

АВТОНОМІЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ: В ПОШУКАХ КОМПРОМІСУ

“Банкір уряду” повинен бути незалежним

ЦЕНТРАЛЬНИЙ БАНК — ГОЛОВНА КРЕДИТНА ІНСТИТУЦІЯ ДЕРЖАВИ

Центральний банк у ринковій економіці є ключовою ланкою кредитної системи. Він виступає головним органом державного регулювання макроекономічних процесів за допомогою грошово-кредитних методів. За сучасних умов діяльність центрального банку має вирішальний вплив на стабільність грошової одиниці, надійність банківських установ, дієвість платіжно-розрахункового механізму, що загалом визначає ефективність функціонування всієї економіки країни. У зв'язку із цим статус центрального банку, його незалежність від органів виконавчої влади набувають важливого значення при встановленні функціональних повноважень і принципів організації центральних банківських інститутів у всіх країнах, де діють ринкові відносини. Їхній досвід може мати практичну цінність при формуванні ефективної інституційної структури кредитної системи економіки перехідного періоду, в тому числі й України.

Важливість цього питання визначається не лише економічними факторами, на які має вплив статус центрального банку (стабільність грошової одиниці та фінансово-кредитної системи), але й політичними, зумовленими загальним рівнем довіри населення та підприємницьких структур до уряду, ефективність рішень якого багато в чому залежить від успішної взаємодії із центральним банком.

Незалежний статус центрального банку (набутий у процесі історичного розвитку тієї чи іншої країни або закріплений у законодавчому порядку) дає йому змогу не пов'язувати свої дії з динамікою політичної кон'юнктури, а забезпечувати реалізацію грошово-кредитної політики, використовуючи при цьому

найбільш ефективні засоби. Він повинен мати можливість бути проти вагою уряду, який може вирішувати економічні питання, керуючись суто політичними міркуваннями (наприклад, майбутніми виборами) і тому використовувати популістські методи. Незалежність центрального банку при цьому є необхідною умовою забезпечення стабільності національної грошової системи. Справа в тому, що уряд може бути зацікавленим у використанні емісійних важелів для досягнення

*Незалежний центральний банк
— необхідна умова забезпечення
стабільності національної
грошової системи*

певних цілей, що мають кон'юнктурний характер, а саме: зниження рівня безробіття, підвищення зарплат, отримання додаткових надходжень до бюджету, розширення державних витрат на утримання соціальної сфери та ряд інших заходів, не підкріплені реальними фінансовими ресурсами. Дані обставини вимагають існування відпрацьованої процедури прийняття центральним банком рішень, які б не залежали безпосередньо від поточних дій уряду.

Водночас незалежність центрального банку об'єктивно не може бути абсолютною. У тактичних питаннях щодо регулювання економіки вона не повинна вступати у протиріччя зі стратегічними цілями економічної політики органів державного управління. Центральний банк як головна кредитна інституція держави повинен враховувати загальноекономічні цілі та узгоджувати свої дії з урядом й іншими державними установами, які формують економічну і фінансову політику. На практиці дана проблема має бути вирішена у



Олександр Дзюблюк,
викладач Тернопільської академії народного господарства.
Кандидат економічних наук.

Закінчив кредитно-економічний факультет Тернопільського інституту народного господарства. Працював економістом у дирекції банку “Україна” по Тернопільській області.

певний компромісний спосіб, дієвість якого визначається довірою ділових кіл країни до політики, що проводиться центральним банком. Це складний і тривалий процес, який можна простежити на прикладі функціонування центрального банку в країнах, де його незалежний статус є основою державної економічної політики, — насамперед у США та Німеччині.

ФЕДЕРАЛЬНА РЕЗЕРВНА СИСТЕМА США

На початку XX століття в Конгресі США пропозиції щодо заснування центрального банку, його структури й управління розподілялися на дві групи: одні були спрямовані на підтримку сильної централізованої організації, підпорядкованої урядові (подібної до тих, що існували в Європі); іншими передбачалося створення ряду регіональних банків, кожен із яких мав би власні повноваження центрального банку. У ті роки внаслідок традиційної американської недовіри до центральних органів влади було прийнято рішення, ближче до другої моделі. Тому 23 грудня 1913 року Конгрес США прийняв Закон “Про Федеральну резервну систему”, яким передбачалося створення центрального банку не як одного інституту, а як системи із дванадцяти регіональних цен-

тральних банків, діяльність яких до певної міри координувалася Радою у Вашингтоні. До складу Ради входило сім осіб — міністр фінансів, контролер грошового обігу та п'ять членів, що призначалися президентом за погодженням із сенатом. Усі резервні банки мали право проводити власну політику, що нерідко призводило до виникнення протиріч між ними. Однак криза початку 30-х років виявила нежиттєздатність такої аморфної структури, якою на той час була ФРС. Відсутність єдиної політики та послідовної лінії керівництва негативно позначалися на результатах діяльності центрального банку в сфері грошово-кредитного регулювання економіки. Тому в структурі керівництва ФРС провели ряд важливих змін. Насамперед із Ради керуючих було виведено міністра фінансів та контролера грошового обігу, які представляли виконавчу владу, натомість президентом призначалися нові члени. Раді надавалося право затверджувати кандидатури президентів регіональних банків і встановлювати процентну ставку, за якою ці банки надають кредити комерційним банкам. Крім того, вона визначала мінімальний рівень резервів, які комерційні банки зобов'язані зберігати на своєму рахунку в центральному банку. Нині члени Ради керуючих ФРС призначаються президентом США і затверджуються сенатом на 14-річний термін. Після цього вони вже не підпорядковуються уряду і законодавчій владі, хоча загалом ФРС взаємодіє з усіма державними органами, які формують економічний курс країни.

Спочатку Федеральна резервна система мала звітувати перед вищим законодавчим органом США лише раз на рік. Однак із 1975 року голова Ради керуючих став регулярно проводити консультації з профільними комітетами сенату та палати пред-

ставників, а з кінця 70-х років ФРС двічі на рік подає до Конгресу матеріали про деякі показники розвитку американської економіки. Проте можливості реального впливу законодавців на діяльність центрального банку вкрай обмежені. Це пов'язано насамперед із тим, що ФРС не фінансується з бюджету, а функціонує за рахунок процентів за цінними паперами федерального уряду, що знаходяться в неї. Тому на практиці Конгрес США утримується від надання прямих вказівок ФРС із питань грошової політики. Проте це не стає на заваді у відносинах між центральним банком і владними структурами. Голова ФРС та члени Ради керуючих постійно радяться з міністром фінансів та іншими представниками виконавчих органів влади щодо економічної і фінансової політики.

Узгодження дій центрального банку США з урядом не впливає, однак, на рівень його автономії щодо визначення основних напрямів грошово-кредитної політики та способів її реалізації. Така політика проводиться в основному через операції на відкритому ринку, а також шляхом зміни умов надання комерційним банкам кредитів ФРС, що безпосередньо пов'язано з обсягами грошової маси в обігу, яка в свою чергу визначає рівень зайнятості та стабільність цін. При цьому законодавством допускається, що оголошені цілі Федеральної резервної системи можуть іноді відхилитися від політичних цілей уряду США. Важливо також, що ФРС практично звільнена від контролю, під яким перебувають усі інші урядові організації, зокрема з боку Головного бухгалтерського управління Конгресу.

Таким чином, особливості формування та історичного розвитку ФРС відображають загалом непростий процес становлення в США повноцінної системи центрального банку, за рівнем незалежності з яким можуть зрівнятися центральні банки всього кількох країн світу, зокрема Німеччини.

ФЕДЕРАЛЬНИЙ БАНК НІМЕЧЧИНИ

Німецький федеральний банк (Дойчбундесбанк) посідає особливе місце серед фінансових інститутів розвинутих країн і досить часто розглядається експертами як еталон за

ступенем незалежності серед усіх центральних банків.

На відміну від США, Федеральний банк Німеччини має більш централізовану структуру, утворену згідно із законом від 26 червня 1957 року на базі центральних банків земель західних окупаційних зон. Нині до цієї структури входить:

1) Рада як вищий керівний орган банку, яка визначає грошову і кредитну політику, загальні принципи ведення справ та адміністративного управління;

2) Правління як виконавчий орган, що реалізує рішення Ради та здійснює операції з федеральним урядом, кредитними установами, що виконують завдання федерального значення, валютні операції (в тому числі з урядами інших країн), операції на відкритому ринку;

3) 9 центральних банків земель, які здійснюють операції з місцевими органами влади та кредитними інститутами в межах своїх регіонів. За своїм статусом керівні органи центрального банку Німеччини прирівняні до федеральних відомств, і це визначає їхнє стратегічне значення як суб'єктів державного управління.

Не підпорядковуючись уряду, Німецький федеральний банк може інтерпретувати його політику, виходячи із власних пріоритетів

Бундесбанк самостійно визначає основні напрями грошової політики, спрямованої на забезпечення стабільності національної валюти і безперервності банківських розрахунків у країні. При цьому законодавством передбачається, що центральний банк у принципі повинен підтримувати загальну економічну політику федерального уряду, якщо це не суперечить виконанню основних обов'язків банку. По суті, Дойчбундесбанк, не підпорядковуючись уряду, може інтерпретувати його політику, виходячи із власних пріоритетів. Це дає змогу повністю абстрагуватися від політичних аспектів тих чи інших економічних рішень.

Однак, як і в діяльності Федеральної резервної системи США, незалежність центрального банку Німеч-

До слова про рівень незалежності від уряду центрального банку США: законодавством допускається, що оголошені цілі Федеральної резервної системи можуть іноді відхилитися навіть від політичних цілей уряду

чини від владних структур не виключає можливості конструктивного співробітництва та координації дій з урядом, що знаходить відображення у регулярних взаємних консультаціях. Так, члени федерального уряду можуть брати участь у засіданнях керівних органів Бундесбанку з правом дорадчого голосу. Крім того, вони можуть клопотати про відстрочку на два тижні прийняття рішень з обговорюваних питань. У свою чергу уряд повинен запрошувати президента банку на засідання кабінету, присвячені обговоренню грошової політики. Така система сприяє прийняттю оптимальних узгоджених рішень, що найбільше відповідає як поточним потребам економіки, так і стратегічним цілям Німецького федерального банку.

Як свідчить досвід розвинутих країн, чим самостійніший центральний банк у проведенні своїх операцій, тим стабільніше й ефективніше функціонує фінансово-кредитна система в цілому. Зокрема, одним із чинників серйозніших досягнень у США і Німеччині порівняно, скажімо, з Великобританією та Італією у боротьбі з інфляцією за останні десятиліття є більша незалежність від уряду Федеральної резервної системи США та німецького федерального банку, ніж Банку Англії та Банку Італії, які підпорядковані урядам цих країн. Важливим фактором цінової стабільності у країнах із незалежним центральним банком є низькі інфляційні очікування, що ґрунтуються на довірі суспільства до грошово-кредитної політики, яка виключає можливість політичного тиску на рішення банку. При цьому результативність боротьби з інфляцією великою мірою визначається ефективним поєднанням усіх заходів макроекономічного регулювання, що також визначається статусом центрального банку.

БАЗОВІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО СТАТУСУ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ

Загалом статус центрального банку в кожній країні формується під впливом історичного розвитку, стану демократичних інститутів у суспільстві, врешті-решт є відображенням усіх процесів, що відбуваються в економіці. Однак на практиці безпосередній вплив на статус центрального банку та рівень його неза-

лежності має сукупність політичних та правових факторів, які умовно можна поділити на такі основні групи:

- процес формування керівництва центрального банку;
- особливості взаємодії центрального банку та уряду;
- законодавче визначення діяльності центрального банку;
- регулювання можливостей фінансування центральним банком державного бюджету.

1. Процес формування керівництва та визначення строків його повноважень є важливим фактором політичної незалежності центрального банку. У переважній більшості промислово розвинутих країн керівники банку призначаються або обираються із числа кандидатур, запропонованих урядом. Загалом виконавча влада має вирішальний вплив у процесі призначення вищого керівництва центрального банку, що на перший погляд може вважатися моментом, який суперечить самим основам його незалежного функціонування. Насправді у процедуру формування керівництва центрального банку з боку урядових структур закладено важливий стримуючий механізм, який включає два основні аспекти. По-перше, строки, на які призначаються керівники банку, як правило, перевищують термін дії мандата виконавчої влади: 14 років у США, 8 — у Німеччині, 7 — у Канаді, Нідерландах, Австралії. Це дає змогу усунути в діяльності центрального банку елемент політичної нестабільності у період перевиборних кампаній та змін урядів. По-друге, в більшості промислово розвинутих країн керівництво центрального банку не може бути відкликано раніше встановленого строку. У таких країнах, як Бельгія, Нідерланди, Данія процедура відкликання керівника центрального банку є досить складною, а у США, Німеччині, Великобританії, Ірландії дострокове припинення повноважень голови і членів директорату взагалі не допускається.

2. Наступним фактором, що визначає рівень незалежності центрального банку, є особливості його взаємодії з урядом та можливість останнього втручатися у механізм розробки й реалізації грошово-кредитної політики. У переважній більшості розвинутих країн центральні банки зобов'язані координувати свої дії із загальною стратегією державного регулювання. При цьому уряд має пра-

У переважній більшості промислово розвинутих країн керівники центрального банку не можуть бути відкликани раніше встановленого строку, який, як правило, перевищує термін дії мандата виконавчої влади

во інструктувати центральний банк щодо обрання напрямів грошово-кредитної політики і здійснювати контроль за його діяльністю. Такий стан справ характерний для Великобританії, Канади, Японії, Нідерландів, Швеції, Іспанії. Найнижчий рівень політичної незалежності серед центральних банків промислово розвинутих країн — у Франції та Італії, де центральні банки цілкомито перебувають під контролем уряду. Діаметрально протилежна ситуація у США, Німеччині та Швейцарії, де конструктивне співробітництво центральних банків із виконавчою владою не підміняється втручанням урядових структур у грошово-кредитну політику.

3. Ще один фактор — це правові аспекти незалежності центральних банків, пов'язані із законодавчим визначенням цілей їхньої діяльності. У більшості промислово розвинутих країн (Японії, Німеччині, Франції, Канаді, Швейцарії, Австралії, Нідерландах) основні цілі і сфера діяльності центрального банку відображені у конституції або у спеціальних законах. Наприклад, законодавством Німеччини основним обов'язком Бундесбанку визначено забезпечення стабільності національної валюти. При цьому перед центральним банком поставлено три головних завдання: регулювання грошового обігу, регулювання кредитного забезпечення економіки, організація платіжного обороту. У Швейцарії головною метою центрального банку є підтримання цінової стабільності. Подібні завдання визначено і для інших центральних банків, діяльність яких регламентована законодавством. У той же час даний фактор не відіграє ключової ролі щодо забезпечення незалежності центральних банків. У США, Великобританії, Італії та інших країнах законодавчого трактування завдань центрального банку або немає, або воно подається в загальних рисах. Щоправда, рівні не-

залежності центральних банків у цих країнах значно відрізняються між собою.

Незважаючи на те, що формування функцій центрального банку повинно законодавчо окреслювати поле його діяльності та основні повноваження, на практиці визначення таких широких орієнтирів, як підтримання макроекономічної стабільності або сприяння добробуту населення не може бути надійною основою самостійності банку щодо регулювання економіки. До того ж деякі із функцій центрального банку або пов'язані з ними завдання можуть мати й урядові структури. Тому в розвинених країнах закони здебільшого визначають інституційні характеристики діяльності центрального банку, структуру органів управління, процедури звітності. Водночас проблеми відносин центрального банку й органів державної влади, а також основи координації їхньої діяльності законодавчими актами, як правило, не розглядаються.

4. Важливе значення для незалежності центральних банків має фактор, який передбачає законодавче регулювання можливостей фінансування дефіциту державного бюджету. Центральні банки країни, у яких не діють обмеження на кредитування уряду, можна вважати більш залежними в реалізації своєї політики від органів виконавчої влади. Стосовно цього аспекту рівень незалежності центрального банку визначається його спроможністю звести кредитування державного бюджету виключно до меж цільових орієнтирів приросту грошової маси в економіці. Однак поширеним способом досягнення зазначеної мети є пряме законодавче обмеження або лімітування парламентом обсягів кредитування уряду, що застосовується, зокрема, у Німеччині, Швейцарії, Японії, Франції та в інших промислово розвинених країнах. Необхідність таких обмежень зростає при низькому рівні розвитку фінансового ринку в країні та більш слабких позиціях центрального банку стосовно уряду.

Розглянуті фактори пов'язані між собою, а їх сукупність слід вважати базовою передумовою формування незалежного статусу центрального банку будь-якої країни. І хоча загальною в усіх країнах із ринковими відносинами тією чи іншою мірою реалізується концепція незалежного центрального банку, даний статус запроваджується з урахуванням національної специфіки та історичних особливостей формування кре-

дитної системи, що включають конкретні механізми взаємодії центрального банку з іншими органами державного управління. Це стосується і країн із перехідною економікою.

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

Труднощі переходу до ринкових відносин в Україні (спад виробництва, структурні диспропорції в економіці, нестабільність фінансової системи) мають безпосередній вплив на діяльність банків як ключової ланки соціально-економічної інфраструктури суспільства. Успішність реалізації заходів, спрямованих на реформування грошово-кредитної системи та досягнення макроекономічної стабілізації, значною мірою визначається статусом Національного банку як незалежного органу, що виконує загальнодержавні завдання із захисту національної валюти та забезпечення функціонування кредитної системи.

Хоча НБУ в своїй діяльності підзвітний лише Верховній Раді України і має право законодавчої ініціативи, чинні нормативні акти практично не забезпечують незалежного правового статусу Національного банку. У зв'язку із цим самостійність НБУ щодо проведення грошово-кредитної політики була істотно обмежена, що й спричинило значний тиск на нього з боку Верховної Ради і Кабінету Міністрів. На дії центрального банку вплинула також непослідовна економічна політика парламенту й уряду, а це, в свою чергу, негативно позначилося на стані фінансово-кредитної системи країни.

Нині зазначені негативні моменти дещо усунуто завдяки послідовній, виваженій політиці керівництва Національного банку, спрямованій на досягнення монетарної стабільності. Однак навіть ефективне управління

не може заповнити вакуум у законодавстві. Тому гарантією довгострокової фінансової стабілізації та міцної банківської системи повинно стати прийняття Закону "Про Національний банк України", який би чітко регламентував сферу повноважень центрального банку та його незалежність від виконавчої і законодавчої влади щодо питань грошової політики. При цьому основою механізму відносин між Національним банком та відповідними владними структурами мають стати регулярні консультації і надання інформації про діяльність центрального банку, а не прямі вказівки останньому.

У той же час законодавчо затверджена незалежність Національного банку, декларативно оформлена у тому чи іншому правовому акті, не може бути показником його реальної незалежності і гарантією неутручання у поточну діяльність. Тому важливо одночасно з прийняттям закону забезпечити незалежний статус Національного банку за іншими вищезгаданими напрямками. Зокрема, доцільно було б переглянути строки повноважень вищого керівництва банку з метою їх збільшення порівняно зі строками, протягом яких функціонують інші владні структури. Особливе значення за умов нестабільності фінансової системи, пов'язаної із незбалансованістю державних доходів і витрат, могла б мати, з одного боку, законодавча заборона Національному банку безпосередньо кредитувати дефіцит державного бюджету, а з другого, — встановлення системи обмежень щодо придбання центральним банком державних цінних паперів для власного портфеля.

Зрозуміло, що повноцінне виконання Національним банком України своїх базових функцій неможливе без забезпечення його повної самостійності щодо прийняття рішень та реалізації грошово-кредитної політики. Водночас використання зарубіжного досвіду в процесі реформування вітчизняної економіки не повинно супроводжуватися руйнуванням традиційних структур у централізованій банківській системі країни. Її реформування має здійснюватися поетапно, на еволюційній основі, з поступовим перетворенням центрального банку на справді незалежний впливовий інститут, який за допомогою монетарних важелів здійснюватиме регулювання економікою, захищаючи загальнонаціональні інтереси у грошово-кредитній сфері.

Закон України "Про Національний банк України" повинен чітко регламентувати сферу повноважень центрального банку та його незалежність від виконавчої і законодавчої влади щодо питань грошової політики