

Є. О. Алісов, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

До питання про сучасний стан досліджень правових основ грошово-кредитної політики в Україні

Актуальність досліджень особливостей правового регулювання грошово-кредитної політики зумовлена тим, що для України на сучасному етапі державного будівництва суттєве значення має вдосконалення механізму державного управління економікою на ринкових засадах. У цьому контексті в літературі справедливо наголошується, що специфіка правових основ грошово-кредитної політики визначається саме соціально-економічним значенням грошово-кредитної системи країни, яка приводить у дію і забезпечує функціонування виробництва, сфери обміну і споживання¹.

Наукові дослідження у цій сфері повинні спрямовуватися на наукове осмислення та оцінку дійовості й відповідності застосованих державою принципів, методів й типів правового регулювання сутності, структурі та тенденціям розвитку грошового обігу задля удосконалення й підвищення ефективності фінансової діяльності держави, забезпечення розвитку економічної системи

¹ *Ветрова І. В.* Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України: Дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Київськ. національн. ун-т ім. Т. Шевченка, 2008. – С. 2.

країни. Існує нагальна потреба вивчення та узагальнення правових основ грошово-кредитної політики з позицій фінансового права та державного управління сферою грошово-кредитних відносин, формування фінансово-правової парадигми цього інституту. Така постановка питання зумовлює необхідність дослідження законодавчої бази, що регулює відносини у сфері грошово-кредитної політики, визначення поняття та теоретичних засад здійснення грошово-кредитної політики, а також вивчення іноземного досвіду реалізації грошово-кредитної політики, у тому числі через порівняльно-правовий аналіз, та з'ясування можливості й доцільності щодо його застосування в Україні.

Слід констатувати, що незважаючи на об'єктивні чинники щодо необхідності фінансово-правових досліджень специфіки реалізації грошово-кредитної політики держави як першооснови здійснюваної нею фінансової діяльності, особливістю розвитку фінансово-правової науки за останні роки стало те, що науковцями в основному досліджувалися питання правового регулювання у сфері бюджетного устрою, оподаткування, фінансового контролю, державного кредиту та фінансування окремих видів державних видатків тощо. І хоча одним із головних факторів, що визначають сутність і структуру сучасної економічної системи будь-якої держави, є гроші, оскільки об'єктивно 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 до останнього часу фахівцями не приділялася належна увага. Комплексні наукові дослідження проблем правового регулювання цієї групи фінансових відносин досі не здійснювалися. Лише за останні роки інтерес до цієї проблематики суттєво посилюється. У цьому контексті можна вказати на роботи Ю. В. Ващенка, П. Д. Біленчука, І. Б. Заверухи, О. П. Орлюка та ін.¹

¹ Банківське право: українське та європейське: Навч. посібник / За ред. П. Д. Біленчука. – К.: Атіка, 1999. – 400 с.; *Ващенко Ю. В.* Банківське право: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.; *Заверуха І. Б.* Банківське право: Посіб. для студентів юрид. та економ. спеціальностей вищих навч. закладів. – Львів: Астролябія, 2002. – 222 с.; *Орлюк О. П.* Банківська система України: правові засади організації.- К.: Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.; та ін.

З огляду на те, що до набуття державного суверенітету в Українській РСР був відсутній власний досвід у цій сфері, оскільки республіка не мала ні національної валюти, ні системи органів, які могли б належним чином керувати рухом грошей в економічних відносинах, ні системи правових норм, що регулювали цю сферу суспільних відносин, то й зрозумілі певні недоліки та прогалини в фінансовому законодавстві, що негативно впливають на стан та розвиток фінансових правовідносин в Україні, оскільки, здійснюючи фінансову діяльність, держава використовує функціональні можливості грошей як активний інструмент впливу на економіку.

Таким чином, необхідність дослідження особливостей становлення та розвитку правового регулювання грошового обігу в Україні зумовлюється серед іншого тим, що забезпечення дієвості створеного за час незалежності механізму правового регулювання фінансових відносин як найістотнішого прояву публічних інтересів держави й суспільства вимагає детального аналізу шляхів та напрямів юридичного впорядкування грошово-кредитної політики, виявлення проблем у цій сфері, розробки рекомендацій щодо їх подолання. Для вирішення такої мети, серед іншого, необхідно проаналізувати нинішні наукові підходи у визначенні грошово-кредитної політики.

Поняття грошово-кредитної політики є дискусійним. Можна навести багато точок зору щодо цієї проблеми. Наприклад, О. П. Орлюк визначає грошово-кредитну політику як певну сукупність заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності національної валюти, стримування інфляційних процесів в економіці країни, регулювання економічного зростання, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу країни¹.

На думку А. Б. Борисова, грошово-кредитна політика — це здійснюваний державою курс та заходи, які застосовуються в сфері грошового обігу та кредиту, спрямовані на забезпечення сталого, ефективного функціонування економіки, підтримку у належному стані грошової системи².

¹ Орлюк О. П. Банківська система України: правові засади організації. — С. 133.

² Борисов А. Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 1999. — С. 161.

Можна навести й інші точки зору. І якщо узагальнити наукові погляди на це питання, то в літературі можна виокремити два підходи до розуміння цього явища: 1) вузький та 2) розширений. Згідно з першим грошово-кредитна політика розглядається як засоби впливу на кількість грошей в обороті¹. Іноді поняття грошово-кредитної політики не виправдано занадто звужується й зводиться тільки до регулювання валютного курсу чи процентних ставок за кредитами, що безумовно може негативно вплинути на стан правового регулювання грошово-кредитних відносин.

Прихильники іншої точки зору визначають її як один із секторів економічної політики вищих органів державної влади, і включають до грошово-кредитної політики всі заходи держави політичного характеру, які стосуються монетарної сфери².

Як вважає І. В. Ветрова, другий підхід, що включає до грошово-кредитної політики не лише регулювання грошового обігу, але й усі відносини, які на нього впливають, навіть якщо вони не входять до числа грошових, банківських і не управляються Національним банком, лише шкодить головному — виділенню в окремий об'єкт певної системи грошових і кредитних відносин, щодо яких здійснюються всі заходи впливу, методи і засоби грошово-кредитної політики, передбачені Законом України «Про Національний банк України»³.

Така точка зору є цікавою та вартою уваги. Якщо розглядати грошово-кредитну політику лише як прерогативу НБУ, то з наведеною точкою зору можна було б погодитися. Проте, як зазначає і сама І. В. Ветрова, така політика є різновидом державної політики формування та реалізація якої лише делегується НБУ⁴. З огляду на запропоноване цією авторкою визначення грошово-кредитної політики як системи заходів із регулювання грошової пропозиції за її кількістю, структурою, рівнем процентних ставок, ціною і обсягами кредитів, спрямованих на економічне зростання,

¹ Долан Э. Дж., Кэмпбелл Колин Д., Кэмпбелл Розмари Дж. и др. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Пер. с англ. В. Лукашевича и др.; Под общ. ред. В. Лукашевича, М. Ярцева. — СПб., 1994. — С. 19.

² Юценко В., Лисицький В. Гроші: розвиток попиту та пропозиції в Україні. — К.: Скарби, 1998. — С. 24.

³ Ветрова І. В. Вказ. робота. — С. 17.

⁴ Там само. — С. 26.

стримування інфляції, забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення, регулювання платіжного балансу з метою задоволення суспільного попиту на гроші¹, слід наголосити, що більшість із указаних заходів можуть бути дієвими лише за умови їх доповнення комплексом прийомів та способів впливу держави на грошовий обіг, які знаходяться поза функціональними можливостями НБУ та можуть приводити до відповідних змін макроекономічних показників. Так, виведення грошей з обігу можна здійснити через фіскальні механізми (наприклад, підвищення ставок основних податків, що справляються в країні), а саме на це фактично пропонується не звертати увагу при визначенні поняття грошово-кредитної політики держави. А цього не можна допустити.

Зазначимо, що при висвітленні правових основ грошово-кредитної політики в Україні в літературі при аналізі чинного законодавства та точок зору сучасних провідних фахівців у цій сфері суспільного знання замовчуються положення фундаментальної для організації державної грошово-кредитної політики «хартальної теорії грошей» Г. Кнаппа. Хоча стаття цього фахівця «Державна теорія грошей» активно критикувалася за радянських часів (при тому, що її положення запозичувалися для практики грошово-кредитної політики СРСР, а також науковцями в їх дослідженнях) її величезне теоретичне значення для з'ясування особливостей і спрямованості державної грошово-кредитної політики у сучасних умовах не зменшилося.

Саме в цій статті окреслені можливості держави щодо засобів здійснення грошово-кредитної політики, які Г. Кнапп назвав «системою літричного управління грошовим обігом», розуміючи під нею різноманітну діяльність держави, спрямовану на регулювання усього платіжного апарату, де випуск грошових знаків є лише частиною цієї діяльності². Завдання розкриття сутності, головних засад і спрямованості такої діяльності для вдосконалення правового регулювання фінансових відносин має величезне як за-

¹ Ветрова І. В. Вказ. робота. – С. 19.

² Теоретическая экономия в отрывках. – Кн. 2.: Деньги / Сост. Л. Эвентов; Под ред. А.С. Мендельсона и И.А. Трахтенберга. – М.: План. хоз-во, 1926. – С. 192.

гальнотеоретичне, так і практичне значення, вимагає врахування специфіки багатьох соціальних, економічних, теоретичних, політико-організаційних, матеріально-технічних і юридичних факторів, що визначили генезис сучасних грошових систем, як організаційно-правової форми організації грошового обігу, як прояву грошово-кредитної політики держави.

Правове закріплення засад власної грошово-кредитної політики України в національному законодавстві має певну історію. У Радянському Союзі свого часу така політика базувалася на приписі п. 6 ст. 73 Конституції (Основного Закону) СРСР від 07.10.1977 р.¹, який встановлював, що віданню Союзу РСР в особі його вищих органів державної влади й управління підлягало, крім іншого, керівництво єдиною грошовою і кредитною системою.

Згідно із ст. 1 Закону СРСР «Про основи економічних відносин у СРСР» від 10.04.1990 р. № 1421-І², який був актом політичного компромісу між центром і союзними республіками і до моменту остаточного розпаду Радянського Союзу реальних результатів так і не приніс, до відання Союзу РСР в економічній сфері відноситься здійснення загальної політики ціноутворення, організації фінансово-кредитної системи і єдиного грошового обігу. Водночас ч. 8 п. 2 ст. 2 вищевказаного закону встановлювалося, що союзні й автономні республіки на своїх територіях беруть участь у регулюванні грошового обігу, керують діяльністю республіканських банків. Але при цьому у п. 6 ст. 3 цього ж законодавчого акта передбачалося, що Державний банк СРСР здійснює регулювання грошового обігу на базі єдиної грошової одиниці — карбованця, емісію грошей, встановлює курс карбованця щодо іноземних валют, правила його обміну, порядок продажу і покупки валютних цінностей, проводить єдину кредитну політику в зовнішньоекономічних зв'язках.

Отже, у сфері правового регулювання здійснення грошово-кредитної політики існувало протиріччя, коли, з одного боку, мала

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Социалистических Республик. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 28.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 270.

місце декларативна вказівка про права на участь у такій діяльності союзних і автономних республік, а з другого — був відсутній механізм реалізації таких прав, оскільки весь грошовий апарат був у руках союзного центру. Це унеможливило реалізацію суб'єктами радянської федерації своїх повноважень у грошово-кредитній сфері. Вказане підтверджується не лише змістом пунктів 1 і 3 Статуту Державного банку СРСР (затверджений постановою Ради міністрів СРСР від 01.09.1988 р. № 1061)¹, але також положеннями статей 11 і 12 Закону СРСР «Про Державний банк СРСР» від 11.12.1990 р. № 1828-І², згідно з якими Держбанк СРСР був єдиним емісійним центром країни, що здійснював у централізованому порядку регулювання грошового обігу в країні, організовував кредитні і розрахункові відносини в народному господарстві, визначав види платіжних документів в обігу.

Ці положення блокували можливості створених на той час центральних республіканських банків реального впливу на здійснювану в СРСР грошово-кредитну політику відповідно до статей 2, 4, 5 і 14 Закону СРСР «Про Державний банк СРСР».

Для України вихідною точкою юридичного оформлення права на здійснення власної грошово-кредитної політики стала Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.³, яка проголосила, що Українська РСР самостійно створює банківську (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, а при необхідності вводить свою грошову одиницю. Реалізація таких прагнень надалі супроводжувалася послідовним прийняттям Верховною Радою УРСР значної кількості нормативних актів, найважливішими з яких у справі визначення правових засад грошово-кредитної політики держави були закони «Про економічну самостійність Української РСР» від 03.08.1990 р. № 142-ХІ, «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 24.10.1990 р. № 404-ХІІ, «Про бюджетну систему Укра-

¹ СП СССР. — 1988. — № 32 (I отд.). — Ст. 91.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 52. — Ст. 1154.

³ Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

їнської РСР» від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ, а також «Про банки і банківську діяльність» від 20.03.1991 р. № 872-ХІІ¹.

Але незважаючи на численність прийнятих нормативно-правових актів чітко законодавче визначення грошово-кредитної політики в Україні пов'язане з прийняттям Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-ХІV², у ст. 1 якого вона визначається як комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу. Саме це визначення найчастіше в юридичній та економічній літературі відтворюється й аналізується фахівцями. Можна стверджувати, що наведена дифініція є відбиттям широкого підходу до визначення грошово-кредитної політики. Позитивною рисою такого визначення є те, що в ньому чітко окреслюються економічні орієнтири грошово-кредитної політики — економічне зростання, стримування інфляції, забезпечення стабільності грошової одиниці України, забезпечення зайнятості населення, вирівнювання платіжного балансу. Тим самим підкреслюється зв'язок грошово-кредитної політики і суспільного розвитку, на чому слушно наголошується в літературі³.

Водночас зауважимо, що ст. 10 Господарського кодексу України є прикладом застосування вузького підходу до вирішення питання про визначення поняття грошово-кредитної політики. У цьому законодавчому акті грошово-кредитна політика визначається як напрям економічної політики держави, що спрямований на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки.

З останнім з наведених визначень грошово-кредитної політики не можна беззастережно погодитися, воно є занадто вузьким,

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1990. — № 34. — Ст. 499; № 45. — Ст. 606; 1991. — № 1. — Ст. 1; № 25. — Ст. 281.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

³ Ветрова І.В. Вказ. робота. — С. 20–21.

відбиває лише одну площину прояву розглядуваного явища, оскільки має проєкцію тільки на сферу господарювання, у той час як така політика рівною мірою стосується й інших сфер суспільно-економічного буття країни — соціальної, фінансової тощо. Більш широкий підхід до розуміння грошово-кредитної політики держави є продуктивнішим. Саме визначення терміна «політика»¹ вказує на багатоаспектність цього явища. Обмежувати державну діяльність у грошово-кредитній сфері лише організацією відносин по задоволенню попиту на гроші в економіці не можна. Цілі такої діяльності значно ширші, а її сутність — глибша.

Як зазначає О. П. Орлюк, кінцевою метою грошово-кредитної політики є досягнення макроекономічної стабілізації, дотримання нормативно передбачених темпів інфляції, забезпечення стабільності курсу національної валюти, досягнення рівноважного платіжного балансу, створення умов для позитивних зрушень, подолання кризових явищ в економіці².

І хоча чинні нормативно-правові акти в Україні неоднозначно окреслюють цілі грошово-кредитної політики, що зумовлює необхідність їх загальної систематизації й узгодження, можна вважати, що цей елемент структури розглядуваного явища є визначальним при конструюванні його поняття. Водночас донедавна структура грошово-кредитної політики як об'єкт правового регулювання в науці фінансового права не досліджувався. У цьому контексті слід вітати спробу її визначення І. В. Ветровою, яка виділила такі її основні елементи: а) концептуальну основу (обрана модель); б) цілі (і задачі, що з них випливають); в) засоби і методи (інструменти). Головні із стратегічних цілей, засоби і методи визначаються Конституцією і законодавством України і залежать від того, яка модель цієї політики буде обрана як стратегічна і тактична. Звідси випливає, що без чіткого вибору певної моделі грошово-кредитної політики правове врегулювання ряду відносин неможливе, що визначає коло правових питань — не вибір самої моделі

¹ У довідковій літературі «політика» визначається як діяльність суспільних класів, партій, груп, що визначається їх інтересами та цілями, а також діяльність органів державної влади й державного управління, що виражає соціально-політичну природу даного суспільства (Див.: Словарь иностранных слов. — 18-е изд., стер. — М.: Рус. яз., 1989. — С. 399).

² Орлюк О.П. Вказ. робота. — С. 137.

грошово-кредитної політики, а той факт, щоб вона була офіційно обрана і визначені її параметри, які потім закріплюються в нормативно-правових актах¹.

І хоча нині існують певні проблеми, пов'язані з особливостями організації взаємодії між уповноваженими державними органами щодо визначення і концептуальної основи, і цілей та завдань, і засобів і методів (інструментів) грошово-кредитної політики в Україні, можна констатувати суттєві позитивні зрушення в питаннях теоретичного обґрунтування правового закріплення засад такої діяльності. Звісно, необхідні нові наукові дослідження задля створення більш чіткого уявлення як про об'єкт правового регулювання, так і про засоби, за допомогою яких таке регулювання може бути найдійовішим.

¹ Ветрова І.В. Вказ. робота. — С. 104.