

УДК 342.5

МИХАЛЧИЧ В.М.

БЮДЖЕТНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню питання принципу незалежності в діяльності Національного банку України та однієї з його складових – бюджетної незалежності. Виявлено критерії бюджетної незалежності Національного банку України. Доведено, що протягом 2010–2015 рр. бюджетну незалежність Національного банку України було посилено. Встановлено за яким критерієм бюджетна незалежність Національного банку України має бути посилена.

Ключові слова: Національний банк України, незалежність, принцип незалежності, бюджетна незалежність, бюджет, емісія, прибуток.

Статья посвящена исследованию вопроса принципа независимости в деятельности Национального банка Украины и одной из его составляющих – бюджетной независимости. Выявлены критерии бюджетной независимости Национального банка Украины. Доказано, что в течение 2010–2015 гг. бюджетная независимость Национального банка Украины была усилена. Установлен критерий, согласно которому бюджетная независимость Национального банка Украины требует усиления.

Ключевые слова: Национальный банк Украины, независимость, принцип независимости, бюджетная независимость, бюджет, эмиссия, прибыль.

The article is devoted to the study of the principle of independence in the activities of the National Bank of Ukraine and one of its components – budgetary independence. The criteria of fiscal independence of the National Bank of Ukraine are revealed. It was proved that during 2010–2015 the budgetary independence of the National Bank of Ukraine was strengthened. It is established on what criterion the budgetary independence of the National Bank of Ukraine should be strengthened.

Key words: National Bank of Ukraine, independence, independence principle, budgetary independence, budget, issue, profit.

Постановка проблеми. Останнім часом між науковцями, як теоретиками, так і практика-ми, виникають суперечності з приводу питань незалежності центрального банку як однієї з умов успішного розвитку ринкової економіки та стабілізації банківського сектору України. Таким чином, актуальності набуває питання політичної та економічної незалежності Національного банку України в сучасних реаліях економічної кризи, девальвації гривні, підвищенню темпів інфляції і найголовніше у питаннях фінансової інтеграції [1, с. 71–72].

Відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 та рішень Національної ради реформ під головуванням Президента України Порошенка П. О. (протоколи засідань від 17 лютого 2015 року та від 15 травня 2015 року) та з метою впровадження реформ фінансового сектору України Правління Національного банку України постановила Затвердити Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року [2].

Головною метою зазначеної Комплексної програми є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентного середовища згідно зі стандартами Європейського Союзу. Досягнення мети Програми забезпечуватиметься завдяки реалізації заходів, спрямованих на комплексне реформування фінансового сектору. В основу Програми покладено такі базові принципи:

© МИХАЛЧИЧ В.М. – кандидат юридичних наук, доцент, здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства (Ужгородський національний університет)

- євроінтеграція;
- лібералізація фінансових ринків;
- збалансованість економічних інтересів, через формування ринкового конкурентного середовища;
- незалежність та ефективність роботи регуляторів, здійснення нагляду на основі оцінки ризиків;
- прозорість і високі стандарти розкриття інформації учасниками фінансового сектору та регуляторами;
- відповідальність і довіра між учасниками фінансового сектору та регуляторами;
- цілісність фінансової системи всебічний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів.

Для досягнення мети Комплексної програми необхідною є незалежність Національного банку України. Аспектом принципу незалежності Національного банку України є бюджетна незалежність, зміст якої включає кілька елементів: по-перше, це умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних витратків, зокрема, дефіциту державного бюджету; по-друге, порядок перерахування прибутку банку до державного бюджету.

Вище викладене свідчить про актуальність дослідження бюджетної незалежності Національного Банку України.

Стан опрацювання. В юридичній науці питання незалежності центральних банків держав досліджували такі науковці як Л. Воронова, А. Олефір, О. Орлюк, В. Пашков, О. Подцерковний та інші. Водночас, питання бюджетної незалежності центрального банку держави залишається одним з найбільш дискусійних.

Мета цієї статті – виявити критерії бюджетної незалежності Національного банку України.

Важливим аспектом принципу незалежності Національного банку є бюджетна незалежність, зміст якої включає кілька елементів: по-перше, це умови та порядок участі центрального банку у фінансуванні бюджетних витратків, зокрема дефіциту державного бюджету; по-друге, порядок перерахування прибутку Національного банку до державного бюджету [3].

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про національний банк України» [4] Національному банку забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України. Л. Воронова підкреслює, що «наявність цієї норми в указаному законі відповідає тенденціям світової практики законодавчого регулювання відносин центрального банку і уряду з приводу залучення коштів Центробанку для фінансування бюджетних витратків. Пряме кредитування уряду центральним банком з метою фінансування бюджетного дефіциту становить реальну загрозу як для монетарної стабільності, так і для фінансової безпеки держави в цілому» [5].

Вчені підкреслюють, що «...заборона кредитувати – одна з головних вимог нормативно-правової конвергенції до країн – кандидатів до вступу в Європейський Союз. Як виняток, законами про центральні банки окремих держав центробанкам дозволяється надавати короткострокові кредити лише з метою касового обслуговування бюджету, обмежуючи розмір кредитів певним розміром його дохідної частини. Такий підхід дає центральному банку можливість гнучкіше формувати свої відносини з урядом. З одного боку, не порушується принцип політичної недоторканості Центробанку, а з другого є коректним з правового погляду інструментом підтримання державної економічної політики, якщо це не загрожує грошовій стабільності» [5].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про національний банк України» також передано законодавче обмеження щодо фінансування Національним банком України дефіциту державного бюджету: «Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку».

Л. Яснопольський розглядав як фінансову конституцію положення, відповідно до якого «позбавлення уряду необмеженої емісійної влади та протиставлення їй представництва фінансових інтересів країни» [6].

Так, відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України [7] джерелами фінансування бюджету є:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) - щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених цим Кодексом.

Пр цьому відповідно до п. 2 ст. 15 Бюджетного кодексу України джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

Отже, уряд України не має абсолютної емісійної влади. Це є одним з елементів бюджетної незалежності Національного банку України.

Відповідно до п. 3 ст. 15 Бюджетного кодексу України джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є:

1) кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів;

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

У разі зменшення обсягу джерел фінансування державного бюджету певного типу порівняно з обсягом, визначеним законом про Державний бюджет України, допускається за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, збільшення обсягу джерел фінансування державного бюджету іншого типу з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту державного бюджету (п. 4 ст. 15 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до п. 4 ст. 42 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк для забезпечення виконання покладених на нього функцій здійснює таку операцію: купує (крім купівлі в емітента) та продає цінні папери в установленому законодавством порядку. Обмеження, встановлене цим пунктом, не поширюється на придбання цінних паперів у емітента у випадках, передбачених пунктом 3 частини другої статті 71 Закону України «Про Національний банк України»: участь у капіталах інших підприємств, установ, що забезпечують діяльність Національного банку.

В юридичній літературі зазначається, що норма п. 4 ст. 42 не забороняє Національному банку України «... придбання державних цінних паперів при їх первинному розміщенні, що за певних умов може становити загрозу монетарній стабільності у разі, якщо в такий спосіб центральний банк фактично кредитуватиме уряд у значних розмірах. Саме тому Бюджетний кодекс Російської Федерації містить норму щодо неможливості придбання Банком Роси боргових зобов'язань Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації, муніципальних утворень при їх первинному розміщенні з метою використання їх як джерела фінансування дефіциту бюджету» [5].

Крім того, як зазначає О. Запотоцька «... беручи до уваги те, що по-перше, право емісії є виключним правом Національного банку України, по-друге, можливість та необхідність емісії визначається виключно Національним банком України, вважаємо, що функція монопольного здійснення емісії національної валюти України та організація готівкового грошового обігу є основною функцією Національного банку України» [8, с. 126].

Таким чином, фінансування бюджетних витрат може здійснюватись з використанням інструментів фондового ринку, шляхом придбання Національним банком України державних цінних паперів.

Одним з елементів-бюджетної незалежності Національного банку України вчені називають порядок перерахування частки його прибутку до Державного бюджету України.

9 липня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України» [9]. Закон України «Про Національний банк України» було доповнено ст. 5¹. В 2015 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України», яким внесено зміни до ст. 5¹ Закону України «Про Національний банк України» [10].

Так, згідно зі ст. 5¹ Закону України «Про Національний банк України» одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку. Національний банк визначає прибуток до розподілу шляхом зменшення прибутку на суму нереалізованих доходів. Національний банк спрямовує нереалізовані доходи до резерву переоцінки. Нереалізовані доходи, що стають реалізованими у наступних періодах, включаються до прибутку до розподілу у відповідних звітних періодах. Національний банк компенсує суму перевищення нереалізованих витрат над сумою резерву переоцінки коштами прибутку поточного року, а в разі їх недостатності - коштами загальних резервів. Національний банк після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку річної фінансової звітності за рахунок прибутку до розподілу забезпечує формування загальних резервів у розмірі 10 відсотків від обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку.

Крім того, згідно зі ст. 5¹ Закону України «Про Національний банк України» Рада Національного банку має право прийняти рішення про додаткове спрямування прибутку до розподілу

на формування інших резервів, які є джерелом фінансування інвестицій, що спрямовуються на забезпечення діяльності Національного банку, у розмірі до 2 відсотків від обсягу грошово-кредитних зобов'язань Національного банку та на збільшення статутного капіталу Національного банку. Після спрямування прибутку до розподілу на цілі, визначені вище, прибуток до розподілу підлягає перерахуванню до Державного бюджету України у повному обсязі.

Згідно з ч. 8 ст. 5¹ Закону України «Про Національний банк України» Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.

Таким чином, як слушно наголошує Л. Воронова, «...підставою перерахування Національним банком суми перевищення доходів над витратами є фактичний склад: а) наявність дефіциту Державного бюджету України згідно із відповідним законом; б) перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку за попередній, ніж за звітний бюджетний рік, що затверджується Радою Національного банку України» [5].

Висновки.

1. Бюджетну незалежність Національного банку України протягом 2010–2015 рр. було посилено.

2. Виявлено такі критерії бюджетної незалежності Національного банку України: участь Національного банку України у фінансуванні бюджетних видатків; заборона на купівлю/придбання Національним банком України цінних паперів на первинному ринку; законодавче закріплення положення, що одержання прибутку не є метою діяльності Національного банку України; визначення порядку спрямування прибутку до розподілу, заборона Національному банку України перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.

3. Встановлено, що потребує посилення бюджетна незалежність Національного банку України за критерієм Роль центрального банку в бюджетному процесі.

Список використаних джерел:

1. Щеглюк М. С. Пріоритети розвитку центрального банку в умовах фінансової інтеграції: дис. ...канд. економ. наук: 08.00.08 – «Гроші, фінанси і кредит». Київ, 2016. 274 с.
2. Про затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15>
3. Конституційні повноваження та правовий статус Національного банку України. *Вісник Національного банку України*. 2013. С. 8–10.
4. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
5. 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. К.: Салком, 2000.
6. Яснопольский Л. Н. Государственный банк. СПб., 1907.
7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Запотоцька О.В. Адміністративно-правовий статус Національного банку України: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2017. 238 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного банку України: Закон України від 9 липня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2478-17>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України: Закон України від 18 червня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-19#n213>