Очкуренко Сергій Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Баштовой Сергій Вячеславович

студент юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальні проблеми визначення меж фінансово-правового регулювання

Місце фінансового права як самостійної галузі права в системі права України та інших пострадянських держав давно стало загальновизнаним. Проте в науці не існує єдності в позиціях щодо розгляду критеріїв виділення фінансового права в системі права, а це суттєво впливає на визначення змісту та структури цієї галузі права.

Слід сказати, що поряд з існуванням занадто широкого підходу щодо розповсюдження сфери фінансово-правового регулювання на всі або майже всі грошові відносини, у науці останніх років простежується протилежна тенденція обґрунтування вкрай вузького підходу до визначення предмета фінансового права, яка, на наш погляд, також не зовсім відповідає об'єктивним потребам у регулюванні суспільних відносин. Така позиція формулюється як в наукових працях, так і в навчальній літературі. Так автор фундаментального та найбільш сучасного вітчизняного наукового дослідження системи фінансового права О.А. Лукашев у своїх роботах обґрунтовує, що інститути «публічне банківське право», «організація грошового обігу і розрахунків», «валютне регулювання і валютний контроль» не входять до предмета фінансово-правового регулювання [1, с. 35].

У новітньому вітчизняному підручнику фінансового права вказується, що об'єктом фінансової діяльності є винятково відносини, що регулюють рух державних грошових фондів [2, С.13], а предметом фінансового права відповідно є винятково відносини щодо руху грошових фондів держави і територіальних громад [2, С. 21]. Вказані положення відповідають класичній доктрині радянського фінансового права і їх формулювання має фундаментальну цінність для науки фінансового права. Разом з тим, не можна не враховувати, що в умовах державної монополії в усіх існуючих в радянський період сферах фінансового посередництва критерій державної належності грошового фонду дійсно був універсальним та не перешкоджав віднесенню до предмета фінансового права публічно-правової частини відносин щодо функціонування кредитної системи і організації грошового обігу. На наш погляд, часткова зміна форми власності не змінює сутнісних характеристик вказаних відносин та не може бути достатньою підставою для зміни їх правового режиму.

© Очкуренко С.В., Баштовой С.В.

Зараз провідними вченими-фінансистами обґрунтовується перехід від визначального значення критерію форми власності на фонд коштів до критерію публічності відповідного грошового фонду для визначення правового режиму його функціонування. У результаті аналізу категорії публічного інтересу в сучасній науці фінансового права доведена фінансово-правова природа відносин у сфері місцевих бюджетів. Базуючись на категорії публічного інтересу та соціальному аспекті функціонування сучасної держави, Нечай А.А. обґрунтовує також фінансово-правову природу відносин у сфері обов'язкового соціального страхування незалежно від форми власності на відповідні фонди коштів [3, с. 66-72].

В розвиток цієї позиції слід додати, що публічність як ознака фонду коштів не завжди пов'язана з його прямим витрачанням для виконання функцій держави. Найважливішою соціально-економічною функцією сучасної держави є функція забезпечення макроекономічної стабільності, що передбачає забезпечення стабільності грошової одиниці. Діяльність Національного банку як емісійного центру держави підпорядкована цієї функції, а реалізується вона за допомогою використання засобів і методів грошово-кредитної політики, визначених ст. 25 Закону України «Про Національний банк України». Оскільки майно центрального банку, у тому числі фонди коштів, знаходяться у державній власності, а емісія коштів завжди розглядалася як «привілей правителя» та за логікою є умовою реалізації фіскальної функції держави (щоб зібрати гроші в бюджет, треба їх спочатку випустити в обіг), то правове регулювання відносин, пов'язаних з емісією коштів, розподілом і використанням грошових фондів центрального банку та зі здійсненням грошово-кредитної політики, зараз визнається фінансово-правовим навіть прихильниками найбільш вузького підходу до визначення сфери фінансово-правового регулювання.

Отже, наука фінансового права відгукнулась на ці потреби. Л.К. Воронова віднесла до предмета фінансового права відносини, що виникають у зв’язку з емісією та обігом грошових коштів [4, с. 33]. К.С. Бєльський стверджує, що правове регулювання грошової системи, яке має здійснюватись фінансовим правом, є інструментом організації фінансової системи, однією із основних функцій фінансового права, вихідним пунктом фінансової системи, стабілізуючою умовою існування національного соціуму [5, с. 11]. Л.Л. Арзуманова на конференції з проблеми принципів фінансового права робить доповідь про принципи інституту емісійного права [6, с. 23-25]. Інші автори стверджують, що грошовий обіг є фундаментом фінансової системи держави, основою основ фінансового права [7]. У вищезгаданому підручнику фінансового права, який декларує вузький підхід до визначення предмета фінансового права [2, с. 21-22], фінансово-правовим основам грошового обігу присвячується окремий розділ [2, с. 323-343]. Це заслуговує на схвалення. Залишилось тільки відповідно відкоригувати ті положення підручника, які стосуються визначення предмета фінансового права. Наведеними не вичерпуються

усі думки на користь визнання публічних відносин щодо грошового обігу предметом фінансового права. Тому неточним є твердження Т.А. Латковської про те, що «сьогодні з'являються окремі висловлювання з приводу дослідження емісійних відносин, які регламентуються нормами фінансового права та утворюють всередині галузі самостійний інститут емісійного права» [8, с. 13]. Ці висловлювання перестали бути «окремими». Вони набувають дедалі ширших масштабів.

Разом з тим, коли мова йде про публічно-правове банківське регулювання, то майже переважною залишається позиція заперечення його фінансово-правової природи. Основними аргументами на користь такої позиції є правильні твердження про те, що кредитні ресурси комерційних банків, як правило, не належать державі, не призначені для прямого фінансування функцій держави, а відносини між банком і клієнтом, як правило, реалізуються в приватно-правових формах.

З іншого боку, потрібно враховувати, що Національний банк випускає кошти в обіг через кредитні ресурси комерційних банків, оскільки Національному банку України заборонено здійснювати емісію шляхом надання коштів державі та іншим суб'єктам.

Інший переважний шлях формування кредитних ресурсів банків – це залучення коштів у суб'єктів господарювання та фізичних осіб на рахунки та вклади. Незважаючи на винятково цивільно-правовий характер правочинів щодо залучення коштів банком, системне тлумачення законодавства дозволяє дійти висновку про обов'язкову мобілізацію коштів суб'єктів господарювання - юридичних осіб у банківську систему (обмеження на операції готівкою, встановлення лімітів залишку готівки в касах тощо), тобто, не встановлюючи публічного обов'язку зберігати гроші в якому-небудь конкретному банку, законодавець фактично встановлює обов'язок зберігати гроші в банківській системі та поповнювати її сукупні кредитні ресурси. Тенденції розвитку правового регулювання вказують на те, що зараз розрахунки готівкою навіть за участю громадян обмежуються законодавством, що спонукає їх звертатися до послуг банків. Масовий і значною мірою обов'язковий характер мобілізації коштів у банківську систему, а також відсутність у суб'єктів, що надають такі гроші, юридичної можливості впливати на визначення напрямків подальшого використання залучених банком коштів, об'єктивно породжує необхідність захисту суспільного публічного інтересу шляхом нормативної регламентації правил раціонального використання кредитних ресурсів, а відповідні фонди коштів набувають риси суспільного надбання та особливий публічний характер. Таке регламентація здійснюється за допомогою форм регулювання банківської діяльності, встановлених статтею 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність». Причому зазначене регулювання спрямоване не лише на захист інтересів вкладників та кредиторів банків, а також й на створення умов розширення ресурсної бази банків як обов'язкового фактора макроекономічної стабільності.

© Очкуренко С.В., Баштовой С.В.

Інструменти грошового-кредитного регулювання та форми державного регулювання банківської діяльності не тільки взаємозв'язані, але й частково збігаються (наприклад, визначення норм обов'язкових резервів для банків), що виключає різногалузеву природу відносин щодо їх застосування навіть у межах різних галузей публічного права. Інший підхід є не лише теоретично суперечливим, але призводить також до складних проблем при застосуванні відповідних норм, які не можуть бути одночасно і фінансово-правовими, і адміністративно-правовими. При цьому слід вказати, що фінансово-правову природу мають виключно владно-грошові відносини в кредитної системі, а не цивільні правочини, що опосередковують рух коштів.

Також слід звернути увагу на об'єктивну взаємообумовленість бюджетних та грошово-кредитних відносин. Фінансове забезпечення державних видатків прямо залежить від результатів грошово-кредитного регулювання. Необхідність узгодження механізмів монетарного та бюджетного регулювання в черговий раз доведена руйнівними наслідками світової фінансової кризи для фінансової системи України.

Таким чином, кредитні ресурси усіх банків незалежно від форми власності набувають специфічних ознак публічного характеру. З урахуванням об'єктивних взаємозв'язків, існуючих між ланками фінансово-кредитної системи, вважаємо, що владно-майнове регулювання у сфері мобілізації, розподілу та використання фондів коштів, яке спрямоване на забезпечення макроекономічної стабільності має фінансово-правову природу.

Якщо виходити із необхідності пошуку шляхів посилення творчої конструктивної ролі фінансового права, то наступною ланкою суспільних відносин, що складають предмет фінансового права, слід назвати публічні відносини, що виникають у зв’язку із функціонуванням фондового ринку. До навчальної літератури увійшла теза про те, що до предмета фінансового права належать відносини між учасниками фінансового ринку і компетентними органами в зв’язку із здійсненням державного регулювання у цій сфері [9, с. 41; 740-754]. Дещо раніше Е.Е. Емірсултанова висловила думку про те, що до предмета фінансового права належать фінансові фондові відносини, що виникають у зв’язку з емісією цінних паперів, інвестуванням у цінні папери, регулюванням ринку цінних паперів і здійсненням фондового контролю [10, с.23]. Думка про регулювання ринку цінних паперів фінансовим правом висловлювалась І.В. Рукавішніковою [11, с. 27-29], Є.В. Покачаловою [12, с. 33].

Ефективно врегульований ринок цінних паперів створює умови ля прямого інвестування виробництва і інвестицій так званим «особистим сектором». Відсутність чи неефективність такого врегулювання призводить до того, що особи, які мають грошові заощадження, інвестують їх у споживчі товари, у той час як вони могли б вкладати їх у цінні папери, отримувати доходи і одночасно фінансувати

виробництво. Можна і надалі стверджувати, що відповідні публічні відносини належать до предмета адміністративного права, але це буде відмовою фахівців у галузі фінансового права від дослідження тієї проблематики, якою вони повинні володіти за визначенням і результатів дослідження якої очікують від них держава і суспільство.

Потребує свого вирішення і проблема належності до предмета фінансового права публічних відносин щодо страхування. Пануючою тут думкою є така, що страхування належало до предмета фінансового права в період соціалізму, коли іншого страхування крім державного, не було. Коли страхування стало видом підприємницької діяльності, воно вийшло за межі предмета фінансового права [13, с. 12]. Лише відносини щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування і страхування вкладів фізичних осіб в банках визнаються предметом фінансового права [14, с. 45]. Останнє не викликає рішучих заперечень, оскільки створення , розподіл і використання державних фондів страхування підпадає під загальновизнане формулювання предмета фінансового права як відносин, що регулюють рух публічних фінансів. З іншого боку, публічні відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням цивільно-правового страхування, повинні бути віднесені до предмета фінансового права. С.В. Запольський з цього приводу пише, що «розгорнена класифікація форм і видів страхування» повинна, безсумнівно, стати «елементом фінансової системи» [15, с. 91]. Д.Є. Кошель з цього приводу зауважив, що заперечуючи цивільно-правове регулювання всередині фінансової системи, С.В. Запольський не міг пропонувати повернення в сферу фінансового права відносин, зокрема, щодо страхування [16, с. 10]. Але ж встановлення класифікації форм і видів страхування С.В. Запольським пропонується як таке, що має публічно-правовий зміст. Тому, на нашу думку, позиція С.В. Запольського заслуговує на критичну оцінку тільки в тій частині, що він не всі публічні відносини, що виникають у зв'язку з цивільно-правовим страхування, відніс до предмета фінансового права.

Необхідність у фінансово-правовому регулюванні публічних відносин щодо цивільно-правового страхування обумовлена в основному тими ж чинниками, що й необхідність у фінансово-правовому регулювання відносин між банками, з одного боку, та Національним банком України, – з іншого. Як пише С.С. Тропська, страхові компанії зосереджують у своїх руках значний обсяг грошових коштів, який може бути порівнянний з державним бюджетом. «Виходячи із цього, – зазначає С.С. Тропська, – державі необхідно охороняти інтереси широкого кола осіб-страхувальників, тобто кредиторів страхових компаній, з метою запобігти соціальним потрясінням» [17, с. 6]. У той же час С.С. Тропська безпідставно виключає відносини, які вона позначає як організаційні страхові, із складу предмета фінансового права. Сумнів вона висловила тільки стосовно відносин щодо забезпечення фінансової стабільності страхових організацій [17, с. 8]. Решту таких

відносин С.С. Тропська визнала предметом адміністративного права. Це – відносини щодо встановлення правосуб'єктності страхових організацій, правового регулювання страхових відносин, державного страхового нагляду (у тому числі ліцензування), забезпечення виконання приписів норм страхового законодавства. Таке розмежування відносин, що належать до предмета фінансового права, з одного боку, і до предмета адміністративного права, – з іншого, ігнорує мету фінансового права. Натомість перебільшення ролі об'єктивних чинників, які впливають на структурування права, веде до приниженням суб`єктивних чинників, які не прямо, а опосередковано – через науку і правотворчу діяльність відповідних державних органів випливають на структурування права. З урахуванням єдиного методу правового регулювання заново ділити публічні відносини щодо страхування між предметом фінансового права і предметом адміністративного права не має будь-якого сенсу. Усі вони мають бути визнані належними до предмета фінансового права.

Що стосується податкових і бюджетних відносин, то вони в цій статі не розглядались не в порядку заперечення їх належності до предмета фінансового права, а з тієї причин, що така належність не викликає будь-якого сумніву. Нема підстав заперечувати належність до предмета фінансового права і відносин щодо державного кредитування, державних запозичень. При цьому, якщо зовнішні запозичення підпадають під дію міжнародного приватного права, то державне внутрішнє кредитування і державні внутрішні запозичення доцільно було б підпорядкувати нормам фінансового права, передбачивши можливість субсидіарного застосування до таких відносин норм цивільного права.

Викладене дає підстави для позитивної оцінки тих наукових розвідок, які присвячені пошуку фінансово-правових засобів впливу фінансового права на макроекономічні, мікросоціальні і політичні процеси. Завдання полягає в активізації цих досліджень, а для цього необхідна більш широка інтерпретація предмета фінансового права – інтерпретація, яка враховувала б потреби суспільних відносин, визнавала б задоволення цих потреб метою фінансового права, створювала б передумови для вивільнення величезного творчого потенціалу фінансового права.

Використані джерела:

1. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права /О.А. Лукашев // Право та державне управління: збірник наукових праць / Класичний приватний ун-т; Запорізька торгово-промислова палата. – Запоріжжя, 2010. – № 1. – С. 33-37

2. Фінансове право: підручник / За ред. М.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2013. – 400 с.

3. Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права /А.А. Нечай // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 66-72.

© Очкуренко С.В., Баштовой С.В.

4. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник / Л.К. Воронова – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

5. Бельский К.С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации / К.С. Бельский // Финансовое право. – 2005. – № 8. – С. 9-12

6. Арзуманова Л.Л. Принципы организации наличного денежного обращения как института эмиссионного права / Л.Л. Арзуманова // Принципы финансового права: материалы международной научно-практической конференции, Харьков, 19-20 апреля 2012. – Х. : Право, 2012. – с. 23-25.

7. Артемова Н.М. Денежное право (Финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) / Артемова Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А. – М.: Элит, 2011. – 272 с.

8. Латковська Т.А. Фінансове право у системі українського права / Т.А. Латковська // Фінансове право. – 2010. – № 1 (11). – С. 11-15.

9. Финансовое право: Учебник / Под. ред. Н.И. Химичевой. – М.: Норма, 2008. – 768 с.

10. Эмирсултанова Э.Э. Фондовый контроль как часть единой системы финансового контроля / Э.Э. Эмирсултанова // Финансовое право. – 2006. – № 5. – С. 32-36.

11. Рукавишникова И.В. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг / И.В. Рукавишникова // Финансовое право. – 2005. – № 7. – С. 27-29.

12. Покачалова Е.В. Содержание и принципы государственно-правового регулирования организации рынка ценных бумаг как сегмента российского финансового рынка / Е.В. Покачалова // Финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 33-37.

13. Худяков А.И. К вопросу о содержании некоторых финансово-правовых категорий / А.И. Худяков // Финансовое право . – 2010. – № 2. – С. 10-13.

14. Стрельников В.В. Финансово-правовое регулирование страхования и предмет финансового права / В.В. Стрельников // Финансовое право . – 2005. – № 2. – С. 43-47.

15. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С.В. Запольский – М.: РАП; Эксмо, 2008. – 160 с.

16. Кошель Д.Е. Финансовый рынок и новый взгляд на базисные финансово-правовые категории / Д.Е. Кошель // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 18-21.

17. Тропская С.С. К вопросу о месте страхового права в системе российского права (финансово-правовые аспекты страхования) / С.С. Тропская // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 6-9.

В статті обґрунтовується фінансово-правова природа публічних правовідносин, що виникають в процесі емісії грошей та функціонування фондів грошових коштів фінансових посередників. Цей висновок базується на об'єктивному

взаємозв'язку, що існує між ланками фінансової системи, а також на необхідності забезпечення узгодженої публічно-правової регламентації з метою досягнення макроекономічної стабільності.

Ключові слова: *фінансове право, система фінансового права, монетарне регулювання.*

В статье обосновывается финансово-правовая природа публичных правоотношений, возникающих в процессе эмиссии денег и функционирования фондов денежных средств финансовых посредников. Этот вывод базируется на объективной взаимосвязи, существующей между звеньями финансовой системы, а также на необходимости обеспечения согласованной публично-правовой регламентации с целью достижения макроэкономической стабильности.

Ключевые слова: *финансовое право, система финансового права, монетарное регулирование.*

The article is justified the financial legal nature of public legal relations that emerge in the course of money issue and functioning of financial intermediaries funds. This conclusion was based on objective correlation between financial and credit system links as well as the necessity of providing coordinated public regulation to reach macroeconomic stability.

Key words: *financial law, financial law system, monetary regulation.*

© Очкуренко С.В., Баштовой С.В.