
Є. О. Алісов, доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник Інституту
державного будівництва та місцевого само-
врядування АПрН України

До питання про джерела фінансово-правового інституту грошового обігу

Завдання удосконалення фінансового законодавства, яке регулює суспільні відносини, що виникають у сфері організації функціонування безперервного руху грошей в економіці, зумовлює необхідність дослідження передумов створення правового режиму грошового обігу. Однак, незважаючи на те, що одним із головних факторів, які визначають сутність і структуру сучасної економічної системи будь-якої держави, є гроші, оскільки об'єктивне існування фінансів зумовлено наявністю товарно-грошових відносин та дією закону вартості, проблемам правового регулювання грошового обігу як підґрунтя фінансової діяльності держави у нових соціально-економічних умовах фахівцями майже не приділялася увага.

До останнього часу комплексні наукові дослідження проблем правового регулювання грошового обігу не здійснювалися, що у свою чергу зумовило наявність низки суттєвих питань, які потребують свого негайного вирішення. Серед них необхідність чіткого окреслення системи джерел фінансово-правового інституту грошового обігу.

Водночас необхідно зазначити, що проблема визначення поняття, видів та джерел права в науковій літературі не є новою¹. Широко використовуваний у літературі термін «джерело права» застосовується іноді у двох значеннях²: матеріальному та формальному. У першому випадку джерелом права називається правостворююча сила. При цьому одні юристи вважають, що джерелами права в цьому сенсі є матеріальні умови життя суспільства. Інші джерелом права називають такий вид діяльності держави (заснованої на матеріальних умовах життя суспільства), який полягає у встановленні норм права³.

Якщо зважити на зауваження Л. С. Явича, що дійсне джерело права полягає у фактичних відносинах власності і влади, то видані державою нормативно-правові акти можна вважати джерелом права в юридичному значенні. Існують декілька способів участі держави в правоутворенні, у формуванні норм об'єктивного права. Відповідно розрізняють декілька видів юридичних джерел права: судова практика; санкціонування звичаїв; нормативно-правові акти органів влади й управління; договори тощо⁴.

З огляду на наведене слід зазначити, що вирішення проблеми визначення джерел фінансово-правового інституту грошового

¹ Див., наприклад: *Воронова Л. К.* Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – С. 48; *Гредескул Н. А.* Общая теория права. – СПб.: Типо-Литограф. И. Трофимова, 1909. – С. 207; *Жук Л. В.* Джерела податкового права України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь: Нац. акад. держ. податк. служби України, 2005. – 19 с.; *Константиї О. В.* Джерела адміністративного права України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – 19 с.; *Явич Л. С.* Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленинградск. ун-та, 1976. – С. 112–213; та ін.

² Слід зважити також на те, що можливий дещо інший поділ джерел права, який у цілому не суперечить наведеній позиції. Так, деякі фахівці висловлюють точку зору, що джерело права це: 1) система правостворюючих факторів – економічних, соціально-політичних, духовних (загальна та політико-правова культура) і т. п.; 2) зовнішня форма існування юридичних форм, узагальнення інформації про них; 3) фактичне джерело права (Словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н. И. Панова. – Харьков: Основа, 1997. – С. 59).

³ *Общая теория государства и права: В 2 т. – Т. 2: Общая теория права / Отв. ред. В. С. Петров, Л. С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1974. – С. 13–14; Словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н. И. Панова. – Харьков: Основа, 1997. – С. 59.*

⁴ *Явич Л. С.* Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленинградск. ун-та, 1976. – С. 112–113.

обігу можливе через зіставлення системи суспільних відносин, що дістають свого юридичного впорядкування та певної сукупності правових норм, які закріплюються відповідними нормативно-правовими актами. Таке зіставлення й є метою даної статті.

Як зазначав С. Д. Ципкін, група норм, що утворює фінансово-правовий інститут усередині галузі права, повинна мати відповідну специфіку й становити усталену єдність. Як на підставу такої позиції авторитетний юрист-фінансист вказував на регулювання правовим інститутом «з потрібною деталізацією типового суспільного відношення», через що він набуває відносної самостійності, усталеності й автономності функціонування¹.

На думку В. І. Гоймана, об'єднання правових норм у відповідні інститути права пов'язане зі спеціалізацією даного утворення в регулюванні конкретного виду суспільних відносин, яка пов'язана з виконанням правовим інститутом властивого тільки йому регулятивного завдання, що не входить у колізію з іншими елементами системи права².

Виходячи з такої позиції, фінансово-правовий інститут грошового обігу слід сприймати як відносно відособлене утворення у складі галузі фінансового права, оскільки він має певний предмет правового регулювання, відокремлений від предметів регулювання інших структурних частин фінансово-правової галузі.

З цієї точки зору можна визначити як складову частину фінансово-правової галузі³, що являє собою певну сукупність взаємо-

¹ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – С. 23.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1999. – С. 211.

³ На нашу думку, фінансово-правовий інститут грошового обігу об'єктивно не можна відокремити від галузі фінансового права через: 1) зумовленість утворення фінансово-правового інституту фінансовими інтересами держави й суспільства, що знаходять свій прояв у суспільних відносинах, які становлять предмет регулювання галузі фінансового права й поза реалізацією яких він утрачає будь-який сенс; 2) використання для регулювання суспільних відносин, які становлять предмет розглядуваного інституту фінансово-правового методу; 3) системне поєднання суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання окремих фінансово-правових інститутів, фінансово-правового методу регулювання, цілей та принципів такого регулювання утворює та впроваджує цілісний правовий режим фінансових відносин.

пов'язаних фінансово-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці. Необхідно уточнити, що традиційно грошовий обіг як об'єкт правового регулювання до недавнього часу розглядався як особливий економічний процес¹, а характеристика цього явища як особливої сфери суспільного відтворення, де цей процес проходить, залишалася поза увагою фахівців.

Обидва ці аспекти безпосередньо пов'язані між собою і не існують один без іншого, у зв'язку з чим дійове правове регулювання грошового обігу неможливе без урахування й упорядкування таких рівнобіжних проявів регульованого об'єкта, а також існуючого взаємозв'язку між ними. Відтак неможливе й чітке визначення системи джерел фінансово-правового інституту грошового обігу, склад фінансово-правового інституту грошового обігу становить комплекс правових норм, які мають певні ієрархію та структуру. Такі правові норми об'єднуються у взаємозалежні підсистеми, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей у різних формах їх матеріального буття, з одного боку, та у відповідних сферах, секторах, площинах і каналах руху в економіці — з другого.

Але характеристика усталеності фінансово-правового інституту грошового обігу цим не вичерпується. Мова йде про те, що сталість такого утворення пов'язана не лише з об'єктивним існуванням суспільного відношення певного типу, але вона визначається й тим, що така модель відносин найкращим чином відображає публічний інтерес у певній сфері суспільного життя, що знаходить своє відбиття у відповідних правових нормах. За їх допомогою формалізуються конкретні суспільні відносини й досягається стабільність існування певної моделі останніх на майбутнє.

Фінансово-правовий інститут грошового обігу в цьому ракурсі є усталеною, відносно відособленою в межах предмета правово-

¹ Така точка зору властива багатьом спеціалістам, наприклад, О. Ю. Грачовій Н. Д. Еріашвілі, Ю. П. Савинському (Див.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 357; *Эриашвили Н. Д.* Финансовое право: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 530; Гроші та кредит: Підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пудовкіна та ін. / Відпов. ред. М. І. Савлук. – К.: Либідь, 1992. – С. 60).

го регулювання фінансового права сукупністю правових норм, за допомогою яких досягається формалізація суспільних відносин, які пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці країни. Він забезпечує реалізацію обраної державою конкретної моделі грошового обігу, є чинником стабільності фінансових відносин на майбутнє через створення умов руху фінансових ресурсів у країні.

Якщо матеріальний зміст будь-якого правового інституту становить сукупність правових норм, то зовнішня форма такого утворення являє собою об'єктивований комплекс джерел права, відповідне законодавство, яке утворюється із різноманітних нормативно-правових актів, між якими існує стала внутрішня узгодженість. Застосування такої системи актів законодавства для регулювання певної групи суспільних відносин надає останнім юридичну оформленість¹.

У цьому контексті юридична формалізація суспільних відносин, що є предметом регулювання фінансово-правового інституту грошового обігу, здійснюється через видання відповідних нормативно-правових актів², які є невід'ємною частиною фінансового законодавства держави. Системність законодавства, що регулює грошовий обіг, полягає в єдності основних принципів правотворчості, прийомів законотворчої техніки, субординації нормативно-правових актів, їх узгодженості, деталізації чи охороні одних актів іншими.

Особливістю системи актів законодавства, що регулює грошовий обіг на цей час, є їх багаторівнева структура та відсутність

¹ Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. – Т. 2: Теория права / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – С. 133; Теория государства и права: Курс лекций / Под. ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – С. 367; Теория государства и права: Учебник / Под. ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 317.

² Згідно з п. 1. 4. у цьому Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації (затвердженому Наказом Мініюсту України від 12. 04. 2005 р. № 34/5) під нормативно-правовим актом слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і збережений на неодноразове застосування.

достатнього ступеня зовнішньої систематизації, з одного боку, та досить високий рівень внутрішньої систематизації — з іншого. Це відбиває юридичну єдність норм фінансово-правового інституту грошового обігу в тому самому розумінні, яке виклав В. І. Гойман, а саме — норми, що входять до складу фінансово-правового інституту грошового обігу, утворюють єдиний комплекс, виражаються у загальних положеннях, правових принципах, специфічних правових поняттях та через поєднання з іншими фінансово-правовими інститутами утворюють правовий режим фінансових відносин. Як вважає Ю. П. Єгоров, саме правовий режим конкретизує прийоми й способи правового регулювання відносно окремих інститутів як елементів галузі права¹.

Однією з функціональних ознак правового інституту є повнота відносин, що регулюються нормами такого утворення. З огляду на це фінансово-правовий інститут грошового обігу можна охарактеризувати як такий комплекс правових норм, який охоплює регулюючим впливом усі суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці країни. Особливістю фінансово-правового інституту грошового обігу є цілісна єдність як процесуальних, так і матеріальних правових норм, що регулюють відповідно як процесуальні, так і матеріальні суспільні відносини, які пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці.

Серед іншого для характеристики системи джерел фінансово-правового інституту грошового обігу в юридичному сенсі важливим є розкриття її специфіки через висвітлення специфіки внутрішньої будови (устрою), а також особливостей змісту, регулятивної спрямованості та упредметненої дії нормативно-правових актів.

У цьому контексті звернемося до визначення кола нормативно-правових актів, які традиційно вказуються як джерела фінансового права, складовою частиною якого є фінансово-правовий інститут грошового обігу. Як зазначає Л. К. Воронова², нормативно-правовими актами, що регулюють фінансові відносини в Україні, є:

¹ *Єгоров Ю. П.* Правовой режим сделок // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 39.

² Див.: *Воронова Л. К.* Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – С. 49.

- Конституція України;
- закони, що регулюють фінансові відносини. В основному вони перелічені у ч. 2 ст. 92 Конституції;
- Бюджетний кодекс України;
- щорічні закони про Державний бюджет;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України з фінансових питань;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що стосуються фінансової діяльності;
- акти органів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

У цілому можна погодитися з такою класифікацією джерел фінансового права, але водночас зробимо застереження щодо необхідності включення до наведеного вище переліку також актів Президента України, якими регулюються суспільні відносини у сфері організації функціонування безперервного руху грошей в економіці.

Можливість реалізації в Україні двох форм грошового обігу, а також організація та функціонування особливої сфери суспільного відтворення, де цей процес проходить, пов'язана з формуванням трирівневої системи правового регулювання. Перший рівень утворюють норми Конституції України, які є основою для розвитку спеціального законодавства, що регулює грошовий обіг¹.

Як зазначає Л. К. Воронова², конституційні норми як основне джерело фінансового права можна поділити на дві нерівні групи: норми, які безпосередньо регулюють фінансові відносини, і норми, що є базою розгалуженого фінансового законодавства.

Для фінансово-правового інституту грошового обігу особливо значення мають положення Конституції України, які визначають назву національної валюти, основну функцію центрального банку держави — Національного банку України та передбачають, що виключно законами України встановлюються засади створен-

¹ Як справедливо зазначає Ю. А. Тихомиров, наявність у конституційного права власної виключної сфери регулювання доповнюється широкою сферою суміжного регулювання спільно з іншими галузями права (Див.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. – М.: Бек, 1995. – С. 6).

² Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – С. 49.

ня і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України, порядок утворення і погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи, повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в питаннях організації функціонування безперервного руху грошей в економіці, тощо. Конституція України посідає особливе місце в системі українського права, оскільки її положення відбивають загальнозначущі суспільні інтереси у питаннях організації грошового обігу і як особливого економічного процесу, і як відповідної сфери суспільного відтворення, де цей процес проходить.

На підставі конституційних норм будується система усіх інших джерел фінансово-правового інституту грошового обігу. Так, другий рівень становлять такі Закони України, як «Про внесення змін до Закону України “Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках із споживачами у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”» від 01. 06. 2000 р. № 1776-III¹, «Про Національний банк України» від 20. 05. 1999 р. № 679-XIV², «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні» від 05. 04. 2001 р. № 2346-III³, «Про запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом» від 28. 11. 2003 р. № 249-IV⁴, які безпосередньо відбивають специфіку структурування грошового обігу.

Деталізація їх змісту здійснюється на третьому рівні правових регуляторів, який охоплює нормативні акти Президента України, КМУ, НБУ, Мінфіну України, інших міністерств і відомств⁵. Остання група актів законодавства деталізує норми законів, безпосередньо визначає можливості застосування відповідних форм грошо-

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 38. – Ст. 316.

² Там само. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

³ Там само. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

⁴ Там само. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

⁵ Наприклад, див.: Про порядок встановлення ліміту залишку готівки в касах клієнтів, що обслуговуються органами Державного казначейства: наказ Держказначейства України від 12. 05. 2003 р. № 103 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 22. – Ст. 1010.

вих розрахунків, порядок і умови їх реалізації. Але з огляду на особливості компетенції НБУ як центрального банку країни саме акти цього органу утворюють фундамент правового регулювання відповідних форм грошового обігу.

Державні й інші органи, які забезпечують процес грошового обігу, утворюють певні системи, у прямій залежності від виділених вище в даній роботі секторів і каналів руху грошей в економіці, мають відповідну інфраструктуру. Відображенням такої точки зору в законодавстві є положення Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12. 07. 2001 р. № 2664-III¹, згідно з п. 6 ст. 1 якого ринки фінансових послуг розуміються як сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання і споживання фінансових послуг. При цьому до ринків фінансових послуг відносяться професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами й інших ринках, які забезпечують обіг фінансових активів. Цим законом встановлено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється щодо: ринку банківських послуг — НБУ; ринків цінних паперів — Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку; інших ринків — спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг, яким у даний час є Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг.

Значимо, що 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 установ і організацій (банків, бірж, ярмарків та інших організаційних форм), 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. Підтвердженням цього є ст. 42 Закону України «Про Національний банк України» від 20. 05. 99 р. № 679-XIV²,

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

² Там само. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

яка встановлює, що ведення рахунку Державного казначейства України здійснюється НБУ без виплати і нарахування відсотків. У даному випадку НБУ виступає як орган, що забезпечує взаємодію різних інфраструктур, різних сфер реалізації грошового обігу.

Варто зауважити, що існуюча в Україні система нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування грошового обігу, незважаючи на досить високий рівень уніфікації, потребує подальшого вдосконалення. Насамперед необхідно усунути історично сформовану множинність органів, що здійснюють правове регулювання грошового обігу на підзаконному рівні. Такими повноваженнями повинен бути наділений тільки центральний банк держави відповідно до визначеної Конституцією України його основної функції. Розщеплення між різними державними і громадськими органами прав щодо видання підзаконних актів у цій сфері є неприпустимим і суперечить завданням організації грошового обігу в країні на основі єдиних принципів і правил. У зв'язку з цим доцільно позбавити Державне казначейство України та інші міністерства й відомства повноважень у сфері самостійного правового регулювання відносин, пов'язаних з організацією грошового обігу. Природно, що досвід і знання специфіки тієї сфери діяльності, у якій зазначені органи зараз здійснюють правове регулювання готівкового обігу, можуть і повинні враховуватися НБУ. Це може бути здійснено через спільну нормотворчість.

Як підсумок викладеного можна вказати, що сформована в Україні система джерел фінансово-правового інституту грошового обігу в цілому відбиває особливості структурування суспільних відносин, які пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці.