

**ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ СФЕРИ ЕМІСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН  
У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ****FINANCIAL CONTROL OF THE ISSUE OF LEGAL RELATIONS  
IN THE FINANCIAL LAW OF UKRAINE**

**Яловий О.О., аспірант кафедри цивільного, господарського,  
адміністративного права та правоохоронної діяльності**

*Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-правових проблем фінансового права щодо питання фінансового контролю сфери емісійних правовідносин фінансового права України. Аналіз наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників питає емісійного права у межах фінансових правовідносин приводить до висновку про необхідність формування фінансового контролю правовідносин, які складаються з приводу грошового обігу та емісії і обороту цінних паперів на основі системи емісійного права з врахуванням правових основ фінансового контролю у фінансовому праві України. На підставі чого пропонується віднести його теоретичні аспекти та норми, загальні для всіх контрольних-емісійних відносин, до загальної частини емісійного права, а норми, які мають безпосереднє відношення до окремих інститутів у межах особливої частини – до конкретних інститутів емісійного права.

**Ключові слова:** гроші, грошовий обіг, емісійні правовідносини, емісійне право, фінансовий контроль, фінансовий контроль емісійних правовідносин.

Стаття посвячена освітленню однієї з актуальних теоретико-правових проблем фінансового права по вопросу фінансового контролю, сфери емісійних правовідносин фінансового права України. Аналіз наукових робіт вітчизняних та зарубіжних дослідників, які стосуються емісійного права, в рамках фінансових правовідносин, приводить до висновку про необхідності формування фінансового контролю правовідносин, складаються по поводу грошового обігу та емісії і обороту цінних паперів на основі системи емісійного права з врахуванням правових основ фінансового контролю у фінансовому праві України. На підставі чого пропонується віднести його теоретичні аспекти та норми, загальні для всіх контрольних-емісійних відносин, до загальної частини емісійного права, а норми, які мають безпосереднє відношення до окремих інститутів у межах особливої частини – до конкретних інститутів емісійного права.

**Ключевые слова:** деньги, денежное обращение, эмиссионные правоотношения, эмиссионное право, финансовый контроль, финансовый контроль эмиссионных правоотношений.

The article is devoted to the coverage of one of the topical theoretical and legal problems of financial law with regard to the issue of financial control of the issue of legal relations of financial law of Ukraine. The direct relationship of control with social relations in general and legal relations in particular leads to its development along with them, which in turn involves the complexity and spread of control procedures in an increasing number of spheres of social relations. The control of financial relations and operations carried out in the financial sphere, but should be ensured precisely on the basis of legal norms regulating the public-legal aspect of financial relations.

With regard to financial law in general, then there is a situation where the complication of financial relations also leads to the need to change the approaches to their legal regulation, at the same time, the financial law is practically not covered by such a sphere of relations as issuing relations, legal regulation of which is scattered among different institutions of financial and some other branches of law, respectively, there is no proper legal approach to issues of financial control in the field of issue legal relations.

Financial control is present in the sphere of monetary policy. At the same time, it is subdivided into two levels, the lowest of which is the control carried out by the National Bank of Ukraine itself, which monitors the implementation of monetary policy on the basis of the toolkit provided by the law. In turn, the higher level is mainly due to the nature of not direct control, but the impact on the National Bank in order to fulfill the Fundamentals of Monetary Policy. At the same time, this control can also flow into a purely controlling plane, in particular by carrying out control measures by the Accounting Chamber of Ukraine, the creation of special commissions, including the Verkhovna Rada of Ukraine, for investigating operations at the National Bank of Ukraine, etc.

At the theoretical and practical levels, there is a financial control over the circulation of money, which includes the following areas: control over monetary policy; control of cash circulation; cashless cash control; cash and cashless circulation (currency control); control in the field of combating the legalization of proceeds from crime and terrorist financing.

Analysis of scientific works of domestic and foreign researchers issues of emission law within the framework of financial legal relations leads to the conclusion on the need for the formation of financial control of legal relations, which consist of the circulation of money and issue and circulation of securities on the basis of the system of emission law, taking into account the legal basis of financial control in financial law Of Ukraine. On the basis of what it is proposed to include its theoretical aspects and norms common to all control-emission relations to the general part of the issue law, and the norms that are directly related to individual institutions within a special part-to specific institutes of issue law.

**Key words:** money, money circulation, issuing legal relations, emission law, financial control, financial control of issuing legal relations.

У сучасній фінансово-правовій науці значна увага присвячена вивченню питання фінансового контролю загалом та його формам, методам, видам зокрема. У тому числі, у сферу наукових інтересів цілого ряду науковців входять і питання фінансового контролю в окремих сферах фінансової діяльності, у тому числі у бюджетній, податковій, банківській сферах. При цьому, практично поза увагою наукових досліджень залишається питання фінансового контролю у такій важливій сфері, як сфера емісійних правовідносин, яка по суті виступає основою для інших фінансових правовідносин, оскільки дозволяє забезпечити засобами фінансового обігу (грошовими знаками, цінними паперами) всі без виключення фінансові операції.

Важливо зазначити також, що комплексних досліджень питань емісійного права та емісійних правовідно-

син в українській правовій науці не проводилося, а окремі наукові напрацювання з даних питань не охоплюють повною мірою всю складну і багатогранну сферу емісійної діяльності у фінансовому праві України. Тому науковий пошук у напрямку фінансового контролю емісійних правовідносин набуває ще більшого значення.

Зарубіжними дослідниками, які у своїх працях торкалися питань фінансового контролю в емісійних правовідносинах фінансового права, є С. В. Запольський [1], О. М. Ашмаріна [2], Д. В. Буданов [3], О. О. Ситник [4], М. С. Першин [5], а також ґрунтовне дослідження сфери емісійного права, у тому числі її фінансового контролю, яке проводила Є. Є. Фролова [6; 7]. Серед вітчизняних дослідників даних питань варто вказати Ю. А. Михальського [8], Т. М. Ямненко [9], також окремих складових

фінансового контролю грошового обігу торкалися і інші вітчизняні науковці, зокрема І. В. Ветрова [10].

Метою статті є розкриття сутності та змісту фінансового контролю сфери емісійних правовідносин у фінансовому праві України з огляду на сучасні реалії правового регулювання фінансових відносин.

Враховуючи широкий спектр сфер державної діяльності, контроль адаптується до кожної з них, а тому розглядається у цілому спектрі різновидів. При цьому його основна прив'язка, як цілком слушно зазначає М. Ф. Базась, базується саме на системі управління, відповідно до якої він підпорядкований вирішенню завдань даної системи, а тому призначення контролю відповідає меті управління, яка зумовлюється економічними та політичними закономірностями розвитку певної формації [11, с. 9-10]. Контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта [12, с. 23].

Він виступає конститутивним елементом управління, яке у свою чергу є вищою формою свідомого регулювання процесів функціонування і розвитку будь-якої системи – біологічної, технічної чи соціальної [13, с. 6], забезпечує її збереження і розвиток, упорядкування структури, взаємодії системи з навколишнім середовищем, а також досягнення мети її подальшого розвитку [14, с. 3]. Контроль як специфічна форма діяльності має складну структуру і знаходить вияв у різних аспектах, що й обумовлює різні характеристики його поняття [12, с. 18], а межі контролю, його зміст, цілі та принципи залежать від сутності суспільства, в якому такий контроль здійснюється [15, с. 3].

Контроль слід розглядати як об'єктивне соціальне явище, яке сформувалося у процесі еволюції суспільства і є результатом його розвитку. Без застосування контролю суспільство тим більше не може обійтися на шляху свого подальшого розвитку, який потребує і може здійснюватися спираючись на аналіз наявного стану та використовуючи нові фактори розвитку від досягнутого [16, с. 15].

Таким чином, безпосередній взаємозв'язок контролю із суспільними відносинами взагалі та правовідносинами зокрема зумовлює його розвиток паралельно з ними, що у свою чергу передбачає ускладнення та поширення контрольних процедур на все більшу кількість сфер суспільних відносин. П. М. Годме зазначав, що зв'язок фінансів з економікою, гнучкість і оборотоздатність даної частини майна і пов'язана з цим можливість зловживань вимагають, щоб державні фінанси регламентувалися спеціальними державними нормами; останні впливають на всі сторони життя економіки і політики та складають самостійну галузь права [17, с. 38]. Відповідно у такому ж порядку має забезпечуватися і контроль фінансових відносин та операцій, які здійснюються у фінансовій сфері, а саме на основі правових норм, які регулюють публічно-правовий аспект фінансових відносин.

В. М. Зайцева вказує, що зміни, які відбулися в економіці за останні роки, не адекватні змінам у фінансовому контролі. Тому є необхідність реформування діючої системи фінансового контролю в Україні на всіх рівнях шляхом удосконалення її організаційно-методологічних підходів, що забезпечить умови для нормального функціонування суспільства у цілому [18, с. 137]. І одним із напрямків такого удосконалення має стати саме фінансовий контроль у сфері емісійних правовідносин.

Стосовно фінансового права загалом, то тут спостерігається ситуація, коли ускладнення фінансових відносин теж призводять до необхідності зміни підходів до їх правового регулювання, у той же час фінансовим правом практично не охоплена така сфера відносин, як емісійні відносини, правове регулювання яких розподілене поміж різними інститутами фінансового та деяких інших галузей права, відповідно відсутній і належний правовий підхід до питань фінансового контролю у сфері емісійних правовідносин.

Емісійне право, як видається, являє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються з приводу емісії платіжних засобів (грошових знаків, цінних паперів), обороту платіжних засобів та забезпечення контролю за цими процесами. До складу емісійного права як було з'ясовано у ході попередніх досліджень входить як субінститут грошового обігу [19, с. 180], так і субінститут емісії цінних паперів, що належать до особливої частини даного права, поряд з якою існує і загальна частина, що визначає правові основи існування даного права.

Є. Є. Фролова вважає, що державний контроль за грошовим обігом – це один із напрямків державного фінансового контролю, змістом якого є сукупність контрольних заходів, проведених компетентними суб'єктами контролю і спрямованих на забезпечення дотримання законодавства про грошовий обіг [20, с. 140]. Також вона відмічає, що контроль за грошовим обігом включає у себе наступні напрямки: контроль за готівковим грошовим обігом, контроль за безготівковим грошовим обігом, контроль за валютним обігом (валютний контроль), контроль у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Визначаючи, що завданнями державного фінансового контролю за грошовим обігом є:

- контроль за станом і оборотом готівкової грошової маси, у тому числі і за дотриманням порядку ведення касових операцій;
- забезпечення виконання чинного законодавства у сфері безготівкових розрахунків;
- забезпечення дотримання правил обігу готівкової і безготівкової іноземної валюти, включаючи забезпечення дотримання порядку про обов'язковий продаж частини валютної виручки на внутрішньому валютному ринку;
- запобігання та мінімізація нелегального грошового обігу і протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [20, с. 140-141].

Таким чином, Є. Є. Фролова ніби виділяє складові фінансового контролю, акцентуючи увагу на наявності різних груп контрольних відносин у його складі. У зв'язку з чим, виникає закономірне питання про потребу та місце контролю грошово-кредитної політики, яку згідно з чинним законодавством здійснює Національний банк України.

З першого погляду такий контроль видається фактично неможливим, адже згідно з Законом України «Про Національний банк України» [21], саме він розробляє та реалізує відповідні засади грошово-кредитної політики. Разом із цим, предметом правового регулювання у сфері грошово-кредитної політики 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 резервів, та інші); по-друге, відносини із визначення кола суб'єктів та їх повноважень, окреслення їх завдань, функцій і компетенцій; по-третє, організаційно-правові основи формування, прийняття Основних засад грошово-кредитної політики, її реалізації та контролю за здійсненням [22, с. 66-67]. Тобто, Національний банк України здійснює контроль за реалізацією грошово-кредитної політики, виступаючи одночасно у двох іпостасях: її розробника і впроваджувача та контролера за її реалізацією.

З іншого боку, 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 [22, с. 66]. При цьому, визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики, потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації [23, с. 36].

Відповідно грошово-кредитна політика має підпорядковуватися загальним завданням державного розвитку, що відображені у межах соціально-економічної політики, а тому реалізація грошово-кредитної політики не може бути безконтрольною, оскільки від цього залежить економічний розвиток і добробут держави у цілому.

Загалом за елементами відносин з приводу обігу грошової маси дослідники виокремлюють декілька груп правовідносин: 1) за змістом правового регулювання виділяють 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; 2) 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; 3) 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 випливають з діяльності центробанку (наприклад, як кредитора останньої інстанції), а не внаслідок грошово-кредитної політики, проте в яких вона активно здійснюється центральним банком (наприклад, це операції з цінними паперами чи регулювання імпорту та експорту) [24, с. 87].

Враховуючи вище вказане, можна констатувати, що фінансовий контроль у сфері грошово-кредитної політики безперечно присутній. При цьому, він підрозділяється на два рівні, на нижчому з яких контроль здійснює сам Національний банк України, що слідує за реалізацією грошово-кредитної політики на основі того інструментарію, що наданий йому законодавством. У свою чергу вищий рівень має переважно характер не прямого контролю, а впливу на Національний банк з метою виконанням ним Основ грошово-кредитної політики. Разом із цим, даний контроль може перетікати і у чисто контрольну площину, зокрема з боку проведення контрольних заходів Рахунковою палатою України, створення спеціальних комісій, у тому числі Верховною Радою України для розслідування діяльності у Національному банку України тощо.

Проте фактична відокремленість Національного банку України від інших органів державної влади та відсутність дієвих процедур контролю за його діяльністю, у тому числі у сфері реалізації грошово-кредитної політики, ставлять питання про дієвість такого контролю. Тому доцільним вбачається посилити контрольний вплив на Національний банк України щодо реалізації ним грошово-кредитної по-

літики, зокрема шляхом законодавчого закріплення відповідних повноважень за Рахунковою палатою України.

Таким чином, як на теоретичному, так і на практичному рівнях прослідковується наявність фінансового контролю грошового обігу, який вміщує у собі такі напрямки:

- контроль за грошово-кредитною політикою;
- контроль готівкового грошового обігу;
- контроль безготівкового грошового обігу;
- валютного готівкового і безготівкового обігу (валютний контроль);
- контроль у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом і фінансуванню тероризму.

Розглядаючи у свою чергу субінститут емісії цінних паперів, до складу якого входять інститути: емісії (випуску в обіг) цінних паперів та правового регулювання обігу цінних паперів. Слід зазначити, що фінансовий контроль даних складових емісійного права здійснюється з врахуванням обмежень, які накладають на нього фінансові правовідносини у вигляді виключно публічно-правового характеру відносин та належності цінних паперів до категорії тих, які впливають на грошовий обіг, являючись причиною емісії грошових знаків.

Тобто у даному випадку фінансовий контроль буде охоплювати лише цінні папери, які емітовані державою чи органами місцевого самоврядування у вигляді насамперед боргових зобов'язань (облігацій державної чи місцевої позики), які викличуть потребу у додатковій емісії грошових коштів у майбутньому, оскільки їх погашення з відсотками викличе збільшення грошової маси в обігу.

Фінансовий контроль у сфері грошового обігу, за цілком обґрунтованим твердженням Ю. А. Михальського, має два рівні загальний та окремі, де останні пов'язані з окремими процесами грошового обігу [8, с. 115-116]. Таким чином він вказує на наявність загальних засад фінансового контролю емісійних правовідносин та на його особливу частину, що охоплює питання фінансового контролю емісійних правовідносин у сферах грошового обігу і цінних паперів та інститутів, які входять до їх складу.

У цілому, спираючись на все вищезазначене, можна дійти висновку, що фінансовий контроль сфери емісійних правовідносин у фінансовому праві має охоплювати всі аспекти даних правовідносин. При цьому, його теоретичні аспекти та норми загальні для всіх контрольних емісійних відносин мають знаходитися у загальній частині емісійного права, а норми, які мають безпосереднє відношення до окремих інститутів у межах особливої частини, повинні включатися до конкретних інститутів емісійного права з метою їх дієвості та оперативного застосування на практиці.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Запольский С.В. Финансовое право: учебник. М.: Контракт, Волтерс Клувер, 2011. 792 с.
2. Ашмарина Е.М. Новый взгляд на современную систему финансового права как отрасли российского права. Экономико-правовые проблемы в современной России: Сборник научных статей / Под ред.: Е.М. Ашмарина, А.И. Василенко, Н.М. Чистякова. М.: Финакадемия, 2009. 168 с.
3. Буданов Д.В. Центральный банк РФ и банки (кредитные организации) как субъекты организации наличного денежного обращения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2009. 23 с.
4. Ситник А.А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва: Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина, 2010. 187 с.
5. Першин М.С. Правовой статус коммерческих банков в системе субъектов государственного финансового контроля: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2003. 270 с.
6. Фролова Е.Е. Правовое регулирование государственного финансового контроля в сфере денежного обращения в Российской Федерации: Монография. Иркутск: Репроцентр А1, 2010. 336с.
7. Фролова Е.Е. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва: Рос. ун-т дружбы народов, 2011. 488 с.
8. Михальський Ю.А. Окремі питання методології та методів сучасного фінансового контролю. Право і суспільство. 2016. № 5. С. 112-116.
9. Ямненко Т.М. Сутність, значення і місце державного фінансового контролю в системі фінансового контролю грошового обігу. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 6. С. 236-240.
10. Ветрова І.В. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2007. 19 с.
11. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: Підручник для студ. вищих навч. закл. К.: МАУП, 2004. 440 с.
12. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И. Б. Шахов. М.: Юрид. лит., 1987. 176 с.

13. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества (субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). М.: Мысль, 1984. 223 с.
14. Туленков М.В. Організаційна взаємодія у демократичній системі соціального управління. К.: ІПК ДСЗУ, 2007. 102 с.
15. Улупова Е.Д. Контроль в системе социалистического планового управления / под ред. Г. Х. Попова. М.: Моск. рабочий, 1986. 87 с.
16. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. 34 с.
17. Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. 428 с.
18. Зайцев В.М. Удосконалення фінансового контролю в системі державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02. К.: Академія муніципального управління, 2009. 222 с.
19. Яловий О.О. До питання структури субінституту права грошового обігу в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія: Право. 2016. Вип. 41 том 3. С. 176-180.
20. Фролова Е.Е. Виды государственного контроля в рамках финансово деятельности государства. Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 136-143.
21. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 01.07.2018).
22. Дмитренко Ю.М. Правові засоби регулювання грошового обігу в Україні. Адміністративне право і процес. 2013. № 1(3). С. 65-73.
23. Орлюк О.П. Банківська система України. Правові засади організації: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2003. 240 с.
24. Латковська Т.А. Актуальні питання розвитку банківської системи України на сучасному етапі. Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії: зб. наук. пр. 2006. Вип. 7. С. 84-89.