

ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ

ДМИТРЕНКО Юлія Миколаївна - здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ
УДК 342.951.336.71 [477]

Исследуется механизм правового регулирования обращения денег, определяются факторы влияния и предоставляются предложения по совершенствованию полномочий Национального банка Украины и Кабинета Министров Украины по проведению денежно-кредитной политики.

Ключові слова. Банк, грошовий обіг, грошово-кредитна політика, Національний банк України, Кабінет Міністрів України, регуляторна політика, пропозиція грошей, попит грошей, правові чинники регулювання грошей.

Забезпечення стабільного грошового обігу, як головне завдання Національного банку України (далі – НБУ), яке визначено Конституцією України., потребує пошуку шляхів удосконалення правового забезпечення. Механізм регулювання грошового обігу закладається в грошово-кредитній політиці, яка розробляється центральним банком країни. Грошово-кредитну політику відповідно до Закону України «Про Національний банк України» [1] слід тлумачити як систему заходів із регулювання грошового обігу та кредиту, які спрямовані на економічне зростання, стримування інфляції, забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення, регулювання платіжного балансу з метою збалансування і задоволення суспільного попиту на гроші.

Правові питання регулювання грошового обігу аналізувалися в працях Воронової Л.К., Алісова Є.О., Орлюк О.П., Костю-

ченко О.А., Гетьманцева Д.О., Заверухі І.Б., Шкарупі В.К., Кучерявенка К.П., Качана О.О., Козюка В.В., Костіна Н.І., Латковській Т.А., Савлука М.І., Селіванова А.О. та ін. Проте діяльність НБУ по регулюванню грошової маси в сучасних умовах розвитку банківських правовідносин з метою визначення шляхів удосконалення правових заходів потребує дослідження.

Діяльність НБУ по регулюванню грошово-кредитної сфери обумовлюється не лише необхідністю стабілізації грошової маси, але і необхідністю захисту інтересів клієнтів банків, забезпечення без ризикової діяльності всієї банківської системи та іншими факторами [2, с. 247]. Тому із всіх заходів центрального банку в регулюванні грошово-кредитної політики важливе значення мають заходи регулювання обігу грошової маси, її структури, параметрів та ін., тобто тих елементів, які складають пропозицію грошей. Це положення може бути обране як критерій для відмежування правовідносин, які складають зміст грошово-кредитної політики держави в системі формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Механізм правового регулювання грошового обігу потребує дослідження з позицій аналізу змісту грошово-кредитної політики як фінансово-правового інституту.

Мета. На підставі аналізу банківського законодавства з питань повноважень суб'єктів грошово-кредитної політики та чинників, що впливають на її досконалість, потребують поглибленого вивчення нові

заходи регулювання грошовою масою, що є у розпорядженні держави, зокрема, Національного банку України, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Основними економічними засобами регулювання обсягу грошової маси є наступні: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків; 2) процентну політику; 3) рефінансування комерційних банків; 4) управління золотовалютними резервами; 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку; 6) регулювання імпорту та експорту капіталу; 7) емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними [3, с. 4].

Стратегічна ціль грошово-кредитної політики має бути підпорядкованою загальним стратегічним цілям соціально-економічної політики держави: стабілізації сукупного обсягу виробництва, зайнятості та рівня цін. Тактичною метою політики є забезпечення внутрішньої стабільності грошей, тобто оптимальної рівноваги між попитом і пропозицією грошей. Визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації [4, с. 36]. Оскільки Конституція України покладає на НБУ обов'язок забезпечувати стабільний грошовий обіг, цілком логічно вважати НБУ відповідним суб'єктом за грошово-кредитну політику.

Предметом правового регулювання в сфері грошового обігу є, по-перше, відносини із регламентації грошово-кредитної політики як правової категорії (визначення, встановлення концептуальних положень, цілі, індикатори, показники, методи, засоби регулювання, наприклад, порядок формування обов'язкових резервів, та інші), по-друге, відносини із визначення кола суб'єктів та їх повноважень, визначення їх завдань, функцій і компетенції, по-третє, організаційно-правові основи формування, прийняття основних засад грошово-кредитної політики, її реалізації та контролю за її здійсненням, тобто процесуальні відносини;

Враховуючи ці елементи відносин з приводу обігу грошової маси, за різними критеріями дослідники виділяють декілька груп правовідносин:

а) за змістом правового регулювання можна виділити відносини між вищими законодавчими та виконавчими органами державної влади і НБУ з приводу закріплення основ проведення грошово-кредитної політики, а також відносини в ході реалізації грошово-кредитної політики;

б) за предметом правового регулювання це є відносини із визначення статусу НБУ у сфері грошово-кредитної політики (завдання, функції, компетенція та ін.), делегування йому повноважень щодо здійснення грошово-кредитної політики, а також відносини із приводу її реалізації. Акти, які регулюють ці відносини (в основному, це акти НБУ) визначають основні параметри грошово-кредитної політики (цілі, засоби, методи та ін.);

в) за характером предмету правового регулювання можна виділити відносини, які виникли і існують виключно як компонент грошово-кредитної політики (наприклад, це обов'язкове резервування коштів), та відносини, які випливають з діяльності центрального банку (наприклад, як кредитора останньої інстанції), а не внаслідок грошово-кредитної політики, але у яких вона активно здійснюється центральним банком (наприклад, це операції з цінними паперами чи регулювання імпорту та експорту) [5, с. 87].

До числа заходів НБУ, які не охоплюються поняттям грошово-кредитної політики, не потрапляють або потрапляють побічно такі заходи адміністративного регулювання, як реєстрація банків, ліцензування їх діяльності, встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків, застосування санкцій та інше, що прямо не впливає на грошову пропозицію (побічно на неї впливає велика кількість факторів). З числа індикативних заходів не можна віднести до числа засобів грошово-кредитної політики встановлення обов'язкових економічних нормативів, встановлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій (їх мета – захист інтересів клієнтів та безризикова банківська

діяльність), а також кореспондентські відносини.

Всі заходи НБУ здійснюються у сфері відносин із банками і зводяться до регулювання діяльності банків, що прямо відмічається в ст. 14 Закон України «Про Національний банк України». Правління Національного банку згідно з Основними засадами грошово-кредитної політики через відповідні монетарні інструменти та інші засоби банківського регулювання забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організує виконання інших функцій [1, ст. 14].

Таким чином, грошово-кредитна політика є самостійною категорією, але засоби і методи, які застосовуються в процесі її реалізації, відносяться до банківського регулювання (але лише в тій частині, яка стосується регулювання грошової пропозиції).

Засоби і методи грошово-кредитної політики виступають інструментом досягнення поставлених державою цілей, відрізняючись серед інших елементів цієї системи особливою спрямованістю на регулювання безпосередньо грошової пропозиції, тобто кількості грошей в обігу, їх структури та ін. Характеризуючи загальну тенденцію їх застосування, О. П. Орлюк відмічає, що «грошово-кредитна політика повинна здійснюватись «пасивно», тобто так, щоб інфляція, процентні ставки, реальний обмінний курс, тощо визначалися ринковими факторами без активного централізованого управління грошово-кредитною системою» [6, с. 137]. Ведення грошово-кредитної політики суто ринковими методами було б ідеальним варіантом, який означав би повну гармонію інтересів центрального і комерційних банків, однак на практиці такого співпадіння інтересів немає: інтереси грошово-кредитної політики не становлять предмет інтересів жодного комерційного банку, який не в змозі впливати на всю грошову пропозицію, і це викликає необхідність застосування владних, імперативних методів.

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначені форми (адміністративна і індикативна) та методи державного регулювання діяльності банків. Якщо засоби адміністративного регулювання передбачають систему владних

приписів, то засоби і методи індикативно-го регулювання передбачають як владні приписи, так і цілий ряд інструментів, які юридично не обмежують волю суб'єктів відносин у сфері грошово-кредитної політики – визначення процентних ставок, рефінансування банків, кореспондентські відносини, управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції, операції з цінними паперами на відкритому ринку [7].

Слід звернути увагу на те, що воля суб'єктів правовими нормами тут не обмежується, але всі ці інструменти становлять поняття «регулювання». Звідси можна зробити висновок, що регулюванням охоплюється юридичні та економічні аспекти відносин НБУ і комерційних банків. Однак статус НБУ як органу управління і здійснення ним регулювання надає цим відносинам управлінський характер. Сама по собі участь НБУ у відносинах цивільно-правового характеру означає здійснення ним регулювання відповідних відносин, інакше НБУ в них просто не брав би участі. У цих випадках юридична обов'язковість змінюється на економічний примус.

Методи правового регулювання відносин у сфері грошово-кредитної політики відрізняються особливим поєднанням імперативності (метод владних приписів) та диспозитивності. В процесі проведення грошово-кредитної політики НБУ використовує не лише владні методи, до числа яких треба віднести, перш за все, обов'язкове резервування, засноване на владному імперативному методі регулювання, але і економічні методи регулювання, методи непрямого впливу, які самі по собі не несуть в собі владності приписів, але в сукупності з іншими методами регулювання грошового обігу створюють певні економічні умови, які спонукають суб'єкта до передбачуваної НБУ поведінки, яка може бути прогнозована і навіть спланована [2, с. 138].

В банківському праві, як відмічає Ю. В. Ващенко, «можна констатувати відсутність однорідних відносин, відмінних від відносин, які регулюються іншими галузями права, зокрема, фінансового, цивільного, господарського», і, «враховуючи неоднорідність відносин, які виникають у сфері

банківської діяльності, для їх регулювання застосовуються обидва методи: і метод владних приписів (імперативний метод), і диспозитивний метод» [8, с. 124]. Враховуючи позицію вчених, що «метод владних приписів», який притаманний фінансовим правовідносинам, є і основний методом банківських правовідносин [9], цілком слушним вважати що відносинам з приводу регулювання грошового обігу, що здійснює НБУ, властива виключна імперативність. Цей же момент відмічає і І. Б. Заверуха – «реалізація грошово-кредитної політики держави передбачає застосування центральним банком адміністративних та індикативних методів регулювання, де однозначно проявляється метод владних приписів – імперативний метод правового регулювання» [10, с. 10].

Отже, до числа методів реалізації грошово-кредитної політики як адміністративні, так і індикативні методи регулювання. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлені як адміністративні, так і ринкові методи регулювання банківської діяльності [7, ст. 66]. Наприклад, обов'язкове резервування коштів або обов'язковий продаж валюти (формально він не віднесений законом до числа засобів грошово-кредитної політики) багато в чому нагадують оподаткування за відсутністю, щоправда, головної ознаки – переходу права власності на певні суми коштів [3, с. 7].

Неоднорідність предмету і методів правового регулювання обумовлює те, що відносини в сфері грошово-кредитної політики регламентовано нормами різних галузей права. З приводу інституту грошово-кредитної політики можна сказати, що його основи навіть у більшій мірі відносяться до числа інститутів фінансового права, ніж навіть банківського.

Грошово-кредитна політика складає предмет фінансово-правового регулювання в тому плані, що предметом цієї галузі права є відносини, які опосередковують основоположні засади діяльності держави в сфері руху публічних фінансових ресурсів. Конституція України визначила НБУ уповноваженим і відповідальним за здійснення грошово-кредитної політики. Нор-

ми конституційного права регулюють також порядок розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних із здійсненням грошово-кредитної політики, як і всіх найважливіших політичних питань, наприклад, заслуховування інформації НБУ про Основні засади грошово-кредитної політики на відповідний рік. Порядок проведення такої роботи, парламентських слухань та ін. врегульовано Регламентом Верховної Ради України [11].

Проте норми конституційного права окреслюють зовнішні обриси грошово-кредитної політики, але не розкривають її внутрішній зміст, який складають фінансові відносини, що відрізняються специфікою предмета правового регулювання. Специфіка ця полягає в тому, що фінансові питання є необхідним акомпанементом будь-яких практичних заходів, але це не змінює їх предметну приналежність і фінансово-правовий зміст – навіть в рамках будь-якої діяльності фінансові відносини займають особливе місце і відокремлені від інших питань. Тому змістовне наповнення адміністративного права в частині питань державної політики передбачає пізнання глибокого економічного змісту і природи кожного з видів відносин (в даному випадку – банківських відносин).

Відносини із здійснення грошово-кредитної політики виникають у зв'язку із здійснення грошової емісії, тобто це є відносини із виникнення і регулювання грошового обігу, який традиційно включається в предмет фінансового права [9, с. 7].

Визначаючи предмет фінансового права, академік Воронова Л.К. відзначає, що ним є суспільні відносини, які виникають в процесі мобілізації грошових ресурсів в централізовані та децентралізовані фонди держави та органів місцевого самоврядування, їх розподіл і використання, а також в ході контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням і у зв'язку з грошовою емісією [8, с. 135].

Норми, що регулюють відносини у процесі здійснення грошового обігу, як складової грошово-кредитної політики, являють собою цілісність, яка відповідає ряду ознак, властивих фінансовому праву.

1. Грошово-кредитна політика є владно-організуючою діяльністю держави, покликаною задовольняти суспільні грошові інтереси, і за об'єктом правового регулювання має виключне матеріальне (фінансове) значення.

2. Грошово-кредитна політика здійснюється в сфері грошового обігу, правове регулювання якого становить один із інститутів фінансового права. Під інститутом правового регулювання грошового обігу ми розуміємо сукупність правових норм, що регулюють відносини в процесі руху грошей у готівковій і безготівковій формі.

3. У фінансовій діяльності держави регулювання грошового обігу є одним із напрямів реалізації державної політики у сфері використання публічних фінансових ресурсів, що покладається на банківську систему. Публічність грошово-кредитної політики випливає із її суспільного призначення – регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу.

3. У законодавстві та фінансово-правовій літературі відмічається, що однією із обов'язкових суб'єктів правовідносин з грошового обігу є орган, наділений державно-владними повноваженнями. У грошовому обігу ним є Національний банк України відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України».

4. Норми, що регулюють відносини у сфері грошового обігу, найтісніше зв'язані з фінансовим правом методом правового регулювання, який на відміну від інших методів регулювання банківських правовідносин має виключно імперативний характер.

Отже, відносини із здійснення грошово-кредитної політики не зводяться тільки до відносин НБУ із банками, які є лише посередниками, а охоплює ширше коло питань. Більше того, в глибокому розумінні предметом грошово-кредитної політики є не банки, а грошовий обіг у кількісному і якісному відношенні. Банки у цих відносинах виступають як опосередкована ланка між суб'єктом управління (центральним банком як представником держави) і об'єктом

– грошовою системою. Правом емісії грошей наділений лише НБУ. Комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи є лише користувачами цього продукту НБУ [2, с. 136].

Максимум можливостей НБУ в грошовому обігу – це регулювання пропозиції грошей. Між тим, життя суспільства охоплює і попит, і пропозицію грошей. Однак на формування попиту вирішальне значення має діяльність Кабінету Міністрів України, фінансова і економічна політика. Тому реальність грошово-кредитної політики більше залежать від сукупності факторів.

Серед факторів, які залежать не стільки від центрального банку, скільки від уряду, можна назвати: цінову і тарифну політику в цілому, ріст цін, в т. ч. підприємств – монополістів, а також ріст цін в окремих секторах економіки, зайнятість, оплата праці, рівень заробітної плати, ріст бюджетних видатків, і їх структура, зовнішньоекономічна діяльність та ін. Всі ці питання можуть бути вирішені лише в результаті спільних дій Уряду і Національного банку України.

Ще одним суттєвим фактором вдосконалення грошово-кредитної політики є більш широке впровадження принципу плановості. Подальший розвиток плановості вимагає прийняття єдиного плану – Основних засад грошово-кредитної політики, – як узгодженого плану дій Уряду і НБУ, тобто потребує удосконалення процедура розробки і реалізації грошово-кредитної політики. На сьогодні можна зустріти скарги НБУ та центральних банків у інших країнах на політику «викручування рук» центральному банку, порушення його незалежності та ін. Аналіз практики свідчить, що цих явищ могло б бути менше, якби приймався єдиний план дій Уряду і НБУ в сфері грошово-кредитної політики. Тоді значна кількість питань могла б бути врегульована ще на стадії розробки і прийняття Основних засад грошово-кредитної політики. Це створювало б єдиний державний, узгоджений, скоординований режим реалізації грошово-кредитної політики. Цьому ж сприяло б і прийняття Кабінетом Міністрів України постанови, спрямованої на координацію діяльності міністерств і ві-

АНОТАЦІЯ

Досліджується механізм правового регулювання обігу грошей, визначаються чинники впливу та надаються пропозиції щодо удосконалення повноважень Національного банку України та Кабінету Міністрів України по проведенню грошово-кредитної політики.

SUMMARY

The mechanism of regulation of money, determined by factors of influence and offered suggestions for improving the powers of the National Bank of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine for conducting monetary policy.

Література

домств у зв'язку із реалізацією Основних засад грошово-кредитної політики.

Питання грошово-кредитної політики, зокрема грошового обігу, відносяться до числа питань надзвичайної державної ваги, рішення з цих питань може мати значення каталізатора суспільних процесів. Але Закон України «Про Національний банк України», який регламентує відносини Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України з НБУ, практично передбачає лише інформування цих органів центробанком про головні питання грошово-кредитної політики. Крім цього, в ньому варто передбачити обов'язок Правління НБУ інформувати Раду НБУ та вищі органи влади (а Раду НБУ у відповідних випадках) про найважливіші рішення, які можуть мати суспільне значення.

Висновки. Таким чином, можна коротко сформулювати, що: а) грошово-кредитна політика і її складова – політики грошового обігу, має бути єдиною державною, а не відомчою політикою; б) основні засади грошово-кредитної політики мають прийматися тільки Верховною Радою України.

Грошово-кредитна політика проводиться НБУ і закріплена в Законі про цей особливий центральний орган державного управління. Виходячи із змісту ряду положень Конституції України, правове забезпечення стабільного грошового обігу має розглядатись як загальнодержавне питання, а право НБУ на її проведення – як функція, делегована йому Верховною Радою України. Посилення загальнодержавних начал разом із гнучким поєднанням із принципом незалежності центрального банку має стати одним із головних напрямів вдосконалення всієї системи державного управління і правового забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку.

1. Про Національний банк України : Закон України : від 20.05.1999 р., № 679–XIV // *Голос України*. – 1999. – № 112.

2. Козюк В. В. Центральний банк і грошово-кредитна політика. – Тернопіль: Джура, 1999. – 260 с.

3. Савлук М. І. Грошово-кредитна політика Національного банку України та оцінка її ефективності // *Вісник Національного банку України*. – 1999. – №1. – С. 3 – 7

4. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.

5. Латковська Т. А. Актуальні питання розвитку банківської системи України на сучасному етапі // *Науковий вісник Буквинської державної фінансової академії: Зб. наук. пр.* – Вип. 7. – Чернівці, 2006. – С. 84-89.

6. Банківське право України / За ред. О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 390 с.

7. Про банки і банківську діяльність : Закон України : від 07.12.2000 р., № 2121–III // *Урядовий кур'єр*. – 2001.- № 8.

8. Ващенко Ю. В. Банківське право: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2009. – 344 с.

9. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

10. Заверуха І. Б. Банківське право : посіб. [для студентів] / І. Б. Заверуха. – Львів : Астролябія, 2002. – 222 с.

11. Закон України „Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // *Відомості Верховної Ради України*. –2010. – № 36. – № 14-15, № 16-17. – Ст.133.