

УДК 347.73:336.746(477)

---

**Є. О. Алісов**, доктор юридичних наук, доцент, декан факультету підготовки кадрів для МВС, професор кафедри фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **До питання про еволюцію та стан монетарного права України**

---

Вирішення багатьох значущих теоретичних проблем у галузі фінансового права у постсоціалістичний період з нових ідеологічних позицій в умовах реформування політичної та соціальної системи суспільства іноді вимагає відмови від традиційних поглядів на усталені процеси та явища, переосмислення звичних теоретичних моделей та конструкцій. Це значною мірою стосується фундаментальних положень фінансово-правової науки, зокрема питань про предмет, метод та систему фінансового права. Дискусії з цього приводу мали місце ще за радянських часів в умовах дії усталеної адміністративної системи господарювання. Тим більше потребує свого вирішення це питання у нових економічних та соціально-політичних умовах, коли система економічних відносин у суспільстві зазнала докорінних змін.

Указані проблеми не є суто «академічними», відірваними від практики правового регулювання фінансових відносин. Вони безпосередньо пов'язані з вирішенням стратегічного завдання — необхідністю створення дійового механізму пра-

вового регулювання публічних фінансів в умовах ринкової економіки.

Зазначимо, що за пострадянський період фінансово-правова наука в країнах СНД досягла певних успіхів. Висловлено пропозиції щодо більш чіткого визначення у нових соціально-політичних та економічних умовах предмета правового регулювання фінансового права, ведуться гострі дискусії щодо змісту та структури методу цієї галузі права, її системи тощо. Таким проблемам свої дослідження присвятили Д. В. Винницький<sup>1</sup>, Л. К. Воронова<sup>2</sup>, О. П. Гетьманець<sup>3</sup>, С. В. Запольській<sup>4</sup>, О. П. Орлюк<sup>5</sup> та ін. Однак серед багатьох дискусійних питань, у тому числі щодо визначення системи фінансового права, поки що не досягнуто однакості чи принаймні більш-менш чіткої визначеності. Це, крім іншого, стосується й з'ясування місця в системі фінансового права групи правових норм, 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.

На превеликий жаль, у наукових колах до останнього часу широко не обговорювалися питання про роль, значення, а також місце в системі фінансового права правового інституту грошового обігу та пов'язаного з ним правового інституту валютних відносин. Слід зробити застереження, що у своїй сукупності таке утворення ми можемо назвати «монетарне

<sup>1</sup> Винницький Д. В. Предмет и система финансового права на современном этапе / Д. В. Винницкий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 30–42.

<sup>2</sup> Воронова Л. До дискусійних питань щодо предмета і методу фінансового права / Л. Воронова // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 2–3 (33–34). — С. 313–324.

<sup>3</sup> Гетьманець О. П. Предмет бюджетного права України / О. П. Гетьманець // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — Вип. 20. — С. 314–320.

<sup>4</sup> Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М.: РАП, Эксмо, 2008. — С. 63–96.

<sup>5</sup> Орлюк О. П. Финансовое право. Академичний курс : підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — С. 87–102.

право» і розглядати його як іманентну складову фінансового права.

При цьому слід наголосити, що відсутність наукового інтересу до цієї сфери правового регулювання публічних фінансів, з одного боку, можна пояснити надзвичайною складністю предмета дослідження, а з другого — наявністю інших вагомих проблем у фінансово-правовій науці.

Вплив грошей як об'єктивного економічного явища на сучасну організацію фінансової діяльності держави є безумовним, і тому, не з'ясувавши і не визначивши особливості правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з організацією грошового обігу, неможливо вибудувати дійову систему правового регулювання публічних фінансів. Тому вирішення питання про місце монетарного права в системі фінансового права, його еволюцію є актуальним та значущим. У такому контексті метою даної статті є висвітлення специфіки становлення та розвитку в Україні цього структурного елементу фінансово-правової галузі.

Слід наголосити, що дане питання має свою історію. Свого часу в фінансово-правовій літературі висловлювалися різні точки зору щодо кількості та належності певних фінансово-правових інститутів до відповідних структурних частин фінансового права. Традиційним для доктрини радянського фінансового права при розгляді питання про систему цієї галузі права було виділення як окремого інституту її Особливої частини певної сукупності правових норм, які регулювали грошовий обіг і закріплювали основи грошової системи СРСР. Як приклад можна навести точки зору Ю. А. Ровінського, Р. О. Халфіної та інших фахівців<sup>1</sup>. У пострадянський період

<sup>1</sup> Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Воронова Л. К., Химичева Н. И. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 430—451; Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. — 3-е изд. — М. : Юрид. лит., 1978. — С. 27, 308—335; Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. — М.: Изд-во АН СССР, 1952. — С. 200, 213; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. — М.: Изд-во МГУ, 1983. — С. 35; та ін.

цієї позиції дотримуються О. М. Горбунова, О. Ю. Грачова, Н. Д. Еріашвілі, які вказують, що в Особливій частині фінансового права містяться інститути, які регулюють суспільні відносини, що виникають при банківському кредитуванні, грошовому обігу й здійсненні розрахунків чи закріплюють правові основи грошової системи<sup>1</sup>.

Але існують і новітні наукові течії та погляди окремих науковців на проблему системи фінансового права, які утворили загрозу «розмивання» єдиної галузі фінансового права через спроби як включити до предмета її правового регулювання суспільних відносин, які традиційно охоплювалися предметом інших галузей, так і вилучити певні складові частини з фінансово-правової галузі, визнавши їх самостійними утвореннями в системі права чи принаймні представити фінансове право своєрідним комплексним утворенням на кшталт господарського права<sup>2</sup>. З чим не можна погодитися, оскільки такі пропозиції є загрозою для існуючого механізму фінансово-правового регулювання, мають деструктивний характер і не спрямовані на створення виваженого режиму фінансових правовідносин.

Зазначимо, що монетарне право як структурну складову не можна відділити від фінансового права, на що в літературі вже зверталася увага раніше<sup>3</sup>. Саме з цих позицій прослідку-

---

<sup>1</sup> Грачева Е. Ю. Финансовое право : учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 23; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. — С. 32; Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учеб. для вузов / Н. Д. Эриашвили. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — С. 350.

<sup>2</sup> Винницкий Д. В. Предмет и система фінансового права на современном этапе / Д. В. Винницкий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5 (244). — С. 37; Винницкий Д. В. Российское налоговое право : проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — С. 17; Запольский С. В. О предмете фінансового права / С. В. Запольский // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5 (244). — С. 29; Петрова Г. В. Налоговое право : учеб. для вузов. — 2-е изд., стереотип. / Г. В. Петрова. — М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-М), 2001. — С. 25.

<sup>3</sup> Алісов Є. О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. — С. 32–33.

емо специфіку становлення та розвитку монетарного права в Україні, точніше, зовнішньої форми його прояву — відповідного законодавства. Отже, становлення та розвиток монетарного права України можна розглянути та виявити особливості такого процесу без з'ясування головних етапів розвитку відповідного законодавства, які в основному збігаються з періодизацією проведення в країні грошової реформи.

Але спочатку зробимо певне застереження. Як справедливо вказує В. Д. Лагутін, у складі колишнього СРСР наша республіка не мала власних національних державних грошей<sup>1</sup>, а значить, не мала досвіду правового регулювання грошового обігу та організації валютних відносин. І хоча таке твердження з формальної точки зору не можна визнати беззаперечним, оскільки радянський карбованець можна розглядати як складену валюту союзних республік, усе-таки воно відповідає п. 6 ст. 73 Конституції (Основного Закону) СРСР від 07.10.1977 р., який встановлював, що віданню Союзу РСР в особі його вищих органів державної влади й управління підлягало, крім іншого, керівництво єдиною грошовою і кредитною системою<sup>2</sup>. Крім того, згідно з п. 6 ст. 6 Закону СРСР «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації» від 26.04.1990 р. № 1457-І питання встановлення системи державних банків СРСР і єдиної грошової системи були віднесені до виключного відання Союзу РСР<sup>3</sup>.

Тому початок першого етапу грошової реформи збігається з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.<sup>4</sup>, яка передбачала можливість введення власної валюти.

Його логічним наслідком є другий етап, що почався з 22.10.1990 р.<sup>5</sup> введенням карток споживача з купонами, які

<sup>1</sup> Лагутін В. Д. Гроші та грошовий обіг : навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. / В. Д. Лагутін. — К.: Знання, КОО, 1999. — С. 13.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 28.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 19. — Ст. 329.

<sup>4</sup> Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

<sup>5</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 3. — Ст. 13.

лімітували можливість застосування радянських грошей на території України.

Третій етап як еволюційний перехід від карткової системи регулювання до сурогатної валюти, пов'язаний зі спробою застосування з 03.07.1991 р. штемпельованих радянських карбованців.

Наступний, четвертий етап, бере свій початок 09.09.1991 р.<sup>1</sup>, коли Президією Верховної Ради УРСР було прийняте рішення про застосування в готівковому обігу України власної тимчасової валюти, що, власне, і відбулося 10.01.1992 р., коли, з'являється купон багаторазового використання, що обертався нарівні з радянською валютою.

Початок п'ятого етапу датується 01.04.1992 р. і відбиває зміцнення сурогатної української валюти, яка на цей час вже домінує в готівковому обігу.

Шостий етап розпочинається з 07.11.1992 р.<sup>2</sup> і знаменує собою остаточне зміцнення тимчасової української валюти в економіці країни, оскільки це пов'язано з виведенням з безготівкового обігу України карбованця (рубля), яке реально відбулося 12.11.1992 р.

Сьомий етап (початок з 25.08.1996 р.) уособлює досягнення однієї із стратегічних цілей державного будівництва в Україні — введення визначеної Конституцією нової національної валюти країни — гривні. Таким чином, був завершений процес встановлення основного елементу грошової системи держави, з яким пов'язується завершення грошової реформи в Україні.

У літературі висловлюється думка, що хоча введення в обіг гривні у вересні 1996 р. і було актом, який охопив незначний за своєю тривалістю часовий відрізок, сутність грошової реформи не можна зводити винятково до цього факту, оскільки йому передували події, які кардинально змінили грошову систему, що діяла в Україні. Відповідно до наведеної точки зору, хоча кожна з проведених трансформацій у системі орга-

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 627.

<sup>2</sup> Банківська справа в Україні: законодавчі і нормативні акти. — Т. 2. — К.: ІнЮре, 1998. — С. 5(У)1.

нізації грошових відносин за своїм значенням може бути названа грошовою реформою, якщо виходити із суті і внутрішньої логіки проведених заходів, все-таки варто визнати факт проведення однієї грошової реформи, що тривала майже п'ять років<sup>1</sup>.

Аналіз фактичних обставин суспільно-політичного й економічного життя України, а також змісту нормативних актів періоду 1990 — 1996 рр. дозволяє зазначити, що така точка зору в цілому є прийнятною, оскільки введення в обіг гривні ознаменувало завершення процесу створення основних елементів української національної грошової системи і її стабілізацію. І хоча заходи, які здійснювалися в ході грошової реформи, не мали програмної цілісності, все-таки вони поєднувалися однією генеральною метою — створенням на базі нової національної валюти стійкого механізму грошового обігу, який закріплювався та регулювався відповідним законодавством, яке можна назвати монетарним.

Основним результатом проведених протягом тривалого часу заходів в Україні, що узагальнено зветься грошовою реформою, було створення і розвиток базових елементів грошової системи, організація її структури. Заміна в грошовому обігу тимчасової грошової одиниці — купонокарбованця на гривню ознаменувала завершення процесу остаточного оформлення як національної грошової системи в цілому, так і окремих її елементів. Подальше завдання державного будівництва в Україні у сфері організації грошового обігу зводиться до забезпечення нормального функціонування грошової системи, вдосконалення окремих її елементів з урахуванням новітніх досягнень науки, техніки і технології, зокрема, створення дійового механізму електронного обігу грошей, співставлення й узгодження чинних у цій галузі національних стандартів із стандартами, що діють у інших країнах.

<sup>1</sup> Лютий І. О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки: монографія / І. О. Лютий. — К.: Атіка, 1999. — С. 74; Савлу М. І. Нова національна валюта гривня працює на економіку України / М. І. Савлу // Фінанси України. — 1997. — № 2. — С. 21.

Наголосимо також, що одночасно з проведенням грошової реформи в Україні будувалася система валютних правовідносин. Такий процес також мав декілька етапів. На жаль, через обмеженість обсягу даної статті неможливо детально зупинитися на особливостях розбудови валютної системи нашої країни. Зазначимо лише, що її підґрунтям став Декрет КМУ «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93<sup>1</sup>, який на багато років визначив валютну політику держави, окреслив принципи її здійснення, шляхи реалізації. Усі інші нормативно-правові акти, що регулюють валютні відносини, видаються з урахуванням чи, принаймні, у розвиток даного декрету.

Вкажемо, що водночас з утворенням системи грошового обігу і налагодженням валютних відносин в Україні була виведена і система відповідного законодавства, яке ми узагальнено назвемо монетарним. Його перший рівень утворюють норми Конституції України<sup>2</sup>, які є основою для розвитку спеціального законодавства, що регулює грошовий обіг та валютні відносини. 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-III<sup>3</sup>, «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV<sup>4</sup>, «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні» від 05.04.2001 р. № 2346-III<sup>5</sup>, «Про запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом» від 28.11.2003 р. № 249-IV<sup>6</sup>, які безпосередньо відбивають специфіку структурування обігу грошей і валютних цінностей. Деталізація їх змісту здійснюється на третьому рівні правових регуляторів, який охоплює нормативні акти Президента України, КМУ, НБУ, Мінфіну України, інших міністерств і

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

<sup>2</sup> Там само. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>3</sup> Там само. – 2000. – № 38. – Ст. 316.

<sup>4</sup> Там само. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

<sup>5</sup> Там само. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

<sup>6</sup> Там само. – 2003. – № 1. – Ст. 2.



відомств<sup>1</sup>. Остання група актів законодавства деталізує норми законів, безпосередньо визначає можливості застосування відповідних форм грошових розрахунків, порядок здійснення валютних операцій, умови їх реалізації тощо.

У контексті розгляду даного питання підкреслимо роль НБУ як центрального банку країни, оскільки акти саме цього органу утворюють фундамент правового регулювання відповідних форм грошового обігу, порядку здійснення валютних операцій. Тим більш це питання є значущим у світлі світової економічної кризи, яка виявила багато суттєвих проблем у сфері фінансово-правового регулювання.

Велике значення в останні роки набуває питання про захист економіки України, створення відповідних правових механізмів її функціонування в несприятливих економічних умовах. Серед найсуттєвіших важелів запобігання кризовим явищам у грошово-кредитній і валютній сферах — регулювання ліквідності банків та інших кредитно-фінансових установ, відсоткової ставки, обсягу грошової маси й обмінного курсу, які об'єднуються поняттям «грошово-кредитна політика». Тому актуальним на сьогодні є не просто вдосконалення правового регулювання державного управління економікою на ринкових засадах, а, що важливіше, — забезпечення правовими засобами національної економічної безпеки в умовах світової кризи.

Україна вже має достатній власний досвід подолання кризових явищ в економіці. Наприклад, у перші роки незалежності постановою Верховної Ради Української РСР від 03.07.1991 р. № 1291-ХІІ було затверджено Програму надзвичайних заходів по стабілізації економіки України і виходу її з кризового стану<sup>2</sup>. З метою подолання економічної кризи приймалися й інші нормативно-правові акти.

Підкреслимо, що для забезпечення сталого розвитку економіки країни у ст. 99 Конституції України було визначено,

<sup>1</sup> Напр., 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.

<sup>2</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 36. — Ст. 473.

що основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці. Необхідно звернути увагу на те, що ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV<sup>1</sup> установлює, що НБУ на виконання своєї основної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці України — сприяє стабільності банківської системи, що досягається реалізацією системи інших функцій цього органу й обумовленими ними формами державного регулювання банківської діяльності.

Такі положення значною мірою впливають на останні нормотворчі дії НБУ. Як найбільш вагомий нормативно-правовий акт, виданий НБУ з метою подолання кризових явищ в економіці країни, за останній час можна зазначити постанову Правління від 11 жовтня 2008 р № 319 «Про додаткові заходи щодо діяльності банків»<sup>2</sup>. Її положення викликали багато дискусій у суспільстві, наукових і ділових колах, оскільки поряд з об'єктивними заходами по забезпеченню платоспроможності й ліквідності банків вводились певні обмеження, зокрема, у сфері проведення активних операцій банків, здійснення розрахунків за наданим клієнтами платіжними дорученнями, затримкою виконання прийнятих договірних зобов'язань. І хоча такі заходи й обґрунтовувалися необхідністю нейтралізувати вплив зовнішньої фінансової кризи й забезпечити стабільність банківської системи, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків, вважаємо, що НБУ саме інтереси таких осіб суттєво й порушив, обмежив надані їм законом права.

Слід також наголосити, що вироблення моделі державної грошово-кредитної й валютної політики в Україні в умовах економічної кризи провадиться на цей час на підставі тих самих правових норм, що й у докризовий період. Бракує дійових правових механізмів виходу країни з кризового стану, які передбачали б можливість створення специфічного режиму функціонування національної економіки у несприятливих умовах.

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

<sup>2</sup> Українська інвестиційна газета. — 2008. — № 47. — С. 2.

І хоча останнім часом ситуація у цій сфері дещо покращилася, оскільки були прийняті дві змістовні постанови НБУ «Про затвердження Положення про рефінансування та надання Національним банком України кредитів банкам України з метою стимулювання кредитування економіки України на період її виходу на докризові параметри» від 4 лютого 2010 р. № 47 та «Про затвердження Положення про надання Національним банком України стабілізаційних кредитів банкам України» від 13 липня 2010 р. № 327, ситуація у цій сфері все ще залишається складною. Попереду кропітка нормотворча робота із забезпечення нормального функціонування економіки України в кризових умовах, що відповідає змісту восьмого етапу розвитку монетарного законодавства — його удосконаленню та розвитку. Пріоритетним завданням правового регулювання нині повинно бути забезпечення ліквідності кредитної системи з метою безперебійного функціонування економіки країни.

Як висновок можна констатувати, що, незважаючи на труднощі поточної кризової ситуації у фінансовій сфері, монетарне право як невід'ємна складова фінансового права існує та удосконалюється відповідно до потреб сучасного етапу державотворення в Україні, пройшло у своєму розвитку певні стадії, набрало усталеності та є вагомим чинником впливу на економічні відносини в країні.