

К. А. Возняковська

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ЗАКОНОДАВЧИХ МЕЖ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ БАНКІВСЬКИХ БАНКРУТСТВ

У статті аналізуються законодавчі положення щодо змісту кредитно-грошової політики Національного банку України в контексті банківських банкрутств. Зроблено висновки про те, що законодавство про банки та банківську діяльність повинно бути доповнене правилами, що виокремлюють заходи щодо забезпечення стабільності банківської системи в умовах кризи, а також визначено потребу введення в процедуру банкрутства системних банків спеціальних нормативно-правових запобіжників процедурного характеру, які убезпечують від помилкових рішень Національного банку України та роблять відповідні процедури ексклюзивними.

Ключові слова: грошово-кредитна політика, Національний банк України, Господарський кодекс, банкрутства банків, стабільність банківської системи.

Постановка проблеми. Сучасним завданням державної економічної політики стає вироблення гнучких та стимулюючих інструментів, здатних забезпечити утвердження правопорядку у фінансово-кредитній сфері та детінізацію господарських відносин. У науці господарського права ця думка отримала розвиток завдяки розумінню того, що «заходи державної грошово-кредитної політики, які реалізуються в межах горизонтальних відносин за участю суб'єктів господарювання, мають бути введені в загальне поле та логіку правил здійснення господарської діяльності» [1, с. 348].

Тобто для вирішення цих питань необхідно чітко визначитися з правовим забезпеченням загальних напрямів, завдань та інструментів державної економічної політики у сфері діяльності банків та інших фінансових установ.

Передусім, має бути з'ясовано те, чи перебуває стабільна та надійна робота банківських установ та загалом банківської системи країни в межах тих напрямів державної економічної політики, які визначені в законодавстві. Вирішення цього питання неодмінно наштовхує на питання загальної міри, повноти та доцільності

правового закріплення заходів державної економічної політики загалом та заходів фінансово-кредитної політики зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання грошово-кредитної політики держави здобули, здебільшого, відображення в економічній та фінансовій літературі. Серед правових аспектів відповідної тематики можна відзначити роботи В.К. Мамутова, Д.В. Задихайла, Т.А. Латковської, О.П. Подцерковного, П.П. Віхрова та деяких інших. На жаль, у цих дослідженнях не розкрито питання законодавчих обмежень саме грошово-кредитної політики Національного банку України (далі – НБУ) в контексті банківських банкрутств, що заважає оцінювати якість заходів державної економічної політики у сфері забезпечення стабільності банківської системи.

Мета статті – визначити законодавчі межі грошово-кредитної політики Національного банку України в контексті банківських банкрутств, а також сформулювати на цій основі науково-обґрунтовані пропозиції щодо попередження необґрунтованої ліквідації банків, здатної дестабілізувати економічні відносини загалом.

Виклад основного матеріалу. Якщо поглянути на положення Господарського кодексу (далі – ГК) України, то цей ос-

новоположний акт виділяє у абз. 10. ч. 1 ст. 10 «Поняття грошово-кредитної політики», метою якої є «забезпечення економіки необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування й розвитку економіки. Водночас не можна забувати про те, що тісно пов'язаним із банківництвом є також такі напрями державної економічної політики, визначені у абз. 3 та абз. 11 ст. 10 ГК: «інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення й концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва» та «валютна політика, спрямована на встановлення й підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання». Тобто йдеться про макроекономічне завдання державної економічної політики у сфері банківської діяльності та фінансового обігу. Водночас інвестиційна та валютна політика створюють необхідні умови та передумови здійснення державної грошово-кредитної політики.

Положення щодо грошово-кредитної політики розвиваються в розділі ГК України, коли у ч. 3 ст. 335 зазначається те, що розроблення основних засад грошово-кредитної політики та контроль за її виконанням здійснює Рада Національного банку України. У ст. 25 Закону «Про Національний банк України» ці положення уточнюються вказівкою на ініціативний характер НБУ щодо розроблення відповідних засад. Якщо ж розглянути Пропозиції стосовно розроблення основних засад державної грошово-кредитної політики на 2016-2020 рр., затверджені 18.08.2015 р. № 541 Правлінням Національного банку України та адресовані Раді НБУ, то можна побачити елементи співвідношення поняття грошово-кредитної політики в розумінні Правління НБУ з іншими напрямками державної економічної політики у цій сфері. Зокрема про ліквідність банківської системи у відповідних Пропозиціях згадується

двічі в розділі 4 «Основні елементи оновленої системи». Під час визначення методу визначення базової процентної ставки: «залежно від структурної позиції ліквідності банківської системи (тобто її дефіциту або профіциту) ключова процентна ставка буде або ставкою за операціями з надання ліквідності (наприклад, за операціями рефінансування), або за операціями зі стерилізації (наприклад, проведення тендерів щодо розміщення депозитних сертифікатів Національного банку)». А також під час визначення ролі обов'язкових резервів у структурі банківського регулювання: «Цей інструмент використовуватиметься для регулювання ліквідності банківської системи та посилення впливу зміни ключової процентної ставки на процентні ставки міжбанківського ринку. Із часом відбуватиметься відхід від застосування цього інструменту з метою трансмісії грошово-кредитної політики». Тобто ми спостерігаємо надзвичайно вузький підхід до розуміння грошово-кредитної політики, де банківська ліквідність та спроможність виступають скоріше факультативним елементом цінової стабільності, аніж першорядним об'єктом впливу.

Про таку спрямованість грошово-кредитної політики свідчать також не лише інші положення відповідних актів НБУ, але й висновки багатьох економістів й фінансистів щодо «цінової стабільності» у складі поняття такої політики [2, с. 21; 3, с. 48; 4].

НБУ в зазначених вище Пропозиціях прирівнює грошово-кредитну політику до монетарної, основною стратегією якої визнається «сприяння фінансовій стабільності», «підтримання достатнього рівня міжнародних резервів та здійснення контролю за зростанням грошових агрегатів», «створення середовища низької та стабільної інфляції». Але в такому контексті грошово-кредитна політика звужується лише до рівня «цінової політики», яка «спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення *стабільності оптових та роздрібних цін*» (курсив – К.В.).

Багато в чому такий стан зумовлений положеннями ст. 24 Закону України «Про Національний банк України», де грошово-кредитна політика зведена до «регулювання обсягу грошової маси».

Але досить часто в науковій літературі поширена інша, більш широка концепція грошово-кредитної політики, де відводиться місце не лише монетаризму у вузькому розумінні цього економічного явища, але й більш широким заходам державної економічної політики у фінансовій сфері, коли забезпечення ліквідності та надійності функціонування банківської системи не виключається зі складу грошово-кредитної політики. Зокрема Л.І. Рябініна демонструє зважене розуміння грошово-кредитної політики «як комплексу довгострокових стратегічних цілей розвитку країни» і, відповідно, закликає «перестати ототожнювати її з грошово-кредитним регулюванням - комплексом довгострокових тактичних дій регулятора» [5].

Тут не можна не звернути увагу на співвідношення класичного монетаристського підходу до регулювання економіки, який сьогодні себе не виправдовує завдяки обмеженості засобів регулювання, із кейнсіанським підходом до макроекономічного регулювання. Ідеться про те, що кейнсіанський підхід «відкидає можливість зростання багатства нації, через такий передавальний механізм, як швидкість руху грошей», що відстоюється прибічниками монетаризму. Прибічники кейнсіанської моделі вважають, що «передавальним механізмом від грошової маси до національного доходу можуть бути лише норма позичкового проценту та інвестиції, які збільшуються при зменшенні норми позичкового проценту і зменшуються при збільшенні» [5]. Тобто без урахування інвестиційного аспекту та елементів зайнятості, які охоплюють і заходи щодо дієвості банківської системи загалом, розраховувати на монетарну стабільність не є можливим.

Водночас, як показує досвід ринкових реформ в Україні, саме прорахунки в забезпеченні довгострокової ліквідної та надійної роботи банківської системи з боку НБУ та інших органів державного управління призвели до того, що НБУ був вимушений витратити значні валютно-грошові ресурси на «авральне» відновлення ліквідності банківських установ, що призвело до збільшення

грошово-кредитної маси, незважаючи на засади державної економічної політики. Це стало доказом того, що сьогодні монетарні заходи грошово-кредитної політики (без узгодження зі структурно-функціональними заходами підтримки ліквідної та надійної роботи банківської системи) нічого не варті, адже не здатні в довгостроковій перспективі забезпечити інфляційні та інші монетарні показники.

Саме тому інструменти регулювання, які виділяються фахівцями в складі грошово-кредитної політики НБУ (визначення норм обов'язкових резервів, операції на відкритому ринку, відсоткову політику, рефінансування комерційних банків, підтримання курсу національної валюти, регулювання імпорту та експорту капіталу [6, с. 34-35]), мають інтерпретуватися в єдності та взаємозв'язку на користь комплексного підходу до визначення змісту регулятивного впливу в банківській сфері.

Економісти небезпідставно вважають, що антиінфляційна політика не може бути вчинена лише заходами монетарного характеру. Зазначається серед іншого не лише потреба в поєднанні заходів удосконалення валютного та монетарного регулювання з антимонопольним, але також, наприклад, заходи, спрямовані на «підтримку розвитку експортоорієнтованих виробництв із високою доданою вартістю та створення позитивних стимулів для заведення в країну валютної виручки експортерів» [7; 8, с. 19]. Останнє неможливо здійснити в умовах недовіри до банківської системи та численних втрат інвесторів, що відбуваються у зв'язку з банківськими банкрутствами. «Саме збереження установ мусить бути метою процедур відновлення, бо інакше банківська криза отримує глобальне розповсюдження й загрожує всій національній економіці» [9]. «В умовах нестійкої рівноваги ринкової економіки, що розвивається, будь-які потрясіння в банківській сфері призводять до паралізації платіжної системи, коливань курсу національної валюти, зумовлюють загострення політичної ситуації» [10, с. 26].

Водночас треба враховувати те, що навіть у фінансово-економічній літературі немає єдності щодо питання змісту державної економічної політики у сфері забезпечення стабільності банківської системи. Наприклад,

висловлюють досить суперечливі думки стосовно політики НБУ щодо зміцнення банківського сектору, коли її рекомендується «спрямовувати на стимулювання капіталізації останнього та «очищення» від неплатоспроможних банків та банків, які порушують банківське законодавство, <...> підвищуючи довіру населення до банків, а також відкрито й прозоро проводити комунікаційну політику НБУ задля зменшення паніки в суспільстві й підвищення фінансової грамотності» [11, с. 220]. Проте простим «очищенням» від неплатоспроможних банків та банків, які порушують банківське законодавство» підняти довіру суспільства та зменшити паніку не можна, адже саме ці дії, якщо вони здійснюються жорстко, призводять до втрати відповідної довіри та зростання паніки. Це нагадує «лікування головного болю гільйотиною», тобто має шоківий характер для економіки та несе загрозу руйнування довіри між фінансовим та нефінансовим секторами на тривалу перспективу.

Криза 2014-2016 років в Україні довела потребу в науково-обґрунтованому системному підході до державної економічної політики в банківсько-фінансовій сфері, яка ґрунтується на гнучких заходах щодо відновлення ліквідності банківських установ та потребує урахування зовнішньополітичних, корупційних, соціально-гуманітарних та правових чинників. Не випадково навіть поставлено під сумнів питання про те, чи «неправомірними є введення тимчасових адміністрацій поза рішенням суду та вилучення Нацбанком заставного майна фінансових установ» [9]. Тому пропозиції стосовно запровадження нормативних обмежень у повноваження щодо здійснення регуляторної діяльності НБУ можна розглядати адекватною реакцією суспільства на суб'єктивізм та непрозорість у прийнятті відповідних рішень, які шкодять якості управління банківською та загалом кредитно-фінансовою сферою. Тобто йдеться про те, що невдачі НБУ в ручному управлінні сферою банківської ліквідності, численні підозри в неефективному рефінансуванні об'єктивно обумовили запит суспільства на більш обмежену та уведену в прогнозовані межі фінансову політику НБУ, здатну забезпечити стабільність функціонування банківської системи. Адже будь-яка свавільна

управлінська діяльність об'єктивно веде до зловживань. Природно, що такі обмеження може створити нормативно-правове регулювання. Проблема полягає в тому, що забезпечення гнучкості відповідних правил, як показує досвід, з огляду на недосконалість законотворчого процесу в Україні досягається з великими труднощами. Система відповідних обмежень потребує ретельного науково-експертного опрацювання.

Як правильно зазначається в літературі, «ефективність застосування державних інструментів у подоланні банківських криз залежить від узгодження цілей із завданнями і механізмами структурних, інституціональних та податкових реформ». Поняття «державне антикризове управління в банківському секторі» [12] має стати ключем у розробленні засад державної економічної політики у сфері фінансово-банківського регулювання загалом. Має бути враховано різницю в змісті відповідної політики в умовах зростаючої економіки та в умовах кризи, як це відбувається зараз. Тобто останнє вимагає виокремлення спеціального правового режиму управління банківським сектором в умовах кризи. Сам факт циклічності банківських криз свідчить про те, що відповідні заходи мають набути особливого правового закріплення та мати певний часовий проміжок застосування та супроводжуватися розширеними оперативними повноваженнями НБУ за умови чітких правовстановлюючих фактів та запровадження інструментів дієвого незалежного (громадського) контролю, ефективність якого має зумовлювати відповідні надзвичайні повноваження та швидку реакцію банківського регулятора.

Висловлене переконує в потребі диференціації державно-владного впливу на сферу банківництва у формі встановлення різних правових режимів сталого та кризового управління державою фінансово-економічною системою. Як правильно зазначається в економічній літературі, належна макропруденційна політика базується на виявленні повільного накопичення та раптової матеріалізації системного ризику фінансової системи. Відповідно до цього, уникнення ризиків вимагає їхнього відстеження та передбачення [13].

Це стосується й відносин щодо забезпечення ліквідності та спроможності фінан-

сово-кредитних установ. Адже однаковий правовий режим державного регуляторного впливу в цих відносинах під час кризи і поза нею не дозволяє диференціювати повноваження Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО), Кабінету Міністрів України та інших органів державного управління в цій сфері (залежно від складності економічних умов, у яких приймаються відповідальні управлінські рішення).

Тут має бути сприйнятий актуальним такий досвід, що загалом вписується в стратегію децентралізації в державі розвинутих країн щодо диференціації наглядових функцій у банківській сфері, коли мандат на проведення макропруденційної політики закріплено за окремим комітетом поза центральним банком, але за участі представників центрального банку в цьому комітеті (Австралія, Франція, США) [14]. У цьому разі йдеться про відповідальність не лише комерційних банків перед центробанком, але й про ефект так званого «горизонтального нагляду, коли розширюється відповідальність центральних банків у сфері фінансової стабільності. Зокрема у Великобританії новостворений Комітет фінансової політики (Financial Policy Committee – FPC) наділений повноваженнями щодо зниження ризиків фінансової системи в цілому, а це, у свою чергу, передбачає рекомендації змін до правил та політики Пруденційного регулятора (Prudential Regulatory Authority – PRA) та Органу з фінансової поведінки (Financial Conduct Authority – FCA) на принципах «до-тримуйся або пояснюй» [13, с. 38].

Не можна також ігнорувати розбіжність між регуляторними функціями НБУ та ФГВФО, коли вирішення питання про визнання банку проблемним та подальші кроки щодо подолання проблемності банку і його ліквідації розведені в різних законах та спираються на компетенції різних органів, що об'єктивно знижує ефективність політики щодо забезпечення стабільності банківської системи. Вирішення питання про проблемність тієї чи іншої банківської установи у разі системного банку потребує щонайменше особливого виділення в структурі відповідної політики НБУ.

Висновки і пропозиції. Враховуючи те, що застосування правила «занадто вели-

кий, щоб збанкрутувати» не знайшло послідовного відображення в політиці НБУ, то не залишається іншого виходу, аніж закріпити в законодавстві положення про спеціальний та винятковий характер прийняття відповідного рішення в майбутньому, в основі якого має бути низка запобіжників від помилкового управлінського акту. Потрібна не лише незалежна експертна оцінка наслідків визнання банку проблемним, але й пропорційність відповідних актів, коли визнання банку проблемним та наступні негативні процедури, які мають незворотній за своїми наслідками характер, визнаються винятково останнім та небажаним заходом, який повинен супроводжуватися ключовими гарантіями не лише «вкладним» фізичним особами, але й господарюючим суб'єктам – власникам поточних рахунків, реструктуризації зобов'язань й широкої можливості для передання активів слабого банку діючим банківським установам.

У такому обмеженні не можна вбачати зазіхання на незалежність НБУ як центробанку, тому що йдеться саме про нормативно-правові обмеження процедурного характеру, які не підпорядковують рішення НБУ рішенням інших органів, а передбачають фіксацію процедурних етапів та ініціюють вживання чиновниками достатніх і пропорційних заходів щодо порятунку слабких системних банків, роблять їх ексклюзивними. У медицині це називається обов'язковими протоколами лікування, які надають рішенням щодо порядку лікування стандартизованого та системного вигляду.

Звісно, вирішення цього питання потребує змін у Законі «Про банки та банківську діяльність», певного обмеження дискреційних повноважень НБУ. Але враховуючи суспільний інтерес до забезпечення стабільності банківської системи та загалом економічного укладу суспільства, такі законодавчі кроки є необхідними.

Список використаної літератури:

1. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. Київ: Юстиніан, 2006. 424 с.
2. Гриценко А.М. Стабільність грошової одиниці як ціль монетарної політики. Вісник Національного банку України. 2002. № 11. С. 20-22.

3. Козюк В.В. Сучасні центральні банки: середовище функціонування та монетарні рішення. Тернопіль: Астон, 2001. 300 с.
4. Шаринська О.Є. Цінова стабільність: сутність та місце у системі цілей грошово-кредитної політики. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми, 2005. Т. 13. С. 25-33
5. Рябініна Л.М. Чи є в Україні грошово-кредитна політика? URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/543/1/Рябініна%20Л.М.%20Чи%20є%20в%20Україні%20грошово-кредитна%20політика.pdf>
6. Національний банк і грошово-кредитна політика: підручник / за ред. докт. екон. наук, проф. А.М. Мороза та канд. екон. наук, доц. М.Ф. Пуховкіної. Київ: КНЕУ, 1999. 368 с.
7. Демченко Б.А., Касьянова Н.В. Сучасні інфляційні процеси в Україні в умовах нестабільної економіки. Економіка та управління національним господарством. 2017. Вип. 7. С. 39-43.
8. Стратегія розвитку банківської системи 2016-2020: «Синергія розвитку банків та індустріалізації економіки» Київ, 2016. 93 с.
9. Лановий В.С. Як подолати колапс банківської системи. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/3/616692/>
10. Коваленко В.В., Коренева О.Г. Определение факторов, вызывающих возникновение системных банковских кризисов и методы их диагностики. Бизнес Информ. 2006. № 9. С. 24-26.
11. Руденко З.М. Фінансова криза в Україні 2014-2015 років: причини та інструменти регулювання. Науковий вісник НЛТУ України. 2015. Вип. 25.7. С. 216-221.
12. Коваленко В.В. Інструменти державного антикризового управління в банківському секторі. Вісник Української академії банківської справи: зб. наук. праць. 2006. № 2. С. 8-14.
13. Шкляр А.І. Макропруденційне регулювання як елемент забезпечення фінансової стабільності. Економіка і прогнозування. 2014. № 3. С. 32-40.
14. Петрик О.М. Основні аспекти макропруденційної політики в сучасних умовах. Вісник НБУ. 2013. № 9. С. 3-5.

Возняковская К. А. О законодательных рамках денежно-кредитной политики Национального банка Украины в контексте банковских банкротств

В статье анализируются законодательные положения относительно содержания денежно-кредитной политики Национального банка Украины в контексте банковских банкротств. Сделан вывод, что законодательство о банках и банковской деятельности должно быть дополнено правилами, отделяющими меры по обеспечению стабильности банковской системы в условиях кризиса, а также введены в процедуру банкротства системных банков специальные нормативно-правовые предохранители процедурного характера, которые защищают от ошибочных решений Национальный банк Украины и делают соответствующие процедуры эксклюзивными.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, Национальный банк Украины, Хозяйственный кодекс, банкротства банков, стабильность банковской системы.

Vozniakovska K. On legislative framework for the monetary policy of the National Bank of Ukraine in the context of bankruptcy proceedings

The article analyzes legislative provisions regarding the content of the monetary policy of the National Bank of Ukraine in the context of bankruptcies. It is concluded that the legislation on banks and banking activities should be supplemented with rules on separate measures to ensure the stability of the banking system in crisis conditions, and introduce the special procedural limitation into bankruptcy law for system banks, which protect against erroneous decisions of the NBU and make the relevant procedures are exclusive.

Key words: monetary policy, National Bank of Ukraine, Economic Code, bank failures, stability of the banking system.