

ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБІГУ В УКРАЇНІ

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

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



**Дмитренко
Юлія Миколаївна**

*провідний спеціаліст
департаменту прав-
ових основ підпри-
ємницької діяльності
Національного банку
України*

Забезпечення стабільного грошового обігу як головне завдання Національного банку України (далі – НБУ), визначене 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 у працях Л. К. Воронової, Є. О. Алісова, О. П. Орлюк, О. А. Костюченко, І. Б. Заверухи, В. К. Шкарупи, М. П. Кучерявенка, О. О. Качана, В. В. Козюка, Н. І. Костіна, Т. А. Латковської, М. І. Савлука, А. О. Селіванова та інших. Проте діяльність НБУ по регулюванню грошової маси в сучасних умовах розвитку банківських правовідносин з метою визначення шляхів удосконалення правових заходів потребує дослідження.

Діяльність НБУ щодо регулювання грошово-кредитної сфери обумовлюється не лише потребою стабілізації грошової маси, але й необхідністю захисту інтересів клієнтів банків, забезпечення безризикової діяльності всієї банківської системи та іншими факторами [2, с. 247]. Тому з усіх заходів центрального банку в регулюванні грошово-кредитної політики важливе значення мають заходи регулювання обігу грошової маси, її структури, параметрів тощо, 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.

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, котрі є в 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 бан-

ків; 2) процентна політика; 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 мета грошово-кредитної політики має бути підпорядкована 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 грошово-кредитної політики.

Предметом правового регулювання в сфері грошового обігу є, по-перше, відносини з регламентації грошово-кредитної політики як правової категорії (визначення, встановлення концептуальних положень, цілі, індикатори, показники, методи, засоби регулювання, наприклад порядок формування обов'язкових ре-

зервів, та інші), по-друге, відносини із визначення кола суб'єктів та їх повноважень, окреслення їх завдань, функцій і компетенції, по-третє, організаційно-правові основи формування, прийняття Основних засад грошово-кредитної політики, її реалізації та контролю за 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 виділяються відносини між вищими законодавчими та виконавчими органами державної влади і НБУ з приводу закріплення основ проведення грошово-кредитної політики, а також відносини у ході реалізації грошово-кредитної політики;

б) за предметом правового регулювання – 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 з 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 предмета правового регулювання – відносини, які виникли й існують виключно як компонент грошово-кредитної політики (наприклад, це обов'язкове резервування коштів), та відносини, які впливають з діяльності центрбанку

(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 побіжно 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 впливають багато факторів). З 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, належать 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 здійснюватися «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 збігу 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 статті 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначені форми (адміністра-

тивна і індикативна) та методи державного регулювання діяльності банків. Якщо засоби адміністративного регулювання передбачають систему владних приписів, то засоби і методи індикативного 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 складають 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. У процесі проведення

грошово-кредитної політики НБУ використовує не лише владні методи, до яких треба віднести, перш за все, обов'язкове резервування, засноване на владному імперативному методі регулювання, але й економічні методи регулювання, методи непрямого впливу, які самі по собі не несуть 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].

У банківському праві, як слушно зазначає Ю. В. Ващенко, можна констатувати відсутність однорідних відносин, відмінних від відносин, які регулюються іншими галузями права, зокрема, фінансового, цивільного, господарського, і тому для регулювання відносин, які виникають у сфері банківської діяльності, застосовуються обидва методи: і метод владних приписів (імперативний метод), і диспозитивний метод [8, с. 124]. Підтримуючи позицію вчених, що метод владних приписів, який притаманний фінансовим правовідносинам, є і основним методом банківських правовідносин [9], вважаємо, що відносинам з приводу регулювання грошового обігу, що здійснює НБУ, властива виключна імперативність. Цей же момент завважує і І. Б. Заверуха: «Реалізація грошово-кредитної політики держави передбачає застосування центральним банком адміністративних та індикативних ме-

тодів регулювання, де однозначно проявляється метод владних приписів – імперативний метод правового регулювання» [10, с. 10].

Отже, до методів реалізації грошово-кредитної політики належать як адміністративні, так і індикативні методи регулювання. Статтею 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлено 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 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 предмета 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 засади навіть більшою мірою відносяться до 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. Норми конституційного права регулюють також порядок розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних зі 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 тощо врегульовано Регламентом Верховної Ради України [11].

Проте норми конституційного права окреслюють зовнішні обрис 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 посідають 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 (у даному разі – банківських відносин).

Відносини зі здійснення грошово-кредитної політики виникають у зв'язку з проведенням грошової емісії, тобто це є відносини із виникнення і регулювання грошового обі-

гу, який традиційно включається в предмет фінансового права [9, с. 7].

Визначаючи предмет фінансового права, академік Л. К. Воронова зазначає, 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 являє собою владно-організуючу діяльність держави, покликану 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 впливає з її суспільного призначення – регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу.

4. У законодавстві та фінансово-правовій літературі відмічається, що одним з 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».

5. 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, котрі є лише посередниками, а охоплює ширше коло питань. Більш того, в найглибшому 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 тільки 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 у формуванні попиту вирішальне значення має діяльність Кабінету Міністрів України, фінансова і економічна політика. Тому реальність грошово-кредитної політики збільшого залежить від сукупності факторів.

Серед факторів, які залежать не стільки від центрального банку, скільки від уряду, можна назвати таке: цінова і тарифна політика в цілому, ріст цін, в т. ч. підприємств – монополістів, а також зростання цін в окремих секторах економіки, зайнятість, оплата праці, рівень заробітної плати, зростання 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. Сьогодні можна зустріти скарги НБУ та центральних банків інших країн на політику «викручування

рук» центральному банку, порушення його незалежності тощо. Аналіз практики свідчить, що цих явищ могло б бути менше, якби приймався єдиний план дій Уряду і НБУ у 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 відомств у зв'язку із реалізацією Основних засад грошово-кредитної політики.

Питання грошово-кредитної політики, зокрема грошового обігу, є питаннями надзвичайної державної ваги, каталізатором 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.

Таким чином, можна коротко сформулювати, що а) грошово-кредитна політика і її складова – полі-

тика грошового обігу має бути єдиною державною, а не відомчою політикою; б) основні засади грошово-кредитної політики мають визначатися тільки Верховною Радою України.

Грошово-кредитна політика проводиться НБУ і закріплена в законі про цей особливий центральний орган державного управління. Виходячи із змісту 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 з гнучким поєднанням принципу незалежності центрального банку має стати одним із головних напрямів удосконалення всієї системи державного управління і правового забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р., № 679–XIV // *Голос України*. – 1999. – № 112.
2. Козюк В. В. Центральний банк і грошово-кредитна політика / В. В. Козюк. – Тернопіль : Джура, 1999. – 260 с.
3. Савлук М. І. Грошово-кредитна політика Національного банку України та оцінка її ефективності / М. І. Савлук // *Вісник Національного банку України*. – 1999. – № 1. – С. 3–7.
4. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації: монографія / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.

5. Латковська Т. А. Актуальні питання розвитку банківської системи України на сучасному етапі / Т. А. Латковська // Науковий вісник Буковинської 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 7 грудня 2000 р., № 2121-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 8.
8. Ващенко Ю. В. Банківське право: навч. посібник / Ю. В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 344 с.
9. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
10. Заверуха І. Б. Банківське право : посіб. [для студентів] / І. Б. Заверуха. – Л. : Астролябія, 2002. – 222 с.
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№36, 14–15, 16–17. – Ст. 133.

Дмитренко Ю. Н. Правовые средства регулирования денежного обращения в Украине.

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

Ключевые слова: банк, денежное обращение, денежно-кредитная политика, Национальный банк Украины, Кабинет Министров Украины, регуляторная политика, предложение денег, спрос денег, правовые факторы регулирования денег.

Dmytrenko Yu. M. Legal Means of Regulating the Money Circulation in Ukraine.

The author studies the legal mechanism of regulation of money circulation, determines the means by which the National Bank and the Cabinet of Ministers can influence the monetary policy and offeres suggestions for improving their powers in this area.

Keywords: bank, currency, monetary policy, the National Bank of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the regulatory policy, the money supply, money demand, legal factors regulating money.

Стаття надійшла до редакції 26.01.2013