

## РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

### ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ ПІДГРУНТЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ FINANCIAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR MONEY TURNOVER

**Михальський Ю.А.,**  
*кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
Голова Всеукраїнської професійної спілки правників*

У статті розкривається питання місця грошового обігу у системі фінансового права. Грошовий обіг досліджується у межах публічної фінансової діяльності. Висвітлюється вплив банківського права та законодавства на грошовий обіг.

**Ключові слова:** гроші, грошовий обіг, публічна фінансова діяльність, банківське право, державно-правовий вплив.

В статье раскрывается вопрос места денежного обращения в системе финансового права. Денежный оборот исследуется в рамках публичной финансовой деятельности. Освещается влияние банковского права и законодательства на денежное обращение.

**Ключевые слова:** деньги, денежное обращение, публичная финансовая деятельность, банковское право, государственно-правовое воздействие.

The article deals with questions of money circulation in the financial law system. Money circulation investigated within the public financial activities. Reveals the impact of banking law and legislation on the circulation of money.

**Key words:** money, money circulation, public finance, banking law, public legal effect.

Грошовий обіг потребує належного державного врегулювання та впливу на нього з боку уповноважених органів державної влади. Знаходячись у тісному взаємозв'язку з усією економічною системою держави, він набуває різноманітних форм, а також зачіпає різноманітні сфери суспільних відносин, що певною мірою ускладнює належний вплив на нього з боку держави.

Питання грошей здавна привертають увагу вчених, є чимало праць таких вчених, як Є.О. Алісов, О.М. Ашмаріна, В.П. Василець, Ф.Т. Діланян, А.Т. Ковальчук, О.А. Лукашов, В.В. Посполітак, А.О. Ситник, Є.Є. Фролова та інших. Проте дотепер розробляються й інші питання, пов'язані, зокрема, із з'ясуванням публічної фінансово-правової природи грошового обігу. Все це у сукупності з іншими обставинами й обумовило обрання предмета дослідження даної наукової статті.

**Мета статті** полягає у розкритті фінансово-правового підґрунтя грошового обігу у контексті публічної фінансової діяльності.

Публічна фінансова діяльність, що має безперервний, постійний характер, може спиратися й базуватися також лише на адекватних економічних відносинах. Цьому відповідає і грошовий обіг, правове регулювання якого зумовлюється потребами організації публічної фінансової діяльності та їй підпорядковується. Це, у свою чергу, визначає провідну роль в правовому регулюванні грошового обігу норм, передусім, фінансового права [1, с. 223].

Своєрідне бачення на правове регулювання грошового обігу викладає професор А.І. Худяков. Так, на його думку, інститут «Правове регулювання грошового обігу» є інститутом Загальної частини фінансового права, оскільки ці питання однаково стосується руху коштів усіх фондів, що входять до складу фінансової системи, й опосередкованих різними правовими інститутами Особливої частини фінансового права. Також даний інститут стосується всіх грошових відносин, натомість фінансові відносини є лише їх частиною [2, с. 184]. І далі вчений пропонує під розглядом інститутом розуміти сукупність правових норм, що встановлюють грошову одиницю країни, види грошових знаків, їх форми і номінали, порядок випуску в обіг і забезпечення, заходи захисту грошової системи і національної валюти, основи організації грошового обігу в країні [2, с. 188–189]. Звичайно, наведений авторський підхід має право на існування; більше того, він дещо подібний до підходів щодо визначення місця публічного фінансового контролю, адже протягом двох останніх десятиліть ведеться наукова дискусія на предмет розгляду даних відносин у Загальній чи Особливій частині фінансового права.

Нам більше імпонує пропозицію професора О.А. Лукашова, яка зводиться до того, що «...до Загальної частини фінансового права треба включати тільки ті норми, що встановлюють організаційно-правові засади грошової системи України, до числа яких належать юридичні норми, що визначають: на-

ціональну грошову одиницю України (національну валюту); масштаб цін; статус національної валюти; види державних грошових знаків, що відповідно до законодавства мають статус єдиного законного платіжного засобу на території України; порядок забезпечення державних грошових знаків; повноваження державних органів, які здійснюють управління в галузі функціонування грошового обороту в Україні. В системі Особливої частини фінансового права слід виокремити інститут, до якого віднести норми, що регулюють рух державних грошових коштів. Норми даного фінансово-правового інституту визначають організаційно-правові основи і процедуру руху грошових коштів під час формування, розподілу та використання публічних грошових фондів. Фактично мова йде про відносини, що складаються в рамках фіскально-бюджетного сектора грошового обороту» [3, с. 70–71].

Слушним є висновок про те, що головне завдання фінансово-правового регулювання грошового обігу полягає в підтримці правильного співвідношення між доходами населення та організацій в грошовій формі і вартістю товарів, платних послуг, пропонованих на внутрішньому ринку, оскільки саме в цьому випадку в обігу знаходиться достатня, необхідна кількість грошей, в чому і зацікавлена держава [4, с. 358]. При цьому зауваження викликає твердження, що за допомогою саме грошового обігу забезпечується «необхідна кількість грошей». Світові фінансові кризи, а також бюджетний дефіцит є свідченням того, що попри публічно-правове регулювання грошового обігу у державі грошей не може бути у достатній кількості.

Таким чином, грошовий обіг одночасно виступає і як необхідна умова функціонування сучасного суспільства, і як невід’ємна складова публічної фінансової діяльності. Враховуючи це, держава намагається врегулювати його як в межах своєї фінансової діяльності, так і в цілому у всіх сферах суспільних відносин.

Грошовий обіг як об’єкт фінансово-правового регулювання являє собою безперервний рух грошей при виконанні ними своїх функцій у готівковій і безготівковій формах, який обслуговує реалізацію товарів, а також нетоварні платежі і розрахунки в господарстві. Забезпечення безперервності руху грошей, його автоматизму є однією з головних цілей фінансової діяльності держави і одним із засобів її здійснення, оскільки будь-яка держава є постійно діючим механізмом, а оскільки потреби держави в коштах для виконання властивих їй функцій і вирішення існуючих завдань безперервні, то це спричиняє об’єктивну необхідність безперервного наповнення й витрат відповідних централізованих і децентралізованих фондів. Забезпечуючи свої власні потреби, держава у процесі здійснення фінансової діяльності сприяє безперервності грошового обігу і як особливому економічному процесу, і як сфері суспільного відтворення, забезпечуючи кругообіг вартості в економіці [1, с. 223–224].

Проте грошовий обіг обумовлюється не лише функціонуванням держави. Так, у разі відсутності

держави чи відмови її з будь-яких причин від забезпечення грошового обігу, зокрема емісії грошей, суспільство, як правило, досить швидко знаходить альтернативу, переходячи на використання іншої валюти або інших платіжних засобів, в тому числі – застосування бартеру. Відповідно, грошовий обіг обумовлений об’єктивними законами суспільного життя, які передбачають потребу в існуванні універсального платіжного засобу і міри вартості, а для суспільства і громадськості вже не так і важливо, чи цим засобом і мірою буде офіційний (емітований державою), чи неофіційний (нею не емітований) платіжний засіб.

У сучасних умовах розвитку суспільства перед державою, як регулятором відносин у сфері грошового обігу, має стояти першочергове завдання по створенню такої системи грошового обігу, яка б, насамперед, задовольняла існуючі суспільні відносини і не змушувала суспільство вдаватися до пошуків альтернативних засобів розрахунку.

Держава впливає на регулювання всіх суспільних відносин, у тому числі й у сфері грошового обігу, за допомогою механізму правового регулювання, яким є система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [5, с. 364]. Такий механізм у сфері грошового обігу представлений, насамперед, грошово-кредитною політикою – комплексом заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання визначених Законом України «Про Національний банк України» засобів і методів.

Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Національний банк України» основними економічними засобами і методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через: 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) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов’язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті; 8) зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; 9) емісію власних боргових зобов’язань та операції з ними.

В цілому, як слушно зазначає В.В. Баліцька, при регулюванні грошово-кредитного ринку НБУ застосовує набір таких монетарних механізмів та інструментів: а) відсоткові ставки; б) рефінансування комерційних банків; в) нормативи обов’язкового резервування коштів банківською системою; г) депозитні сертифікати НБУ для їх розміщення серед комерційних банків; д) операції на відкритому ринку; е) операції на валютному ринку (обмінний курс) [6, с. 13]. У цьому зв’язку І.В. Ветрова наголошує, що методи і засоби грошово-кредитної політики (норми обов’язкових резервів, відсоткові ставки, управління золотовалютними резервами, операції з цінними па-

перами на відкритому ринку, регламентація імпорту й експорту капіталу) впливають на пропозицію грошей, що цілком відповідає монетаристській концепції НБУ, а обов'язкове резервування відмічається як один із найважливіших засобів грошово-кредитної політики, який можна віднести до числа інструментів непрямого впливу на грошову масу, хоча щодо комерційних банків він є прямим і досить жорстким інструментом впливу [7, с. 11].

Зміст державно-правового впливу на процес грошового обігу, як стверджують М.І. Савлук, А.М. Мороз, І.М. Лазепко, полягає у тому, що, виступаючи у ролі посередника між банками при проведенні міжбанківських розрахунків, НБУ забезпечує: мінімізацію банківських ризиків; концентрацію, а водночас і оптимізацію надлишкових резервів комерційних банків; належний рівень безпеки системи розрахунків; ефективне регулювання грошового ринку завдяки отриманню оперативної та точної інформації про переміщення грошових коштів і стан банківських рахунків [8, с. 526–530].

Водночас відносини у сфері здійснення грошово-кредитної політики не зводяться виключно до відносин НБУ з банками, які є лише посередниками, а охоплюють ширше коло питань, ніж відносини грошово-кредитної політики. Навіть більше, у глибокому розумінні предметом грошово-кредитної політики є не банки, а грошовий обіг як предмет його регулювання в кількісному та якісному аспектах. Банки у цих відносинах виступають як опосередкована ланка між суб'єктом управління (центральним банком як представником держави) та об'єктом – грошовою системою [9, с. 136].

Безперечно, комерційні банки відіграють ключову роль у готівковому обороті, адже саме банківська система виконує роль зв'язуючої ланки між суб'єктами господарювання та одночасно забезпечує їх кредитними ресурсами. Дані установи, з одного боку, реалізують під проводом НБУ грошово-кредитний механізм, а з іншого, – є його безпосередніми учасниками. Разом з цим не слід применшувати ролі інших учасників грошових відносин, які теж суттєво сприяють руху коштів у фінансовій системі.

Всі ці суб'єкти грошового обігу здійснюють свою діяльність не лише відповідно до вимог фінансово-правових норм, а й з урахуванням власних потреб господарювання. Так, стратегічна ціль грошово-кредитної політики, як зазначає О.П. Орлюк, 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. При цьому, визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики, потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації [10, с. 36]. Доповнює її Т.А. Латковська, зауважуючи, що грошово-кредитна політика може бути реальною, якщо буде нерозривно пов'язана з бюджетною, податковою й зовніш-

ньоєкономічною, тобто якщо вона буде складником єдиної державної економічної політики [11, с. 265].

Правове регулювання грошового обігу має бути гнучким, щоб воно могло підлаштовуватися під плінні фінансово-економічні відносини. Проте як в такому разі слід бути з невід'ємним постулатом будь-якого законодавства – стабільністю? Відповідь на це питання криється саме в особливостях його правового регулювання. Як зазначає Є.О. Алісов, правове регулювання грошового обігу не обмежується юридичним впорядкуванням сукупної сфери ринків фінансових послуг, воно виходить за такі межі, оскільки ринкова інфраструктура як система установ і організацій (банків, бірж, ярмарків тощо), які забезпечують реалізацію відповідних фінансових послуг, організаційно відділена від публічно-фінансової інфраструктури, що забезпечує потреби в коштах держави й органів місцевого самоврядування. Обидві системи органів постійно взаємодіють, що забезпечує безперервність процесу грошового обігу [1, с. 11–13].

Такий вихід за межі проявляється у вигляді норм про порядок здійснення касових операцій, відкриття і обслуговування рахунків, видачу ліцензій банкам і небанківським кредитно-фінансовим установам, що тісно переплітається з господарською діяльністю. У свою чергу, за межами вказаних нормативних вимог такі господарюючі суб'єкти можуть діяти вже не за публічно-правовими принципами фінансового права, а на основі приватноправових підходів, передусім згідно з нормами цивільного права. У результаті виникає певна гнучкість у відносинах між суб'єктами грошового обігу, що виявляється і при здійсненні грошово-кредитної політики.

Як зазначає В.В. Козюк, методи правового регулювання відносин у сфері грошово-кредитної політики вирізняються особливим поєднанням імперативності (метод владних приписів) і диспозитивності. У процесі проведення грошово-кредитної політики НБУ використовує не лише владні методи, до яких треба віднести, насамперед, обов'язкове резервування, засноване на владному імперативному методі регулювання, а й економічні методи регулювання, методи непрямого впливу, які не несуть у собі владності приписів, але разом із іншими методами регулювання грошового обігу створюють певні економічні умови, що спонукають суб'єкта до передбачуваної НБУ поведінки, яка може бути прогнозована і навіть спланована [9, с. 138]. На думку С.В. Глібо, з якою слід погодитися, диспозитивний характер впливу (непряме регулювання, без примусу) мають: 1) рефінансування для ефективного коригування ліквідності банків, виконання функції кредитора останньої інстанції НБУ; 2) відсоткова політика з метою ефективного управління грошово-кредитним ринком, обсягами грошової маси в обігу, виконання функції кредитора останньої інстанції; 3) управління золотовалютними резервами для:

а) забезпечення внутрішньої й зовнішньої стабільності грошової одиниці України;

б) впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит і пропозицію грошей в Україні;

в) монетарного регулювання – купівля й продаж валютних цінностей [12].

У свою чергу, Ю.В. Ващенко зазначає, що у банківському праві прослідковується відсутність однорідних відносин, відмінних від відносин, які регулюються іншими галузями права, зокрема фінансового, цивільного, господарського, та враховуючи неоднорідність відносин, які виникають у сфері банківської діяльності, для їх регулювання застосовуються обидва методи: і метод владних приписів (імперативний метод), і диспозитивний метод [13, с. 124]. Таким чином, при регулюванні грошового обігу застосовуються як імперативний, так і диспозитивний методи. При цьому з метою гнучкості даних відносин окремі аспекти грошового обігу віддані на розсуд самих їх учасників, але ключові базові положення чітко закріплені у законодавстві та контролюються державними органами.

У правому регулюванні грошового обігу і класичному регулюванні публічних фінансових відносин є кілька ключових відмінностей:

– на відміну від «чисто» фінансових відносин, відносини у сфері грошового обігу можуть регулю-

ватися як імперативним, так і диспозитивним методами;

– дані відносини можуть здійснюватись і без державної правової реалізації, у випадку, коли суспільство чи його частина обирає певні платіжні інструменти, які відмінні від офіційних платіжних засобів;

– сфера грошового обігу не обов'язково пов'язана з відносинами щодо акумулювання, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів загального значення, оскільки даний обіг може проходити і поза їх межами;

– державний примус поєднується при регулюванні грошового обігу з непримусовими, найчастіше стимулюючими, переважно економічними заходами впливу.

Отже, державно-правовий вплив на процес грошового обігу має низку відмінностей від аналогічного впливу на інші сфери публічних фінансових відносин. При цьому окремі його аспекти мають не правовий, а, насамперед, економічний характер, що закріплено законодавством України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алісов Є.О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Є.О. Алісов. – Х., 2006. – 445 с.
2. Худяков А.И. Основы теории финансового права: учебное пособие / А.И. Худяков. – Алматы : Жеті жарғы, 1995. – 286 с.
3. Лукашов О.А. Правове регулювання грошової системи України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Лукашов. – Х., 2002. – 200 с.
4. Горбунова О.Н. Финансовое право : [учебник] / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 536 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
6. Баліцька В.В. Механізм монетарного регулювання: оцінка впливу на господарську діяльність та формування капіталу підприємств України / В.В. Баліцька // Економіка, фінанси, право. – 2008. – № 6. – С. 12–20.
7. Ветрова І.В. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.В. Ветрова. – К., 2007. – 19 с.
8. Савлук М.І. Гроші та кредит : [підручник] / [М.І. Савлук, А.М. Мороз, І.М. Лазепко та ін.] ; за наук. ред. М.І. Савлука. – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2011. – 589 с.
9. Козюк В.В. Центральний банк і грошово-кредитна політика / В.В. Козюк. – Тернопіль : Джура, 1999. – 260 с.
10. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації : [монографія] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.
11. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук / Т.А. Латковська. – Одеса, 2008. – 533 с.
12. Глібо С.В. Вплив правових засобів грошово-кредитної політики Національного банку України на банківську діяльність / С.В. Глібо // Проблеми законності. – 2009. – № 105. – С. 144–154.
13. Ващенко Ю.В. Банківське право : [навч. посіб.] / Ю.В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 344 с.