтами, а з комерційними банками; 3) є банком уряду, який підтримує державні економічні програми, зберігає золотовалютні офіційні резерви та ін.; 4) є розрахунковим центром держави; 5) регулює економіку за допомогою грошово-кредитних механізмів. При цьому вона називає три основні функції центрального банку – регулятивну, контрольну та інформаційно-дослідницьку. Остання, на її думку, полягає в наданні уряду рекомендацій щодо грошово-кредитної політики, інформацію про стан кредитної системи країни та ін [15].

Близькою до пропонованих класифікацій є концепція російського дослідника Є.О. Чегринця, який запропонував таку узагальнену систему функцій центробанку на основі порівняного дослідження правового регулювання центробанків в європейських країнах: 1) проведення кредитно-грошової політики держави; 2) функція забезпечення стабільності національної банківської системи; 3) функція контролю за діяльністю кредитно-банківських заснувань; 4) емісійна функція; 5) функція банку уряду; 6) функція організації і контролю функціонування системи платежів [16].

Таким чином, у науковій літературі пропонуються різні класифікації функцій НБУ. Такі класифікації спираються, з одного боку, на різні критерії і, відповідно, різне тлумачення їхньої важливості дослідниками, з другого ж боку, вони ґрунтуються на порівнянні вітчизняного та зарубіжного досвіду і, відповідно, мають на меті узгодити національну специфіку та міжнародне регулювання функціонального призначення центробанків.

На нашу думку, це призводить до дещо неадекватного розуміння власне функціональної специфіки НБУ. Адже зарубіжний досвід, як ми переконалися у попередньому параграфі, демонструє різні моделі незалежності і правового статусу центробанків. Відповідно, у межах таких моделей вже досягається висока ступінь абстрагування від конкретних функцій національних банків, вони узагальнювалися, дослідники вже абстрагувалися від неістотного і другорядного, на їхню думку, робили наголос на важливому, першорядному, найбільш значущому.

Якщо зважити на це, то можна зробити висновок: будь-які спроби екстраполювати на один національний банк – НБУ – такий різномірний комплекс умов і функцій, у межах яких

генералізовані різнорідні і надто відмінні комплекси функцій інших центральних банків, видаватимуться явно неадекватними. Такі класифікації будуть, зазвичай, надто загальними і не дозволятимуть з достатньо високим рівнем конкретизації розкрити особливості функцій власне НБУ.

Окрім того, при побудові класифікаційних моделей часто змішуються системи різних критеріїв, що призводить до внутрішнього, так би мовити, перетинання функцій НБУ у пропонувані класифікаціях. Тож виникає запитання: у межах якої ж системи координат видається найоптимальнішим вибудовувати систему функцій НБУ?

На наш погляд, такою системою координат має бути українське законодавство, зокрема Закон України „Про Національний банк України”, який ґрунтується на офіційному тлумаченні функцій НБУ. Водночас у матерії цього Закону узагальнено основні риси та специфіку функцій НБУ, умови та результати його кількарічної діяльності за конкретних суспільних умов. Тож законодавче визначення специфіки й кола функцій НБУ, зроблене у нормативній площині, має, очевидно, стати відправною точкою і водночас мірилом при коректному визначенні та кваліфікації тих чи інших функцій НБУ, при дослідженні їхньої реальної ваги у забезпеченні незалежності цього органу державного управління.

Друга обставина, на яку слід зважити, це вибір одного визначального критерію, який має стати основою проведення класифікації. Очевидно, що таким критерієм може стати лише предметний – визначення сфер діяльності, впливу НБУ. Тож в основу класифікації функцій НБУ має бути покладений критерій предметної характеристики діяльності відповідного органу, тобто того, на яку групу суспільних відносин він впливає[4].

Наступним моментом має стати окреслення основної, тобто конституційної, функції НБУ, функцій, визначених у статусному Законі, та інших функцій, що визначаються в інших законах України і не мають, очевидно, визначального характеру для з'ясування правової природи і статусу НБУ.

Аналізуючи кореляцію між незалежністю НБУ та виконуваними ним функціями, можна дійти закономірного висновку про те, що ступінь такої незалежності визначається саме характером та обсягом виконуваних НБУ функцій. Оскільки ж згідно Конституції України функція забезпечення і захисту стабільності національної грошової одиниці України є саме основною функцією НБУ, то його незалежність у виконанні саме цієї функції є основним, визначальним елементом його статусу як органу державної влади, точніше, як органу державного управління з особливим статусом.

Водночас виконання інших функцій має підпорядковуватися виконанню основної, конституційної функції НБУ, деталізувати її, підпорядковуватися її виконанню[17]. Всі інші ж функції повинні виходити із цієї основної функції-мети НБУ[14]. Здійснення таких функцій не повинне ставити під сумнів його незалежність, інакше це створить перешкоди для успішної реалізації його основної конституційної функції. Деталізація функціонального призначення НБУ у законі є засобом переведення основної конституційною функції НБУ у власне законодавчу площину. Сам Закон виступає по суті в ролі своєрідного „передаточного” механізму для конкретизації і деталізації основної конституційної функції НБУ. Це також і своєрідний засіб її реалізації стосовно окремих її аспектів, сторін, проявів тощо.

У спеціальну Законі відбувається переведення найзагальнішої конституційної функції НБУ на рівень „технологічний”, внаслідок чого основна конституційна функція НБУ розкривається і через систему інших, підпорядкованих їй похідних, вторинних функцій, і через систему відповідних цим функціям повноважень НБУ у різних сферах суспільних відносин.

Таким чином, конституційний рівень регулювання функцій НБУ доповнюється рівнем законодавчим, що створює дворівневу структуру регулювання функціональної спрямованості НБУ.

У цьому зв'язку варто наголосити, що жоден орган державної влади чи їх посадові особи не мають повноважень перерозподіляти функції НБУ таким чином, щоб його основна функція втратила своє визначальне становище у системі функцій НБУ, у його діяльності і тим самим був би змінений статус НБУ в бік зменшення його незалежності.

Сама конституційна констатація базової конституційної спрямованості функціонування НБУ та особливо ускладнений характер внесення змін до конституційних положень слугують гарантією підтримання стабільності конституційної незалежності НБУ та виконання його основної функції.

Деталізуючи її зміст („забезпечення стабільності грошової одиниці України”), стаття 6 Закону України „Про Національний банк України” зазначає, що на виконання своєї основної функції НБУ сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також, у межах своїх повноважень, - цінової стабільності[18].

У такий спосіб формується нормативна модель функціонального змісту правової природи НБУ, де взаємопов'язані три види стабільності – грошова, банківська та цінова.

У рамках цієї моделі визначаються необхідні правові форми та умови реалізації даної функції. Своєрідною формою її реалізації виступає, своєю чергою, ціла система інших функцій, спеціально закріплених у Законі.

У тісному взаємному зв'язку між собою ці функції створюють особливий правовий механізм регулюючого та організуючого впливу діяльності НБУ на суспільні відносини.

Закріплення широкого спектру функцій НБУ у Законі, водночас, не можна зводити лише до способу юридичної конкретизації конституційних положень[19]. Очевидно, що таке закріплення відіграє не лише підпорядковану, службову, але і цілковито самостійну роль у правовому регулюванні організації та діяльності НБУ.

Конкретне втілення функціональної спрямованості НБУ у законі стало результатом тривалого за часом і суперечливого за змістом процесу пошуку конституційних рішень, які б розвивали нормативну модель організації НБУ, визначену Основним Законом держави. У цьому проявляється розвиваюча і правозабезпечувальна роль спеціального статусного закону у визначенні функцій НБУ.

Водночас цей Закон грає і обмежувальну роль: жодним іншим нормативно-правовим актом меншої, ніж закон, юридичної сили не можуть регулюватися, визначатися і додатково встановлюватися якісь інші функції НБУ.

Саме законодавчий характер регулювання цих функцій вказує на його принципово важливий характер у структурі правового регулювання організації і діяльності НБУ. Водночас конкретний обсяг і зміст функцій НБУ, втілений у Законі, може бути змінений шляхом прийняття змін до цього Закону або шляхом прийняття нових чи внесення змін до чинних законів України.

Законодавчий рівень кваліфікації функцій НБУ слугує додатковим засобом забезпечення незмінності і гарантованості реалізації основної конституційної функції цього органу державного управління.

Стаття 7 Закону України „Про Національний банк України” визначає систему додаткових, інших, порівняно з основною функцією, функцій НБУ[18].

Відповідно до цієї системи, НБУ виконує такі функції: 1) відповідно до розроблених Радою НБУ Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику; 2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує її обіг; 3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; 5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; 6) визначає систему, порядок і форми платежів, у тому числі між банками; 7) визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює, координує та контролює створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; 8) здійснює банківське регулювання та нагляд; 9) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків; 10) веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем; 11) здійснює сертифікацію тимчасових

адміністраторів і ліквідаторів банку; 12) складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування; 13) представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; 14) здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію НБУ на здійснення валютних операцій; 15) забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами; 16) аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин; 17) організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей; 18) реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі НБУ; 19) бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України; 20) визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи НБУ; 21) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій НБУ; 22) здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю; 23) здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом.

Таким чином, спеціальний Закон не пропонує вичерпного, закритого переліку функцій НБУ, дозволяючи їх розширення, проте лише у межах його компетенції, визначеної саме законом. Це дає можливість твердити, що законодавча модель вказує на те, що ця компетенція не є абсолютно визначеною.

Водночас визначення цих функцій НБУ безпосередньо в цьому Законі вказує, по-перше, на важливість цих функцій для діяльності НБУ як органу спеціальної конституційної компетенції, особливого органу державного управління, по-друге, на те, що саме ці функції не можуть належати і не належать жодному іншому органу чи посадовій особі державної влади чи місцевого самоврядування в Україні. Законодавча кваліфікація цих функцій має ще дві важливі риси.

Визначення цих функцій зроблена перерахунковим методом в одній з перших статей Закону, власне в окремій статті Закону, що опосередковано вказує на важливість дефініції функцій НБУ для з'ясування його правового природи і цільового призначення.

Деталізація цих функцій здійснена в ряді інших статей цього ж Закону, що визначають конкретні повноваження НБУ з реалізації зазначених у Законі його функцій.

Вдаючись до системного тлумачення норм Закону та спираючись на попередні міркування, пропонуємо таку класифікацію груп функцій НБУ.

Функція здійснення грошово-кредитної політики. Ця група функцій охоплює такі конкретні функції НБУ, як забезпечення стабільності національної грошової одиниці України; визначення відповідно до розроблених Радою НБУ Основних засад грошово-кредитної політики та проведення грошово-кредитної політики; монопольне здійснення емісії національної валюти України та організація її обігу; організація створення та методологічне забезпечення системи грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу[20; 21].

Функція здійснення банківського регулювання і нагляду. У її рамках реалізуються такі визначені Законом функції, як функція кредитора останньої інстанції для банків і організація системи рефінансування; встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; організація створення та методологічне забезпечення системи грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; визначення системи, порядку і форми платежів, у тому числі між банками; визначення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення, координація та контроль створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; ведення Державного реєстру банків,

ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законами випадках; сертифікація аудиторів, які проводитимуть аудиторську перевірку банків, тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банку; участь у підготовці кадрів для банківської системи України; визначення особливостей функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснення мобілізаційної підготовки системи НБУ.

Міжнародно-представницька функція. Вона зводиться переважно до представництва інтересів України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків; складення платіжного балансу, його аналіз і прогнозування.

Функція здійснення валютного регулювання і контролю. У цій сфері НБУ реалізує такі функції, як визначення порядку здійснення операцій в іноземній валюті, організація і здійснення валютного контролю за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію НБУ на здійснення валютних операцій; забезпечення накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами[23; 12].

На наш погляд, саме ці чотири групи функцій складають основу класифікації функцій НБУ. Своєю чергою, з-поміж цих чотирьох груп визначальними є перші дві.

Крім розглянутих основних функцій, НБУ виконує ще й додаткові функції, які сприяють реалізації їхнього призначення. Зокрема, поза межами пропонованої класифікації залишилися такі функції, як ведення офіційного реєстру ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем; аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин; організація інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видача ліцензій на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей; реалізація державної політики з питань захисту державних секретів у системі НБУ. Ці функції, з нашої точки, зору відіграють допоміжну, підпорядковану роль у комплексі окреслених основних функцій і самостійного значення не мають.

Завдяки реалізації всього даного комплексу функцій НБУ і відіграє ролі центрального банку та емісійного центру країни, регулюючого та наглядового у банківській і валютній сферах органу; кредитора останньої надії та організатора міжбанківських розрахунків; фінансового агента уряду[12]. Комплекс цих функцій та зумовлених ними ролей багато в чому визначає зміст та особливості правової природи НБУ як незалежного органу державної влади спеціальної законодавчої компетенції.

Однак взаємозв'язок між виконанням функцій і незалежністю НБУ не завжди очевидний, оскільки, як показує практика, відповідальність, яку бере на себе центробанк під час реалізації тих чи інших функцій, може і підвищувати, і знижувати ступінь його незалежності.

Наприклад, грошово-кредитна політика здійснюється НБУ для забезпечення стабільного неінфляційного розвитку економіки. Її нормативна характеристика вміщена в Законі України „Про Національний банк України”. Відповідно до цього Закону НБУ впливає на грошовий оборот через зміну пропозиції грошей і зміну ціни грошей. Своє призначення він реалізує завдяки тому, що відіграє в економічній системі особливу роль, а саме роль емісійного банку, банку банків, тобто специфічної банківської інституції, яка формує банківські резерви і регулює діяльність банківської системи; органу державного управління, який відповідає за монетарну політику.

НБУ здійснює банківські операції, що приносять дохід (кредитування комерційних банків, операції з цінними паперами на відкритому ринку, операції з іноземною валютою тощо), але метою проведення цих операцій не є отримання прибутку. НБУ використовує ці операції як інструменти управління грошовим ринком (як інструменти монетарної політики), керуючись лише державними інтересами та чинним законодавством України.

НБУ виконує дуже важливу функцію регулювання банківської діяльності.

Терміни „регулювання банківської діяльності” та „нагляд за діяльністю банків” цілком слушно часто вживають поруч, тому що вони характеризують взаємозв'язані та взаємодоповнювальні види діяльності[23; 24; 20; 25; 26; 27; 14; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34].

Виконання всіх перелічених функцій та стабільний вплив на стримування інфляційних процесів, забезпечення довіри з боку економічних агентів потребує, своєю чергою, ряду умов, зокрема досить високого ступеня незалежності НБУ, наявності широкого спектру інструментів фінансово-кредитного регулювання, розвинутих фінансових ринків, високого ступеня професіоналізму тощо.

Комплекс функцій НБУ, як показує аналіз, утворює складну систему, окремі елементи якої (функції) та підсистеми (групи функцій НБУ) спрямовані на вирішення окремих завдань діяльності даного органу. У цілому ж система функцій НБУ концентрується довкола основної, конституційної функції НБУ, відіграє допоміжну, забезпечувальну, організуючу ролі.

Багатоплановість та різноманітність підходів до класифікації та дефініції окремих груп функцій НБУ вказують на об'єктивно широкий комплекс завдань, що постають перед ним. Тобто предметна діяльність НБУ зумовлює широту діапазону його функцій і специфіку їх законодавчого регулювання, включеність до механізму правового регулювання функцій і конституційних норм.

Наведений перелік функцій та їх класифікації вказують і на взаємопов'язаність та взаємодоповнюваність функцій НБУ. Всі вони концентруються в діяльності одного суб'єкта державної влади, тобто не передбачається їхнього розподілу між різними органами однієї системи чи різних систем органів. Це зумовлює особливий характер організації діяльності НБУ, складність виконуваної ним роботи тощо.

Говорячи ж про незалежність НБУ при виконанні його функцій, йдеться насамперед про оперативну незалежність у виборі та використанні інструментів грошово-кредитної політики та пов'язаних з нею засобів, форм і методів здійснення державного управління. А сама масштабність функцій та їх глобальний характер передбачають значну свободу дій НБУ.

Разом з тим, неодноразово відзначається брак належного контролю за діяльністю НБУ та інформаційна закритість його при ухваленні тих чи інших рішень. Очевидно, незалежність НБУ у виконанні покладених на нього функцій не можна інтерпретувати як звільнення НБУ від відповідальності за свою діяльність та її результати.

Якщо підконтрольний та в усьому залежний центробанк діє від імені і за дорученням уряду, президента або парламенту, керуючись вказівками згори, то незалежний центробанк вже не може посилається на такі вказівки. Тож він має сам звітувати за свою діяльність, беручи весь тягар відповідальності на себе[35].

В Україні ж часто спостерігається протилежна картина: підзвітність і відповідальність НБУ мають суто формальний характер, а брак чітко зафіксованих цілей і механізмів їх досягнення створюють ситуацію, коли практично неможливо вплинути на політику банку, зокрема грошово-кредитну, важливі рішення утаємничені, часто погодження у керівництві носять суто формальний характер. Відтак ухвалюються такі рішення не прозоро, а з часом так само не прозоро переглядаються або скасовуються. Все це створює цілком реальну ситуацію загрози зловживань і відхилення від соціально та економічно обґрунтованих орієнтирів у діяльності НБУ.

Грошово-кредитна політика та забезпечення стабільності національної грошової одиниці, звісно, є пріоритетом у діяльності НБУ. Проте зниження рівня інфляції та підтримка стабільності гривні не можуть бути самодостатніми цілями інституту, який має у своїх руках дієві інструменти впливу на всі сфери економічного життя.

Функціонально діяльність НБУ має бути тісно інтегрована до загальноекономічної політики держави і орієнтуватися на досягнення комплексу конкретних і чітко сформульованих цілей – підвищення рівня монетизації економіки, нарощування запасів золотовалютних резервів, зниження рівня „доларизації” та „євроїзації”.

Разом з тим, важливо не допустити спроб перекласти на НБУ завдання і функції, не властиві його правовій природі та соціальному призначенню, наприклад, проблеми, пов'язані з розвитком тієї чи іншої галузі або обслуговуванням державного боргу[35].

Аналізуючи реалізацію функцій НБУ та їх вплив на забезпечення його незалежності, не можна не помітити, що об'єднання в одних руках функцій грошово-кредитного та

банківського регулювання і нагляду в рамках НБУ мало неоднозначні наслідки. Закон наділяє НБУ надто широкими повноваженнями у сфері регулювання банківської діяльності, включаючи завдання розвитку і зміцнення банківської системи. Проте реально для НБУ стан і проблеми банківської системи були на периферії уваги і багато в чому підпорядковувалися реалізації грошово-кредитної політики. Тобто поміж двома основними групами функцій НБУ неминуче виникла конкуренція, що було об'єктивно виправдано за умов слабого інституційного забезпечення незалежності НБУ, браку належного досвіду та професіоналізму в організації регулювання банківської сферою тощо. Така ситуація багато в чому залишається актуальною і на сьогодні.

Численні ж обмеження адміністративного характеру з боку НБУ, що мають місце в банківській системі, викликають справедливі нарікання з боку її суб'єктів.

Відтак об'єктивно постає питання визначення доцільності розмежування функцій банківського регулювання та грошово-кредитної політики. Йдеться про відокремлення напряму банківського нагляду та створення задля цього окремого органу, наділеного необхідною компетенцією, що вже стало предметом детального обговорення науковців[36; 14; 25]. Такий захід, безумовно, сприятиме концентрації зусиль НБУ на здійсненні саме грошово-кредитної політики, обмежуватиме сферу втручання його в діяльність банківських установ і зміцнюватиме незалежність даного органу, довіру до нього з боку економічних агентів.

Зрозуміло, що ізолювати НБУ від участі в регулюванні банківської системи неможливо та й навряд чи доцільно, адже за ним залишається функція кредитора останньої інстанції і ключова роль у забезпеченні ефективної роботи платіжної системи. Між тим, відповідальність за стабільність банківської системи в ширшому розумінні і тим більше участь в антикризовому управлінні можна і необхідно обмежити.

Такою видається діалектика розвитку і співвідношення функцій НБУ, їхня роль у забезпеченні незалежності цього органу державного управління.

Зв'язок між виконанням цих функцій і забезпеченням незалежності тут обоюдопільний: що вищим є ступінь такої незалежності, то вищою буде ефективність виконання покладених на НБУ Конституцією та законами України функцій.

Аналіз такого взаємозв'язку між функціями НБУ та забезпеченням його незалежності, визначення його факторів, критеріїв стосовно кожної з функцій НБУ має значне теоретичне та практичне значення. Воно може стати підґрунтям для концептуального переосмислення обсягів компетенції НБУ, а відтак і обсягів його незалежності, стати підставою для конкретних законопроектних розробок і прийняття відповідних нормативно-правових актів, що поліпшуватимуть як функціонування НБУ, так і гарантування його незалежності.

Головне ж, що сам комплекс функцій НБУ вказує на те, що забезпечення його незалежності має не самодостатній характер й не повинне розглядатися як абстрактна умова „європейськості” НБУ, відповідності його діяльності курсу на євроінтеграцію, а є, передусім, важливим практичним критерієм ефективного здійснення всіх функцій НБУ.

Тож подальшого ґрунтовного науково-теоретичного дослідження потребує сама система функцій НБУ як складної системи, що визначає обсяг і зміст компетенції цього органу державного управління, обумовлює його конкретні повноваження. Уточнення цієї компетенції в бік її можливого розширення, деталізації на рівні законів ряду важливих повноважень НБУ, зменшення їх колізійності допомагатиме зміцнювати незалежний статус цього органу в державному механізмі України, слугуватиме посиленню авторитетності даної інституції і в банківській системі країни.

Список використаних джерел

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – С. 25-26.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг.ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.101.
3. Тесленко М.В. Судебный конституционный контроль в Украине. – К.: Ин-т гос-ва и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2001. – С. 74.
4. Муніципальне право України. Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 127.
5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринформцентр, 1998. - С. 47.

6. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Подобщ. ред. Е.Б. Кубко. – К.: Юринком, 1997. – С. 31.
7. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Навч. посібн. – К.: Атіка, 2002. – С. 24.
8. Воронова Л.К. Про правовий статус Національного банку України та його Ради за новим Законом України «Про Національний банк України» // Реферативний огляд чинного законодавства України / За ред. В.В. Цветкова, С.Б. Кубка. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 90.
9. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Часть 1. – М.: Дело, 2000. – С. 94.
10. Гейвандов Я.А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции.полномочия. - М.: Изд-во МНИМП, 1997. – С. 27.
11. Миропольцев В.Ю. Конституционно-правовые основы банковской системы Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
12. Любунь О.С., Любунь В.С., Іванець І.В. Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 23-26.
13. Кротюк В.Л. Правовий статус Національного банку України. Автореф. дис. ... к.ю.н. – К., 1999. – С. 12.
14. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 87.
15. Костіна Н.І. Гроші та грошова політика: Навч. посібник. – К.: НІОС, 2001. – С. 206.
16. Чегринец Е.А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков). Автореф. дисс. ... к.ю.н. – М., 2001. – С. 11.
17. Латковська Т.А. Правові основи реалізації основної функції центрального банку держави // http://socium.sitecity.ru/ltext_1212131529.phtml?p_ident=ltext_1212131529.p_1612221023.
18. Закон України "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 р. - №679 – XIV // Відомості Верховної Ради 1999. - № 29. - Ст. 238.
19. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 28.
20. Національний банк і грошово-кредитна політика: Підручник / За ред. А.М. Мороза та М.Ф. Пуховкіної. – К.: КНЕУ, 1999. – 368 с.
21. Гроші та кредит: Підручник / За ред. Б.С. Івасіва. – Тернопіль: Карт-бланш, 2000. – С. 415-450.
22. Кравченко Л.М. Особливості банківського валютного контролю як функції державного управління // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції. Зб. наук. праць / О.Д. Крупчан (гол. редкол.) та ін. – К.: ООО „АДЕФ – Україна”, 2003. – С. 242-245
23. Качан О.О. Банківське право: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 37—38
24. Костюченко О.А. Банківське право: Підручник. — 3-е вид. — К.: А.С.К., 2003. — С. 52—61
25. Пасічник В.В. Банківський нагляд правові засади та проблеми здійснення // Банківське право України / Під заг. ред. А.О. Селіванова. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. — С. 238
26. Адамик Б.П. Національний банк і грошово-кредитна політика: Навч. посібник. — Тернопіль: Карт-бланш, 2002. — С. 174
27. Міщенко В.І., Кротюк В.Л. Центральні банки: організаційно-правові засади. — К.: Т-во “Знання”, 2004. — С. 282
28. Шадрик Ф. Цілі і завдання банківського нагляду // Вісник НБУ. – 1995. - №1
29. Степаненко А.І. Банківський нагляд в Україні: проблеми і шляхи їх вирішення // Банківська справа. – 1996. – №5
30. Горячек І. Ключові принципи банківського нагляду // Вісник НБУ. – 1999. - №5
31. Сухов М. И. Банковский надзор: общеэкономические аспекты. // Деньги и кредит. - №8. – 2000
32. Хохленкова М. А. Банк России как орган банковского регулирования и надзора. // Банковское дело. – №8. – 2002. – С. 11-15
33. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні // Юридичний журнал. – 2004. - №4
34. Максимов М.В. Особенности правового регулирования контроля и надзора в сфере банковской деятельности в Российской Федерации // Дис. канд. юрид. наук /Академия налоговой полиции. – М., 2002.
35. Котова В.Г. Денежно-кредитная политика и независимость центрального банка // <http://www.eeg.ru/PUBLICATIONS/p03.html>.
36. Кротюк В.Л. Становлення і перспективи розвитку банківського нагляду в Україні // Вісник НБУ. – 2001. - №7. – С. 2-6