

Legal regulation of strengthening the institutional capacity of the National Bank of Ukraine

Правове регулювання розбудови інституційної спроможності Національного банку України

Volodymyr Mykhalchich

Key words:

National Bank of Ukraine, functional independence, judicial protection, claim enforcement, suspension of acts of the National Bank of Ukraine, restoration of violated law.

Ключові слова:

Національний банк України, функціональна незалежність, судовий захист, забезпечення позову, зупинення актів Національного банку України, відновлення порушеного права.

Постановка проблеми. Ринок фінансових послуг залишається дуже фрагментарним через низьку капіталізацію внаслідок нестабільних умов ведення бізнесу, незахищеності права власності та низького рівня корпоративного управління¹. Крім того, не сприяє його розвитку часткове дотримання принципу незалежності в діяльності Національного банку України, зокрема, такого її складника, як функціональна незалежність.

Мета статті – виявити недоліки Закону України «Про Національний банк України» та розробити пропозиції щодо напрямів його вдосконалення з метою його приведення у відповідність до Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також посилення функціональної незалежності Національного банку України.

Виклад основного матеріалу. 24 квітня 2015 року Президент України, відповідно до статті 93 Конституції України², виніс на розгляд Верховної Ради України проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України»³ та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України»⁴. Президент України визначив їх як невідкладні для позачергового розгляду Верховною Радою України.

Новація законопроектів полягала в доповненні Закону України «Про Національний банк України» ст. 13¹ щодо створення Радою Національного банку України Аудиторського комітету «з метою оцінки надійності та результативності системи внутрішнього контролю в Національному банку, повноти та достовірності річної фінансової звітності Національного банку. 18 червня 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України». Відповідно до ст. 13¹ Закону України «Про Національний банк України» «Рада Національного банку утворює Аудиторський комітет з метою оцінки надійності та результативності системи внутрішнього контролю в Національному банку, повноти та достовірності річної фінансової звітності Національного банку. Аудиторський комітет є консультативним робочим органом Ради Національного банку та діє на підставі положення, що затверджується Радою Національного банку. До складу Аудиторського комітету, крім членів Ради Національного банку, можуть входити незалежні експерти. Незалежним експертом може бути особа, яка має повну вищу освіту у галузі економіки, фінансів чи права або науковий ступінь у цих галузях, досвід роботи за фахом не менше 10 років

¹ Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління Національного банку України від 18 червня 2015 року № 391. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43352266>.

² Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

³ 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>.

⁴ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 6 грудня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n359>.

та має бездоганну ділову репутацію, зокрема, не має судимості, не погашеної і не знятої в установленому законом порядку. На незалежних експертів поширюються обмеження, встановлені частиною четвертою статті 10 та частиною першою статті 65 цього Закону. Кількість членів Аудиторського комітету не може бути більшою ніж п'ять осіб. Засідання Аудиторського комітету проводяться не рідше десяти разів на рік».

Таким чином, Аудиторський комітет має статус консультативного робочого органу Ради Національного банку. Діє він на підставі положення, що затверджується Радою Національного банку України. При цьому, відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України», Рада Національного банку України затверджує до 1 листопада звітного року аудиторську фірму для проведення аудиту річної фінансової звітності Національного банку, визначену за результатами проведення процедури закупівлі згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель»⁵.

Отже, норми п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» обмежують аудиторську експертизу фінансової діяльності Національного банку України незалежними аудиторами. Крім того, це ставить під питання достовірність оцінки правомірності відповідних дій Національного банку України. Навіть більше, як наслідок це призведе до обмеженого доступу до інформації щодо оцінки фінансової діяльності Національного банку України.

Крім того, в Законі України «Про Національний банк України» не закріплено повноваження Аудиторського комітету, порядок їх реалізації. У ст. 13¹ Закону України «Про Національний банк України» лише зазначається, що аудиторський комітет діє на підставі положення, що затверджується Радою Національного банку.

До того ж Закон України «Про здійснення державних закупівель», який зазначено у п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» втратив чинність 1 серпня 2016 року⁶. 25 грудня 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі». Водночас відповідні зміни до п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» не внесено.

Не дивлячись на те, що до Закону України «Про Національний банк України» вносились зміни з метою удосконалення правового статусу Ради Національного банку України, положення цього Закону потребують уточнення.

Так, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» Рада Національного банку затверджує Регламент Ради Національного банку України, положення про Аудиторський комітет та інші робочі органи Ради Національного банку. У п. 16 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» зазначено, що Рада Національного банку створює Аудиторський комітет та інші робочі органи Ради Національного банку, визначає їх склад та керівників.

Водночас невідомо, про які саме «інші робочі органи» йдеться у вищезазначених пунктах ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України». Зазначене призводить до неоднозначного розуміння окремих положень закону, в яких йдеться про «інші робочі органи Ради Національного банку». Отже, ці положення є такими, що викладені з порушенням вимог ст. 8 Конституції України щодо правової визначеності законодавчих актів.

Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» Рада Національного банку призначає та звільняє з посади керівника підрозділу внутрішнього аудиту. Водночас в цьому пункті не зазначається, за чиїм поданням відбувається таке призначення / звільнення.

Потребує редакції і ч. 3 ст. 10 Закону України «Про Національний банк України», згідно з якою особа не може бути членом Ради Національного банку, якщо вона має представницький мандат або є членом Кабінету Міністрів України, або обіймає чи обіймала посаду керівника органу державної влади (заступника керівника) та іншого державного органу (якщо не минув один рік з дня її звільнення з такої посади), або є особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або є керівником (заступником керівника) підприємства, установи та організації, або є керівником політичної партії чи членом керівних органів політичної партії, є посадовою особою, яка перебуває у трудових відносинах або надає послуги відповідно до цивільно-правового договору юридичній особі, яка надає фінансові послуги і знаходиться під наглядом Національного банку, або є власником істотної участі в такій юридичній

⁵ Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

⁶ Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>.

особі. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про Національний банк України» «Члени Ради Національного банку (крім Голови Національного банку) за виконання своїх функцій отримують винагороду за рахунок Національного банку. Розмір винагороди визначається відповідно до методики, затвердженої Радою Національного банку за поданням Правління Національного банку».

Так, оскільки члени Ради Національного банку України отримують матеріальну винагороду за свою роботу, то обмеження, згідно з яким особа не може бути членом Ради Національного банку, якщо вона має представницький мандат або є членом Кабінету Міністрів України, або обіймає чи обіймала посаду керівника органу державної влади (заступника керівника) та іншого державного органу (якщо не минув один рік з дня її звільнення з такої посади), або є особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дублює положення Конституції України.

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 78 Конституції України «народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку». Згідно зі ст. 120 Конституції України члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Хоча отримання прибутку і не є метою Національного банку України, тим не менш члени Ради Національного банку України отримують матеріальну винагороду за свою роботу. Така діяльність не підпадає під ознаки викладацької, наукової та творчої діяльності, а отже, підпадає під обмеження, встановлені ст. 78 та ст. 120 Конституції України.

Крім того, оскільки Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України» скасовано виконання обов'язків членами Ради Національного банку України на громадських засадах, то необхідним та доцільним вбачається уточнення їх службових обов'язків.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголошує, що потребують уточнення в законодавстві України і питання режиму виконання повноважень членами Ради Національного банку України, умов та порядку отримання ними винагороди⁷. Бачиться, що ці питання регулюються нормами трудового права.

Також функціональну незалежність Національного банку України було посилено шляхом внесення таких змін до ст. 74 Закону України «Про Національний банк України»: «Оскарження рішення, акта або дії Національного банку України не зупиняє їх виконання. Забезпечення позову шляхом зупинення рішень, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії не допускається».

Зазначені норми суперечать Конституції України (ст. 3 Конституції України адже саме судовий захист визнається міжнародними судовими установами та організаціями засобом правового захисту, що підлягає вичерпанню^{8; 9; 10; 11; 12} ст. 124, ст. 129, ст. 1291 Конституції України).

І вчені, і практики вважають, що у разі встановлення обмеження на здійснення судом забезпечення позову у справах, які стосуються оскарження актів, дій (бездіяльності) Національного банку України, обмежуватимуться гарантії людини і громадянина на поновлення порушених прав та закладатиметься

⁷ Висновок Головного науково-експертного управління 8 травня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54947.

⁸ Deshko L. *European Standards of Human Rights: Course book*. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Dook), 2013. 142 p.

⁹ Дешко Л., Голуб В. Зміст вимог принципу правової визначеності щодо реалізації права кожного на ефективний судовий захист. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2012. Випуск 20, том. 1. С. 113–115.

¹⁰ Deshko L. *Criteria for the court's compliance with the obligation to provide justification of its decisions*. TEISE. 2016. № 99. P. 186–193.

¹¹ Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: монографія. Ужгород, 2016. 486 с.

¹² Deshko L. *Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility*. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84-103.

нерівність учасників процесу перед законом і судом, надаватимуться переваги одному з учасників судочинства, акти, дії чи бездіяльність якого оспорується^{13, 14, 15}.

Також ст. 74 Закону України «Про Національний банк України» суперечить ч. 3 ст. 22 Конституції України. Так, в ч. 3 ст. 22 Конституції України зазначено, що під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод.

Отже, неправомірним є звуження змісту та обсягу наявних прав відповідного суб'єкта звернення до суду. Особа має право звернутися з вимогою про зупинення рішення, акта або дії Національного банку України.

Навіть більше, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 31 травня 2011 № 4-рп/2011 «інститут забезпечення позову є елементом права на судовий захист і спрямований на те, щоб не допустити незворотності певних наслідків відповідних дій щодо відновлення порушеного права. Він віднесений до механізму захисту прав і свобод людини, зокрема в судовому порядку, і є гарантією їх захисту та відновлення, а отже, елементом правосуддя. Забезпечення позову стосується всіх стадій судового провадження (підготовка, призначення, розгляд справи, виконання рішення) і є складником комплексу заходів, спрямованих на охорону публічно-правового та матеріально-правового інтересу в адміністративному судочинстві, а також однією з гарантій реального виконання можливого позитивного для людини рішення, оскільки надає можливість суду до ухвалення постанови в адміністративній справі вжити заходів до забезпечення реалізації позовних вимог. Застосування інституту забезпечення позову не повинне мати винятків щодо актів, дій чи бездіяльності окремих суб'єктів – учасників судового процесу».

Ба більше, ст. 74 Закону України «Про Національний банк України» не забезпечує дотримання положень ст. 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якими передбачено право на справедливий суд та право на ефективний засіб правового захисту.

Висновки. Отже, все вищезазначене дозволяє нам дійти таких висновків:

1. Протягом 2010–2015 рр. істотно підвищено функціональну незалежність Національного банку України.
2. З метою приведення Закону України «Про Національний банк України» у відповідність до Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також посилення функціональної незалежності Національного банку України обґрунтовано такі пропозиції щодо напрямів його вдосконалення:
 - 1) викладення ст. 74 Закону України «Про Національний банк України» у новій редакції, відповідно до якої забезпечення позову здійснюється шляхом зупинення рішень, актів Національного банку України, а також щодо встановлення судом для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії;
 - 2) закріплення у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» переліку «інших робочих органів»;
 - 3) виключення у нормах п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» обмеження аудиторської експертизи фінансової діяльності Національного банку України незалежними аудиторами;
 - 4) закріплення в ст. 13¹ Закону України «Про Національний банк України» повноважень Аудиторського комітету, порядку її реалізації;
 - 5) внесення змін до п. 10 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» в частині посилання на Закон України «Про публічні закупівлі»;
 - 6) встановлення п. 17 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» суб'єкта, за чиїм поданням відбувається призначення / звільнення з посади керівника підрозділу внутрішнього аудиту Радою Національного банку України;

¹³ Зауваження до проекту закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України (реєстраційний №2742). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54947&pf35401=346244>.

¹⁴ Право Європейського Союзу: навч. посібник, 2-ге вид. / За заг. ред. Р.А. Петрова. Київ : Істина, 2009. 376 с.

¹⁵ Dешко L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. Закон и жизнь. 2013. №12/3. С. 64–67.

- 7) виключення у ч. 3 ст. 10 Закону України «Про Національний банк України» дублювання положення ч. 2 ст. 78 та ст. 120 Конституції України щодо обмеження, згідно з яким особа не може бути членом Ради Національного банку, якщо вона має представницький мандат або є членом Кабінету Міністрів України, або обіймає чи обіймала посаду керівника органу державної влади (заступника керівника) та іншого державного органу (якщо не минув один рік з дня її звільнення з такої посади), або є особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 8) уточнення службових обов'язків членів Ради Національного банку України.

Анотація

Статтю присвячено питанню функціональної незалежності Національного банку України. Виявлено недоліки Закону України «Про Національний банк України» та розроблено пропозиції щодо напрямів його вдосконалення з метою його приведення у відповідність до Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також посилення функціональної незалежності Національного банку України.

Summary

The article is devoted to the issue of functional independence of the National Bank of Ukraine. The shortcomings of the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine" were identified and proposals were made on ways to improve it in order to bring it in line with the Constitution of Ukraine, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the strengthening of the functional independence of the National Bank of Ukraine.

Використана література:

1. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління Національного банку України від 18 червня 2015 року № 391. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43352266>.
2. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. 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>.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 6 грудня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#n359>.
7. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
8. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>.
9. Висновок Головного науково-експертного управління 8 травня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54947.
10. Deshko L. European Standards of Human Rights : Course book. Donetsk : Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
11. Дешко Л., Голуб В. Зміст вимог принципу правової визначеності щодо реалізації права кожного на ефективний судовий захист. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2012. Випуск 20, том. 1. С. 113–115.
12. Deshko L. Criteria for the court's compliance with the obligation to provide justification of its decisions. *TEISE*. 2016. №99. P. 186–193.
13. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій : монографія. Ужгород, 2016. 486 с.
14. Deshko L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83). P. 84–103.

15. Зауваження до проекту закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України (реєстраційний №2742). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54947&pf35401=346244>.
16. Право Європейського Союзу : навч. посібник, 2-ге вид. / За заг. ред. Р. А. Петрова. Київ : Істина, 2009. 376 с.
17. Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. *Закон и жизнь*. 2013. №12/3. С. 64–67.

Volodymyr Mykhalchich,
*Candidate of Law Sciences, Docent,
Doctorate of the Chair of Constitutional Law and Comparative Law
Uzhgorod National University*