



*Є.О. Алісов, д-р юрид. наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 347.734

### **ДО ПИТАННЯ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ОСНОВНОЇ ФУНКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

Світова економічна криза викрила багато суттєвих проблем у сфері фінансово-правового регулювання. Можна стверджувати, що для України, як і для багатьох постсоціалістичних країн, нарешті минув період «романтичного капіталізму». Необхідність жорсткого державного регулювання фінансової сфери є об'єктивною реальністю, нехтування якою призводить до суттєвих негативних наслідків для економічної системи будь-якої країни.

Світова криза охопила найпотужніші фінансові ринки світу, що зумовлює потребу звернутися до вивчення проблеми захисту економіки України, створення відповідних правових механізмів її функціонування в несприятливих

економічних умовах. Одними з найсуттєвіших важелів запобігання кризовим явищам у грошово-кредитній і валютній сферах є регулювання ліквідності банків та інших кредитно-фінансових установ, відсоткової ставки, обсягу грошової маси й обмінного курсу, які об'єднуються поняттям «грошово-кредитна політика».

Актуальність досліджень особливостей правового регулювання грошово-кредитної політики зумовлена тим, що для України на сучасному етапі державного будівництва суттєве значення має не просто вдосконалення правового регулювання державного управління економікою на ринкових засадах, а, що важливіше – забезпечення правовими засобами національної

економічної безпеки в умовах світової кризи. У фінансово-правовій літературі правильно наголошується, що специфіка правових засад грошово-кредитної політики визначається саме соціально-економічним значенням грошово-кредитної системи країни, яка приводить у дію й забезпечує функціонування виробництва, сфери обміну й споживання [4, с. 2].

Треба констатувати, що за останні роки інтерес до цієї проблематики значно посилюється, на що вказують праці Ю.В. Ващенко, П.Д. Біленчука, І.Б. Заверухи, О.П. Орлюк, І.В. Ветрової [Див.: 1; 3; 4; 6; 7] та ін. Водночас підкреслимо, що в цих роботах досліджуються й розкриваються в основному правові засади створення й функціонування грошово-кредитної й валютної сфер, тоді як питання правового регулювання протидії фінансовій кризі на національному рівні практично залишилися поза увагою дослідників. Тому існує нагальна необхідність проаналізувати відповідність чинного фінансового законодавства України завданням забезпечення функціонування економічної системи країни в умовах світової економічної кризи, визначити головні напрями його вдосконалення.

Україна вже має достатній власний досвід подолання кризових явищ в економіці. Наприклад,

у перші роки незалежності постановою Верховної Ради Української РСР від 3 липня 1991 р., № 1291-XII було затверджено Програму надзвичайних заходів по стабілізації економіки України і виходу її з кризового стану [5; 1991. – № 36. – Ст. 473]. З метою подолання економічної кризи приймалися й інші нормативно-правові акти.

Так, з метою забезпечення сталого розвитку економіки країни у ст. 99 Конституції України [5; 1996. – № 30. – Ст. 141] було визначено, що основною функцією Нацбанку України є забезпечення стабільності грошової одиниці. Необхідно звернути увагу на те, що ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р., № 679-XIV [5; 1999. – № 29. – Ст. 238] установлює, що НБУ на виконання своєї основної функції – забезпечення стабільності грошової одиниці України – сприяє також стабільності банківської системи, що досягається реалізацією системи інших функцій цього органу й обумовленими ними формами державного регулювання банківської діяльності.

Відзначимо, що найбільш важливими із закріплених у ст. 7 вищезазначеного закону функціями НБУ стосовно розглядуваного питання є:

1) реалізація прав та обов'язків, заснованих на закріпле-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ному за НБУ як центральним банком держави статусі кредитора останньої інстанції для банків, та організація ним системи рефінансування;

2) створення й розвиток статистики банківського нагляду, що відбиває ступінь захисту інтересів клієнтів банків і рівень ліквідності банків;

3) установлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів і майна;

4) організація грошово-кредитної статистичної інформації і статистики платіжного балансу;

5) визначення системи, порядку й форми платежів, у тому числі між банками;

6) окреслення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення, координація й контроль створення електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності й засобів захисту банківської інформації;

7) здійснення банківського регулювання й нагляду;

8) ведіння Державного реєстру банків, ліцензування банківської діяльності й операцій у передбачених законами випадках;

9) ведіння офіційного реєстру ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутріш-

ньодержавних платіжних систем;

10) сертифікація аудиторів, які провадитимуть аудиторську перевірку банків, тимчасових адміністраторів і ліквідаторів банку;

11) складання платіжного балансу, здійснення його аналізу й прогнозування;

12) організація інкасації та перевезення банкнотів, монет та інших цінностей, ліцензування діяльності по інкасації й перевезенню банкнотів, монет й інших цінностей;

13) участь у підготовці кадрів для банківської системи України;

14) аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінових і валютних відносин;

15) визначення особливостей функціонування банківської системи України у випадку введення воєнного стану чи особливого періоду.

Наведена правова норма містить застереження стосовно того, що НБУ здійснює й інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом. Це, у свою чергу, означає, що компетенція цього особливого центрального органу державного управління досить чітко не визначена, має підлегле становище щодо закріпленої в Конституції України його основної функції, яка дозволяє розширено

тлумачити права й обов'язки НБУ залежно від економічної чи політичної ситуації, що склалися. Але таке положення прямо суперечить вимогам ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, яка встановлює, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України. Наявність указаної неоднозначності в правовому статусі НБУ може означати як можливість для цього органу виходити за межі наданих йому законом прав, так і право всіх заінтересованих осіб заперечувати такі його дії. І хоча таке становище не можна визнати задовільним для правового регулювання грошового обігу, все-таки воно нерідко виправдовується необхідністю захисту загальних суспільних інтересів України, оскільки від того, як поведеться НБУ в кризових ситуаціях, багато в чому залежатиме їх дотримання.

Як вбачається, слід у даному випадку необхідним акцентувати увагу на проблемі відповідності суспільним інтересам, обґрунтованості й адекватності можливих дій НБУ при перевищенні ним наданих законом прав. При цьому варто підкреслити, що можливе перевищення НБУ наданих йому прав (у тому числі й по забезпе-

ченню стабільності банківської системи), викликане потребою реалізації визначеної Конституцією головної функції, не є абсолютним. Його обмеження зумовлюється змістом ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р., № 2121-III [5; 2001. – № 5-6. – Ст. 30], яка передбачає 2 форми державного регулювання діяльності банків:

I. Адміністративне регулювання: 1) реєстрації банків і ліцензування їх діяльності; 2) установлення вимог і обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляду за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків.

II. Індикативне регулювання: 1) установлення обов'язкових економічних нормативів; 2) визначення норм обов'язкових резервів для банків; 3) установлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій; 4) визначення процентної політики; 5) рефінансування банків; 6) кореспондентських відносин; 7) керування золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції; 8) операцій з цінними паперами на відкритому ринку; 9) імпорту й експорту капіталу.

Яким же чином НБУ в умовах світової фінансової кризи реалізу-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вав надані йому повноваження, чи відповідають вони суспільним інтересам, обґрунтовані, прораховані й адекватні здійснювані ним антикризові дії? Чи є достатнім арсенал НБУ для виконання покладених на нього функцій?

Як найбільш вагомий нормативно-правовий акт, виданий НБУ з метою подолання кризових явищ в економіці країни за останній час можна вказати постанову Правління від 11 жовтня 2008 р., № 319 «Про додаткові заходи щодо діяльності банків» [10; 2008. – № 47. – с. 2]. Її положення викликали багато дискусій у суспільстві, наукових і ділових колах, оскільки поряд з об'єктивними заходами по забезпеченню платоспроможності й ліквідності банків вводились певні обмеження, зокрема, у сфері проведення активних операцій банків, здійснення розрахунків за наданими клієнтами платіжними дорученнями, затримкою виконання прийнятих договірних зобов'язань. І хоча такі заходи й обґрунтовувалися необхідністю нейтралізувати вплив зовнішньої фінансової кризи й забезпечити стабільність банківської системи, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків, вважаємо, що НБУ саме інтереси таких осіб суттєво й порушив, обмеживши надані їм законом права.

Водночас варто відзначити зусилля центрального банку

забезпечити здійснення своєчасної виплати заробітної плати, пенсій, стипендій і соціальних виплат, що в цілому йому вдалося. Так, незважаючи на певний ажітаж система виплат готівки через банкомати працювала безперервно завдяки жорсткій вимозі НБУ до банків щодо безперебійного функціонування банкоматів та їх завантаження готівкою, її видачі за платіжними картками клієнтів інших банків, а також постійному моніторингу пікових навантажень на банкомати й пункти видачі готівки для прийняття відповідних додаткових регуляторних рішень.

Окремо треба звернути увагу на дії НБУ з регулювання валютних операцій. Так, згідно з п. 4 вказаної постанови Правління НБУ банкам дозволялося здійснення операцій з купівлі однієї іноземної валюти за іншу виключно за умови, що обидві вони є іноземними валютами однієї групи Класифікатора іноземних валют і банківських металів. Це дало змогу вивільнити для внутрішніх розрахунків значну кількість української національної валюти й дещо зменшити напругу у міжбанківських розрахунках.

Іншим регулятивним заходом щодо валютних відносин, що має позитивне значення, було застереження банків проти купівлі й обміну іноземної валюти з

метою дострокового виконання зобов'язань і проведення розрахунків з нерезидентами за імпорту продукції (робіт, послуг, прав інтелектуальної власності), який провадиться без ввезення з-за кордону цієї продукції на територію України, або здійснення авансових платежів (крім оплати критичного імпорту). Такий припис, з одного боку, є перепорою для спливу капіталу за межі України, а з другого – інструментом належного рівня задоволення попиту на іноземну валюту на міжбанківському валютному ринку, що перешкоджає спекулятивним операціям у цій царині.

Це був важливий крок в умовах ажіотажного попиту на іноземну валюту. Для вирішення такої проблеми нагальною є чітка організація роботи по виконанню основної функції НБУ через підтримання курсу національної валюти України до провідних валют світу, а також валют країн, з якими вона має найтісніші економічні зв'язки. Задля цього було встановлено, що граничне відхилення між курсом купівлі й продажу готівкової іноземної валюти не може перевищувати 5,0%.

Тривалий час базою для визначення курсу продажу готівкової іноземної валюти був офіційний курс гривні до іноземних валют і банківських металів, який установлюється НБУ й використовується резидентами й нерези-

дентами України для проведення бухгалтерського обліку операцій з іноземною валютою й банківськими металами, а також здійснення ним валютних операцій з Державним казначейством України. Курс продажу готівкової іноземної валюти в касах і пунктах обміну іноземної валюти встановлювався уповноваженими банками з дотриманням граничного рівня відхилення від офіційного курсу гривні до іноземних валют. Таке відхилення, по суті, є доходом банку від обмінної валютної операції. З часом такий розмір маржі нормативно змінювався. Наприклад, за п. 3.4 постанови Правління НБУ від 4 лютого 1998 р., № 34 курс купівлі й продажу іноземних валют не міг відхилитися понад 2,0 % від установленого офіційного курсу гривні до іноземних валют першої групи Класифікатора іноземних валют та банківських металів.

Інакше кажучи, встановлення НБУ в кризових умовах 5-відсоткового відхилення теоретично підвищує доходи банків через можливість закріплення вищого курсу продажу, а це повинно було штучно зменшити попит населення на іноземну валюту. Але цього не сталося через брак чітко вираженої політики НБУ стосовно підтримання стабільності національної валюти. Непослідовні дії центрального

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

банку як головного «гравця» на міжбанківському валютному ринку, безвідповідальні заяви його керівництва про утримання курсу гривні на чітко визначених позиціях без належних своєчасних валютних інтервенцій і, врешті-решт, дозвіл з 2 грудня 2008 р. банкам і фінансовим установам провадити операції з купівлі й продажу готівкової іноземної валюти без обмежень щодо розміру маржі і граничного відхилення й від офіційного курсу гривні до іноземних валют призвели до суттєвого знецінення національної валюти України [2; 2008. – № 49. – с. 49].

За таких умов вбачається, що НБУ повною мірою не виконав своєї основної функції по забезпеченню стабільності національної валюти. Рівень інфляції за цей рік значно перевищив прогнозні показники. Надзвичайно погіршилися основні макроекономічні показники країни. Постає питання про нагальну потребу застосування екстраординарних заходів стримання інфляції й подолання кризових явищ в економіці. Необхідні ґрунтовні зрушення в національній економіці, досягти яких неможливо виключно засобами грошово-кредитної політики. Потрібні значно ширші й глибші заходи подолання кризових явищ, оскільки банківське законодавство, самотужки не в змозі забезпечити вирішення такого завдання.

На превеликий жаль, Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 31 жовтня 2008 р., № 639-VI [8; 2008. – № 84. – Ст. 2809] також системно не вирішує завдання захисту національної економіки, а лише дещо послаблює деякі гострі проблеми. Час прийняти узгоджену між Кабінетом Міністрів і Нацбанком України програму дій щодо подолання економічної кризи, яка передбачала б здійснення цілеспрямованої державної економічної політики, що поєднувала б засоби грошово-кредитного регулювання комплексом прийомів і способів впливу держави на грошовий обіг, які знаходяться поза функціональними можливостями НБУ, але можуть призвести до відповідних змін макроекономічних показників (приміром, за допомогою зменшення витрат Держбюджету України на фінансування певних програм чи обмеження зовнішньоекономічних операцій суб'єктів господарювання тощо).

А поки що можемо стверджувати, що заходи по стабілізації економіки України й виходу її з кризового стану здійснюються безсистемно, без чітко визначеної мети, без формування єдиної державної економічної політики, без урахування національних

інтересів країни. Це знову призвело до вже, на жаль, традиційного для України прорахунку, на який указував М.А. Павловський, – відірваності грошово-фінансової системи, зокрема банківської, від потреб розвитку власного виробництва [9, с. 39].

Вироблення моделі грошово-кредитної й валютної політики держави в Україні в умовах економічної кризи провадиться на цей час на підставі тих самих правових норм, що й у докризовий період. Бракує дійових правових механізмів виходу країни з кризового стану, які передбачали б можливість створення специфічного режиму функціонування національної економіки. Слід звернути увагу на існування певної системи нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів державної влади, Збройних Сил України та інших військових формувань, органів місцевого самоврядування, а також галузей національної економіки, підприємств, установ та організацій у період, який настає

з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудований період по закінченні воєнних дій (особливий період).

У даний час настала нагальна потреба у виробленні і впровадженні подібних за спрямованістю та змістом нормативно-правових актів НБУ, що регулювали б відносини в грошово-кредитній і валютній сферах в умовах суттєвого погіршення економічної ситуації в країні, яке за аналогією можна визначити як особливий економічний період.

Як висновок можна висловити пропозицію щодо необхідності законодавчо визначити критерії суттєвого погіршення економічної ситуації в країні як особливого економічного періоду, процедуру його проголошення, а також уточнення повноважень НБУ та інших державних органів у цей час.

**Список літератури:** 1. Банківське право: українське та європейське: Навч. посіб. / За ред. П.Д. Біленчука. – К.: Атіка, 1999. – 400 с. 2. Бухгалтерія: Право. Податки. Консультації. 3. Ващенко Ю.В. Банківське право: Навч. посіб. – К.: Центр навч. літ., 2006. – 344 с. 4. Ветрова І.В. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008. – 220 с. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. Заверуха І.Б. Банківське право: Посіб. для студ. юрид. та екон. спеціальностей вищ. навч. закладів. – Л.: Астролябія, 2002. – 222 с. 7. Орлюк О.П. Банківська система України: правові засади організації. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 240 с. 8. Офіційний вісник України. 9. Павловський М. Макроекономіка перехідного періоду: Укр. контекст. – К.: Техніка, 1999. – 336 с. 10. Українська інвестиційна газета.

Надійшла до редакції 11.12.2008 р.