

Є. Алісов, доцент НЮА України

Правове регулювання системи органів, що сприяють організації та функціонуванню грошового обігу в Україні

Імперативний метод, що застосовується в сучасних умовах для правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з організацією та функціонуванням грошового обігу і як особливого економічного процесу, і як сфери суспільного відтворення, де цей процес проходить, має за мету створення необхідних і достатніх умов для здійснення фінансової діяльності держави. При цьому держава за допомогою права прагне створити належним чином організоване середовище, яке передбачає наявність відповідних органів, необхідних інструментів, способів, засобів, правил, стандартів та процедур.

Державні та інші органи, які забезпечують процес грошового обігу, утворюють певні системи у прямій залежності від існуючих секторів і каналів руху грошей в економіці, мають відповідну інфраструктуру. Питанням правового регулювання окремих ланок органів, які складають систему так званих монетарних органів, у літературі приділяється достатньо уваги. Цій проблематиці присвятили свої роботи як вітчизняні, так і іноземні фахівці. Серед них можна назвати І. Заверуху¹, С. Кондратюка², В. Сміт³, О. Орлюк⁴, В. Суторміну⁵, Г. Тосуняна⁶ та ін. Але цілісного дослідження щодо органів, які забезпечують процес грошового обігу, ще не здійснювалося. В літературі, як правило, увага звертається на певні складові системи монетарних органів, в кращому разі йдеться про її

¹ Див.: *Заверуха І. Б.* Банківське право. — Львів, 2002.

² Див.: *Борисенко В. М., Кондратюк С. Я.* Становлення і розвиток казначейської системи в Україні // *Фінанси України.* — 2003. — № 7. — С. 17–26.

³ Див.: *Сміт В.* Происхождение центральных банков. — Тверь, 1996.

⁴ Див.: *Орлюк О. П.* Банківська система України. Правові засади організації. — К., 2003; *її ж.* Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. — К., 2003.

⁵ Див.: *Сутормина В. Н.* Правовое обеспечение функционирования финансового рынка в Украине. — К., 1999.

⁶ Див.: *Тосунян Г. А.* Опыт построения и правового регулирования банковских систем: Россия, Германия, Франция, США. — М., 1994.

відповідні підсистеми. Такий підхід ґрунтується на розумінні сфери грошового обігу як частини ринків фінансових послуг.

Відповідно до п. 6 ст. 1 Закону України від 12 липня 2001 р. № 2664-III «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» ринки фінансових послуг розуміються як сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання і споживання таких послуг. При цьому до ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших ринках, які забезпечують обіг фінансових активів. Цим Законом встановлено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється щодо: ринку банківських послуг — Нацбанком України; ринків цінних паперів — Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку; інших ринків — спеціально уповноваженим органом виконавчої влади в сфері регулювання ринків фінансових послуг, яким у даний час є Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг¹.

Правове регулювання грошового обігу, здійснюване в перебігу фінансової діяльності держави, не обмежується юридичним впорядкуванням сукупної сфери ринків фінансових послуг. Вона виходить за такі межі, оскільки ринкова інфраструктура як система державних органів, установ і організацій (банків, бірж, ярмарків та інших організаційних форм), що забезпечують реалізацію відповідних фінансових послуг, організаційно відділена від публічно-фінансової інфраструктури, що забезпечує потреби в коштах держави та органів місцевого самоврядування. І хоча застосування такого терміна, як «публічно-фінансова інфраструктура», може бути не зовсім вдалим, але інше найменування, з огляду на особливості організації системи фінансових органів держави і органів місцевого самоврядування, в даному контексті важко підібрати. При цьому зазначимо, що обидві системи (інфраструктури) — і ринкова, і публічно-фінансова — знаходяться в постійній взаємодії, яка забезпечує безперервність процесу грошового обігу. Підтвердженням такої точки зору є ст. 42 Закону України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV «Про Національний банк України», згідно з якою ведення рахунка Державного казначейства України здійснюється Нацбанком України без виплати і нарахування відсотків. Тут

¹ Див.: Про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України: Указ Президента України від 11 грудня 2002 року № 1153/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 50. — Ст. 2252.

Нацбанк України виступає як орган, що забезпечує взаємодію різних інфраструктур, різних сфер реалізації грошового обігу.

Це розмежування ринкової і публічно-фінансової інфраструктур, що відображається в змісті відповідних правових норм, може бути визнано економічно виправданим в умовах гострої нестачі коштів на утримання розгалуженої системи структурних підрозділів центрального банку країни, на який за часів СРСР покладалося касове виконання державного бюджету. Воно також може обґрунтуватися завданнями забезпечення цільового призначення, збереження та ефективності використання бюджетних коштів, що юридично оформлено в специфіці організації Державної казначейської системи України, завдання якої полягає в забезпеченні безперервного руху коштів держави, а з 2002 р. — і коштів місцевого самоврядування, оскільки відповідно до п. 1.6 Бюджетної резолюції на 2002 р.¹ передбачалася необхідність переходу на повне казначейське обслуговування бюджетів усіх рівнів, порядок здійснення якого для місцевих бюджетів зараз врегульовано наказом Держказначейства України № 205 від 4 листопада 2002 р.² Крім того, з введенням в дію Бюджетного кодексу України казначейська модель обслуговування бюджетів у країні стала спиратися на приписи ст.ст. 48 та 78 цього законодавчого акта, що передбачають здійснення Державним казначейством України операцій з коштами державного та місцевих бюджетів, розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів, контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів, а також бухгалтерський облік та складання звітності про виконання відповідних бюджетів. Таке положення стало наслідком тривалої еволюції бюджетних правовідносин, пошуку найбільш прийнятних для держави та органів місцевого самоврядування організаційних форм здійснення фінансової діяльності, які повинні були врахувати й зіставити як потреби державного контролю у фінансовій сфері, так і специфіку ринкової економіки, що розвивається. До того ж важливим чинником відповідних зрушень була необхідність мінімізації витрат на адміністрування касового виконання бюджетів.

¹ Див.: Про Основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (Бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 21 червня 2001 року № 2543-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 40. — Ст. 196.

² Див.: Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів: Наказ Державного казначейства України від 4 листопада 2002 року № 205 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 48.

Але такий стан речей не є єдино можливим. Зазначимо, що історично склалися дві системи касового виконання державного бюджету: банківська та казначейська. При банківській формі організації рахунки з виконання бюджетів відкриваються в банках, а при казначейській — в органах Державного казначейства. В СРСР касове виконання держбюджету здійснював Держбанк СРСР. За роки незалежності в Україні було створено казначейську систему виконання бюджетів, хоча слід зазначити, що спочатку планувалося створити для цих цілей спеціальний Державний бюджетний банк¹, що було б своєрідною змішаною формою, яка б поєднувала можливості банку як кредитної установи та казначейства як органу державної виконавчої влади.

З огляду на еволюцію утворення публічно-фінансової інфраструктури в Україні слід зазначити, що під впливом особливостей фінансової системи СРСР в нашій країні тривалий час велике значення для організації руху коштів відповідних бюджетів мала банківська система, яка посідає особливе місце у сфері організації та забезпечення функціонування грошового обігу. В літературі під банківською системою розуміється сукупність різних видів банків і банківських інститутів, узятя в їх взаємозв'язку, яка існує в тій чи іншій країні в конкретний історичний період, складова частина кредитної системи². Це орієнтує увагу на необхідність розмежування категорій «банківська система» і «кредитна система», оскільки іноді має місце їх ототожнення³, з чим важко погодитися, бо кредитна система є явищем родовим щодо банківської. Згідно з ст. 4 Закону України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III «Про банки та банківську діяльність» банківська система України складається з Нацбанку України та інших банків, що утворені і діють на території України.

На думку І. Заверухи, банківська система передбачає: 1) єдність правового регулювання банківської діяльності в державі; 2) утворення єдиного для всіх банків регульованого Нацбанком України механізму руху банківських резервів; 3) чітке законодавче розме-

¹ Див.: Про бюджетну систему Української РСР: Закон Української РСР від 5 грудня 1990 року. № 512-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 1. — Ст. 1.

² Див.: Банківська енциклопедія / Під ред. Мороза А. М. — К., 1993. — С. 21; Близнец В. Ф., Кравцова Г. И., Малая В. И. Словарь-справочник банковских терминов. — Минск, 1989. — С. 39; Львов Ю. А. Основы экономики и организации бизнеса. — СПб., 1992. — С. 267.

³ Див., напр.: Бортник М. Ю. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. — М., 1967. — С. 48.

жування прав і обов'язків кожної ланки системи зокрема і небанківських фінансових інститутів; 4) регулювання міжбанківських відносин і системи кореспондентських зв'язків¹.

Слід відзначити, що банківська система суверенної України не виникла *ex nihilo*, тобто з нічого, незважаючи на ще відносно недовгий час її автономного існування, вона має свою історію². Насамперед треба враховувати, що вона несе на собі відбиток особливостей організації банківської системи СРСР, а її створення і розвиток відображує нелегкий шлях становлення і зміцнення політичної й економічної незалежності нашої країни. Розглядаючи процес становлення банківської системи України, В. Ющенко в 1994 р. писав, що вона розвивається шляхом перебудови інфраструктури Держбанку колишнього СРСР, який займав монопольне становище і залишив після себе негнучку внутрішню структуру, що вже не відповідає новим економічним вимогам (консервативізм банківських працівників, відстале технічне оснащення банків, відсутність системи підготовки економістів-риночників, нерозвинену банківську інфраструктуру³.

В літературі виокремлюють п'ять етапів, які пройшла банківська система України після набуття нею державного суверенітету⁴:

Перший етап (1991–1992 рр.) характеризується як процес перереєстрації і реорганізації існуючих банківських інститутів.

Другий етап (1993–1994 рр.) — створення банків «нової хвилі». Тут характерне масове утворення дрібних, «кишенькових» банків (протягом року зареєстровано понад сто), які мали мізерний статутний капітал.

Третій етап (1994–1996 рр.) — якісне оздоровлення і зростання банківської системи. Нацбанк України вводить жорсткий контроль над комерційними банками, наслідком чого стала хвиля банкрутств. У цей час в країні з'являються представництва іноземних банків, відбувається зміна складу акціонерів і власників банків, утворюються нові комерційні банки.

Четвертий етап (1996–1998 рр.) — стабілізація і введення національної грошової одиниці — гривні. Відбулося чимало позитив-

¹ Див.: *Заверуха І. Б.* Вказ. праця. — С. 33, 34.

² Докладніше про це див.: *Алисов Е. А.* Генезис банковской системы Украины // Проблемы законности. — 2000. — Вип. 40. — С. 111–118.

³ Див.: *Ющенко В.* Банковская система Украины в рыночной экономике // Экономика Украины. — 1994. — № 3. — С. 7

⁴ Див.: *Затварська О. О.* Теоретичні основи стратегії розвитку банківської системи // Фінанси України. — 2002. — № 4. — С. 113.

них змін. Були створені основи дворівневої банківської системи, національна платіжна система, Україна пододала гіперінфляцію.

П'ятий етап (1998–2000 рр.) — світова економічна криза призвела до знецінення значної частини капіталів банківської системи. Нацбанк України взяв курс на її фінансове зміцнення, що викликало тенденції до концентрації і централізації банківського капіталу.

Така періодизація в цілому відповідає дійсності, хоча з деякими з наведених характеристик важко погодитися без будь-яких застережень. Зокрема, це стосується невиділення окремо такої події, як утворення в 1991 р. Нацбанку України, який був новоствореним банківським інститутом, існував деякий час паралельно з Держбанком СРСР, а отже, не може розглядатися як реорганізоване банківське утворення. Також викликає заперечення твердження щодо створення основ дворівневої банківської системи в Україні в період 1996–1998 р., що є більш ніж спірним, оскільки такий принцип її організації закріплювався з самого початку в ч. 2 ст. 1 Закону Української РСР від 20 березня 1991 р. № 872-ХІІ «Про банки та банківську діяльність».

Далі зазначимо, що основною турботою держави в питанні організації банківської системи є створення центрального органу, який безпосередньо реалізує державні завдання і функції в цій сфері, координує діяльність банківської системи. Як зазначав М. Агарков, держава за умов відсутності її банківської монополії забезпечує собі панування в сфері банківської справи іншими способами, а саме: дозвоільним порядком на відкриття кредитних установ і регулюванням їх діяльності¹.

Як відзначає І. Заверуха, ключовим елементом фінансово-кредитної системи будь-якої держави сьогодні є центральний банк². Для України таким органом, який знаходиться на вищому рівні вертикального руху грошей, є Нацбанк України, який керує грошовим обігом двома способами. По-перше, як особливий центральний орган державного управління за допомогою здійснення регулятивної та наглядової діяльності, ліцензування і реєстрації кредитних установ; по-друге, як суб'єкт економічних відносин, банк банків (і одночасно з цим — банкір уряду) — за допомогою економічних методів, що визначається змістом ст. ст. 93, 99 і 100 Консти-

¹ Див.: Агарков М. М. Основы банковского права. Курс лекций. — М., 1929. — С. 17.

² Див.: Заверуха І. Б. Вказ. праця. — С. 57.

туції України, а також ст. ст. 2, 4, 6, 7, 14, 15, 25, 31, 42, 55 і 56 Закону України «Про Національний банк України».

Не будемо докладно зупинятися на проблемі специфіки правового статусу Нацбанку України, яка уже неодноразово розглядалася в літературі¹ і була законодавчо вирішена в Україні на користь незалежності цього органу, а звернемося до питання його взаємозв'язку і взаємовідносин з іншими органами, які сприяють процесу грошового обігу. Насамперед йдеться про другий рівень банківської системи — комерційні банки. Зазначимо відсутність у Законі України «Про банки та банківську діяльність» вказівки на дворівневий устрій банківської системи, що, однак, не впливає на принципи її організації, оскільки це утворення сформувалося і функціонує саме як таке, що складається з двох нерівнозначних частин, кожна з яких має специфічні функціональні особливості. При цьому відзначимо існування у літературі думки, відповідно до якої в сучасній банківській системі можна виділити кілька рівнів, оскільки її складові елементи мають різні в рамках даної системи цілі, завдання, функції, повноваження і відповідальність, тобто володіють різним правовим статусом, але при цьому діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин — сфері фінансів і грошово-кредитного обігу, мають єдині предмет і метод правового регулювання. На це при аналізі сучасного російського законодавства звертає увагу Я. Гейвандов². Подібні погляди властиві і деяким українським фахівцям, які відзначають, що юридичний аспект поняття банківської системи відображає організаційно-правову структуру банків і фінансово-кредитних установ, яким властиві єдність, загальна мета і функції кредитування фізичних і юридичних осіб, єдині принципи організації банківської справи і верховенства НБУ в регулюванні банківської справи на підставі Конституції та законів України³. Але

¹ Див.: Гальчинський А. С. Теорія грошей. — К., 1998. — С. 268; Заверуха І. Б. Вказ. праця. — С. 57, 58; Лукашев А. А. Принципи організації денежної системи // Проблеми законності. — 2000. — Вип. 41. — С. 156, 157; Львин Б. Об устройстве банковской и денежной системы // Вопросы экономики. — 1998. — № 10. — С. 18, 22–26; Львов Ю. А. Вказ. праця. — С. 292; Савлук М. Збереження незалежного статусу НБУ — невідкладне завдання державної ваги // Вісник Національного банку України. — 1999. — № 9. — С. 25; Ющенко В. Вказ. праця. — С. 4.

² Див.: Гейвандов Я. А. Основи державного регулювання банківської системи в Російській Федерації // Держава і право. — 1997. — № 6. — С. 84.

³ Банківське право України / А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк та ін.; За заг. ред. А. О. Селіванова. — К., 2000. — С. 14.

таке твердження є спірним, оскільки вже саме обґрунтування наведеної точки зору вказує на істотні розходження не тільки в правовому статусі, а й призначенні виокремлюваних елементів, які пропонується розглядати як частини цілісної банківської системи. В даному випадку порушується ознака достатності при визначенні поняття банківської системи. Так звані парабанківські установи, до яких відносять інвестиційні трести (компанії і фонди), страхові компанії, благодійні і пенсійні фонди, ломбарди та інші спеціалізовані кредитно-фінансові інститути, не повинні розглядатися як додаткові рівні банківської системи, оскільки не відповідають ознакам, що характеризують банки як невід'ємні частини банківської системи і в юридичному, і в економічному плані. Парабанківська система є особливою системою кредитних органів і поряд з банківською системою включається як підсистема в кредитну систему країни.

В цьому контексті слід погодитися з думкою І. Заверухи, згідно з якою класифікація банківських операцій і визначення правових основ їх здійснення має сьогодні принципове значення, оскільки саме законодавче визначення характерних (виключно банківських) операцій є основним критерієм, який закладено в основу визначення поняття банку, особливостей його правового статусу і відмінності від інших фінансових установ¹. Проте необхідно також наголосити на тому, що така юридична відмінність є суттєвою, але вона не зважає на існуючу різницю в економічному змісті здійснюваної діяльності між банками та іншими фінансовими установами, що безпосередньо впливає на правове регулювання хоча і споріднених, але дещо різних сфер діяльності. Це проявляється, незважаючи на спільність сфери дії, саме в завданнях і функціях таких суб'єктів, які у своїй сукупності не збігаються. Головне завдання банків, зумовлене публічними інтересами, полягає в організації і забезпеченні функціонування грошового обігу, а парабанківських утворень — у використанні його економічних можливостей.

Подібне сприйняття банків і парабанківських установ властиве М. Агаркову, який писав, що кожна кредитна установа повинна бути створена для досягнення цілком визначених цілей. Функції кредитних установ повинні бути, по можливості, чітко розмежовані. Крім того, закон має врегулювати взаємні відносини між ними. Це є необхідними формальними передумовами об'єднання всіх кредитних установ країни в єдине ціле².

¹ Див.: Заверуха І. Б. Вказ. праця. — С. 224.

² Див.: Агарков М. М. Вказ. праця. — С. 17.

Окремо треба позначити проблему щодо включення в банківську систему України банківських об'єднань (банківських корпорацій, банківських і фінансових холдингових груп), можливість утворення яких передбачена ст. 9 Закону України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III «Про банки та банківську діяльність». Можливість утворення подібних структур, з урахуванням їх певної організаційно-правової специфіки, дає підстави порушити питання про виділення нової, проміжної, ланки (рівня) у банківській системі, яка може посісти місце між Нацбанком України і комерційними банками. Але ця проблема вимагає додаткового вивчення і зваженого підходу до оцінки місця подібних утворень у банківській системі України та їх ролі в організації і функціонуванні грошового обігу, може бути окремим предметом наукового дослідження.

Ще однією проблемою є питання щодо включення до складу банківської системи України банківських союзів і асоціацій, метою яких є захист і представництво інтересів їх членів, розвиток міжрегіональних і міжнародних зв'язків, забезпечення наукового та інформаційного обміну і професійних інтересів, розроблення рекомендацій щодо банківської діяльності. Гадаємо, що на таке питання безперечно слід дати негативну відповідь, оскільки ст. 13 Закону України «Про банки та банківську діяльність» забороняє банківським асоціаціям і союзам, які мають статус неприбуткових організацій, здійснювати банківську чи підприємницьку діяльність.

Але повернемося до питання взаємозв'язку Нацбанку України з іншими органами, які сприяють процесу грошового обігу. Відзначимо, що специфіка таких відносин визначається функціями і правовим статусом Нацбанку України, котрі дають йому можливість впливати на організацію і функціонування грошового обігу як у банківському, так і в небанківському секторах.

Можливості Нацбанку України впливати на небанківський сектор сфери грошового обігу не такі широкі і численні, як у випадку з банківською системою. Але вони зумовлюються законодавчо визначеними функціями центрального банку держави, які об'єктивуються в правах цього органу по визначенню системи, порядку і форми платежів, координації і контролю за створенням електронних платіжних засобів, платіжних систем, організації інкасаторської справи, визначенню вимог щодо обладнання касових вузлів юридичних осіб і т. под. Крім цього, з огляду на права Нацбанку в сфері емісійної діяльності, валютного регулювання, його здатність впливати на результати діяльності господарюючих суб'єктів за до-

помогою встановлення облікової і ломбардної ставок, вплив цього органу на грошовий обіг і як на особливий економічний процес, і як на сферу суспільного відтворення слід визнати системоутворюючим для організації економічних відносин у державі. Він є і принципом, і умовою, і засобом організації сучасної економічної системи України, а його забезпечення за допомогою імперативного методу правового регулювання — об'єктивною складовою і фундаментом фінансової діяльності держави.

Надійшла до редколегії 20.05.04