

*Л. К. Царьова*

## ПРАВОВА ПРИРОДА ВІДНОСИН, ЩО СКЛАДАЮТЬСЯ В СФЕРІ ЕМІСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Сучасний період розвитку фінансово-правової науки характеризується зміною підходів до визначення змісту фінансової діяльності держави, оскільки фондова теорія, покладена в основу наукової фінансово-правової доктрини, не повною мірою охоплює зміст цього поняття та не відображає усіх суспільних відносин, пов'язаних з такою діяльністю. Зокрема, поза межами публічних фінансів залишаються відносини, пов'язані з емісійною діяльністю держави, яка також певним чином стосується тих же цілей, що і створення публічних фондів, і крім того пов'язана із організацією грошового обігу у державі, підтриманням стабільності національної грошової одиниці, отже, має безпосереднє відношення й до публічних грошових фондів, що і обумовлює актуальність теми.

Певна увага зазначеним проблемам приділялась у наукових дослідженнях Є. О. Алісова, Є. М. Ашмаріної, К. С. Бельського, М. И. Боголепова, Л. К. Воронової, О. М. Горбунової, А. Ю. Грибова, Е. М. Грачової, М. В. Карасьової, М. П. Кучерявенка, В. О. Лебедева, О. А. Лукашева, О. П. Орлюк та інших, у яких автори розглядали емісійну діяльність держави як складову її фінансової діяльності, однак автори не ставили перед собою завдання щодо характеристики відносин, що виникають у такій сфері, та визначення кола їх суб'єктів.

Метою даної статті є визначення ролі емісійної діяльності держави у складі її фінансової діяльності та з'ясування правової природи правовідносин, що складаються у зазначеній сфері.

Емісійна діяльність держави пов'язана з емісією грошей та державних цінних паперів та є складовою її фінансової діяльності. Термін «діяльність» (від лат. *aktivus*) означає процес активної взаємодії суб'єкта з навколишнім світом для досягнення певної мети. Це стосується будь-якої сфери діяльності і будь-якого суб'єкта, у тому числі й держави, зокрема стосовно її фінансової діяльності. Академік Л. К. Воронова

підкреслює, що держава є активним, діяльним суб'єктом фінансових правовідносин і постійно впливає на процес формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів [1, с. 15–16].

Метою фінансової діяльності держави є фінансове забезпечення виконання її завдань і функцій, тобто створення належної фінансової бази, фінансових ресурсів, зосереджених у відповідних публічних фондах. Як правило, ці ресурси створюються в грошовій формі. Це цілком обгрунтовано підкреслюється Л. К. Вороною [1, с. 13], Н. І. Хімічевою [2, с. 98] та багатьма іншими відомими вченими не лише в їхніх сучасних дослідженнях, але наголошувалося деякими дослідниками ще й у радянський період [3, с. 4].

Вони зокрема вказували на зв'язок грошей та грошової системи з фінансово-правовим регулюванням. Так, Р. Й. Халфіна виділяла грошову систему СРСР як інститут у системі фінансового права, визначаючи його як сукупність норм, що встановлюють грошову систему держави, планування грошового обігу, порядок емісії грошових знаків, оперативне регулювання грошового обігу, а також порядок проведення операцій з дорогоцінними металами й іноземною валютою на території СРСР [4, с. 213].

У підручнику з фінансового права, виданому у 1982 році за редакцією В. В. Бесчеревних та С. Д. Ципкіна, у особливій частині окремо виділена глава (20), що має назву «Правове регулювання грошового обігу в СРСР». Її автор М. Л. Коган вказував, що держава використовує гроші як важливий інструмент впливу на економіку [5, с. 213]. Представники радянської економічної науки зазначали, що через грошову систему реалізуються владно-розпорядчі функції державних органів, завдяки чому вона є «основою адміністративно-командного управління економікою» [6, с. 75]. Погоджуючись у цьому з вченими-економістами, слід зауважити, що і в умовах ринкової економіки зберігається можливість держави в особі уповноважених державних органів через грошову систему здійснювати управління публічними фінансовими ресурсами та певним чином впливати на економічні процеси.

М. Л. Коган звертав увагу на те, що монопольним правом на випуск у обіг грошей на території країни був наділений центральний банк — Держбанк СРСР, який мав статус єдиного емісійного центру держави [5, с. 403]. Емісійному праву центрального банку присвячувався окремий підрозділ зазначеної вище глави підручника [5, с. 404–410], у якому, хоч і не пропонувалось визначення цього поняття, але розкривався його зміст. Зокрема до емісійного права автор відносив і планування, і регулювання, і організацію грошового обігу, а також контроль за дотриманням режиму касової та емісійної роботи. Зазначалось, що хоч окремі органи державної влади відіграють певну роль у сфері грошового обігу, однак централізоване регулювання грошового обігу в межах загального емісійного результату є виключним правом центрального банку держави.

Слід зауважити, що діяльність держави щодо грошової емісії розглядалась у курсі фінансового права ще відомим представником фінансово-правової науки XIX століття І. І. Янжулом, який, характеризуючи монетну регалію держави, відзначав фіскальний характер емісії монет [7, с. 215–218].

Таким чином, ще тоді закладались основи емісійного права як складової фінансового права. При цьому дослідники наголошували, що гроші як соціальний феномен мають не тільки економічну, але і юридичну природу та грають найважливішу роль в фінансово-правових відносинах.

Вказуючи на подвійну природу грошей, К. С. Бельський ще в 1989 році розглядає їх як фінансово-правову категорію, звертаючи увагу на монопольне право Держбанку СРСР на емісію грошей, які держава наділяє статусом бути законним платіжним засобом [8, с. 118]. Вчений відзначає, що «будь-яка з функцій грошей може бути реалізована в економічній дійсності тільки за допомогою юридичних норм і, головним чином, норм фінансового права» [8, с. 121]. Підтримуючи такий висновок, потрібно особливо відзначити чітко визначення вченим сфери функціонування грошей, названої «економічною дійсністю», тобто такою, що охоплює різні галузі економіки і різні рівні управління нею. Слід зазначити, що на макрорівні гроші, зосереджені в публічних фондах, відіграють соціально корисну роль, служать для задоволення суспільних інтересів. І перш ніж створюються публічні грошові фонди, державою створюються гроші шляхом здійснення грошової емісії.

Про фінансово-правову природу грошей говорить і Н. М. Казанцев. Визначаючи роль грошей у фінансово-правовому регулюванні як фінансово-правової категорії, Н. М. Казанцев розглядає їх як фінансово-правовий інститут та вказує: «Як фінансово-правовий інститут гроші — це титули фінансових прав як прав цінності, і у цій якості вони обертаються на фінансових ринках, надаються у борг, виступають засобом платежу, застави або джерелом доходу за допомогою договорів банківського вкладу або банківського рахунку» [9, с. 39]. Такий підхід представляється правильним, але сприймається поки що на рівні наукової ідеї, виділення грошам місця фінансово-правового інституту потребує окремого дослідження та аргументації.

Підкреслюючи публічний характер грошей як економіко-правової категорії, вчений дуже влучно відзначає, що «гроші є результатом, формою і наслідком суверенітету і юрисдикції держави» [9, с. 39]. погоджуючись з тим, що гроші є публічною, а саме фінансово-правовою категорією, вважаємо за необхідне відзначити, що вони є первинною категорією фінансового права, а фінанси, публічні фінанси — вторинними, похідними фінансово-правовими категоріями.

Тому вважаємо, що фінансова діяльність держави бере початок від встановлення та затвердження відповідним нормативним актом національної грошової одиниці, регулювання порядку випуску та обігу національних грошових знаків, організації та функціонування грошової систе-

ми, що охоплюється емісійно-правовими нормами, які належать до сфери фінансового права як галузі. Емісійна діяльність є невід'ємною частиною фінансової діяльності держави.

Л. К. Воронова в числі завдань фінансової діяльності називає емісію грошових знаків, відзначаючи, що це завдання виключно держави [1, с. 16]. Це важливе зауваження цілком справедливо, тому що в сучасний період у більшості країн монополієм правом на випуск грошових знаків наділяється центральний банк країни. Як правило, це державний банк.

Досліджуючи зміст фінансової діяльності, М. В. Карасьова включає до її складу: встановлення податків і зборів, затвердження бюджетів і звітів про їх виконання (у тому числі бюджетів державних позабюджетних фондів); оперативне управління державними грошовими коштами; контроль за рухом державних коштів; формування та частково використання грошових фондів державних (казенних) підприємств; організацію грошової системи країни [10, с. 27] та інші складові. Зазначений перелік напрямків фінансової діяльності держави дає змогу простежити фундаментальну роль грошей при її здійсненні.

Зміст фінансової діяльності проаналізовано й О. П. Орлюк, вона робить висновок, що її складовими є такі її види, як емісійна, бюджетна, податкова, видаткова, страхова, кредитна, валютна [11, с. 45]. Слід звернути увагу, що емісійна діяльність названа першою складовою фінансової діяльності, і таке розміщення є не випадковим, а цілком правильним і логічним, тому що, як вже зазначалося, емісія грошей є первинною відносно створення грошових фондів.

Є. М. Ашмаріна, аналізуючи традиційно прийняті класичні напрямки фінансової діяльності (створення, розподіл і використання публічних фондів грошових коштів), також слушно звертає увагу на те, що передує їм грошова емісія [12, с. 89].

Належність грошової емісії до сфери фінансово-правового регулювання відзначає і С. В. Запольський, підкреслюючи, що від грошової емісії залежить життєдіяльність будь-якої фінансової системи [13, с. 11]. Такий висновок видається цілком правильним, так як саме завдяки руху грошових потоків у публічні фонди і з них — на фінансування діяльності органів публічної влади, бюджетної сфери, соціально-економічних програм держава виконує свої функції.

Держава, створюючи такий важливий фінансовий інструмент як гроші і випускаючи їх в обіг, наділяє національну грошову одиницю статусом законного платіжного засобу, обов'язкового до прийому у всіх платежах на території країни, а також встановлює і законодавчо закріплює і порядок їх обігу. При цьому використовується імперативний метод, властивий галузям публічного права.

С. В. Запольський та Д. В. Вінницький вважають, що емісія і регулювання руху грошової маси виконують роль «центральної несучої конструкції для всього фінансового механізму і, отже, є основним елементом

системи фінансового права» [14, с. 15]. Це положення заслуговує на підтримку та є надзвичайно важливим для визначення змісту фінансової діяльності держави з урахуванням нових підходів до теорії фінансового права. У зв'язку з цим представляється своєчасним запропоноване К. С. Бельським нове визначення змісту фінансової діяльності держави як діяльності «з випуску грошових знаків і організації грошового обігу в країні, мобілізації грошових коштів у державні і муніципальні фонди, використання їх в інтересах суспільства і держави...» [15, с. 26]. У цьому визначенні враховуються основні аспекти фінансової діяльності держави.

При розгляді методів фінансової діяльності А. Н. Козирін вказує на різні види фінансових правовідносин, що виникають при її здійсненні, і цілком обґрунтовано включає до їх числа і правовідносини, пов'язані з емісією грошових знаків [16, с. 14].

Характеризуючи правовідносини, що пов'язані з грошовою емісією, М. В. Карасьова вказує, що їх об'єктом є гроші. При цьому вона зазначає, що це стосується як готівки, так і безготівкових грошей [17, с. 38]. З цим слід погодитися, оскільки платежі в публічні грошові фонди перераховуються з використанням безготівкової форми розрахунків, а витрачання коштів буває як у безготівковій, так і в готівковій формі (зокрема при виплаті стипендій, заробітної плати працівникам бюджетних установ).

При цьому слід врахувати, що суб'єктом емісійної діяльності при емісії офіційних готівкових грошових знаків є єдиний емісійний центр (центральний банк — Національний банк України), наділений монопольним правом на здійснення такої діяльності. Так, у ст. 34 Закону України «Про Національний банк України» вказано, що «виключне право введення в обіг (емісія) гривні і розмінної монети, організація їх обігу та вилучення з обігу належить Національному банку. Готівка знаходиться в обігу у вигляді грошових знаків — банкнот (паперових) і монет (металевих)». Далі у ст. 35 зазначеного Закону встановлено: «Гривня (банкноти і монети) як національна валюта є єдиним законним платіжним засобом на території України, приймається усіма фізичними і юридичними особами без будь-яких обмежень на всій території України за всіма видами платежів, а також для зарахування на рахунки, вклади, акредитиви та для переказів».

Виходячи із змісту цих норм, до суто грошової емісії законодавець відносить лише емісію готівкових грошей — банкнот та монет, яка здійснюється монопольно лише Національним банком України. Разом з тим гроші існують і у безготівковій формі. Емісію безготівкових грошей здійснюють і інші суб'єкти, зокрема комерційні банки при здійсненні кредитних операцій. Надаючи кредити, комерційні банки збільшують обсяг грошової маси, емітуючи безготівкові грошові кошти. При цьому діє механізм грошового мультиплікатора, яким управляє центральний банк держави — Національний банк України, виконуючи функцію гро-

шово-кредитного регулювання та використовуючи економіко-правові важелі впливу. Він враховує потреби економіки у певних видах грошових засобів в певний конкретний відрізок часу та ініціює або стримує емісійні можливості комерційних банків, використовуючи систему більших або менших обмежень для їхніх кредитних операцій.

Кредитні обмеження — це заходи адміністративного або нормативно-го характеру, що застосовуються центральним банком до банків другого рівня банківської системи з метою забезпечення стабільності національної валюти, належного рівня ліквідності банків, реалізації грошово-кредитної політики.

Кредитні обмеження нормативного характеру можуть бути прямими та непрямыми. Прямі обмеження встановлюються шляхом визначення кількісних показників щодо загальних обсягів наданих банком кредитів, розміру кредитів, що можуть бути надані одному позичальнику тощо. Непрямі обмеження пов'язані здебільшого з вимогами відносно рівня процентних ставок за наданими банком кредитами, підвищенням вартості позичкових коштів, підвищенням облікової ставки НБУ, розміру обов'язкових резервів.

На відміну від готівкових грошей, які є безумовними зобов'язаннями Національного банку України, безготівкові грошові кошти, емітовані комерційними банками, є кредитними зобов'язаннями їх емітентів.

Розглядаючи правовідносини, що пов'язані з емісією грошей, можна визначити коло суб'єктів, що беруть участь у таких правовідносинах. Це, зокрема, держава, а також фізичні та юридичні особи, у тому числі й банки. При цьому держава як владний суб'єкт фінансово-правових відносин зобов'язала усіх юридичних та фізичних осіб приймати та використовувати емітовані нею гроші як плату за товари, роботи, послуги, а також для виконання фінансових зобов'язань перед державою щодо сплати передбачених законом обов'язкових платежів.

Питання щодо визнання держави як владного суб'єкта правовідносин досліджувалось теоретиками та деякими представниками фінансово-правової науки [18, с. 22]. Російський вчений М. В. Карасьова звертає увагу на те, що необхідність визнати державу суб'єктом фінансового права і фінансового правовідношення виникає тоді, коли держава реалізує свої суверенні права у сфері фінансів [19, с. 95].

Серед вітчизняних вчених детально розглядала питання правового статусу держави на дисертаційному рівні О. О. Семчик. Вона, як і інші вчені, зазначає, що держава реалізує комплекс своїх фінансових прав через низку органів державної влади. О. О. Семчик робить висновок, що реалізація кожного з елементів фінансово-правового статусу держави здійснюється з використанням певних засобів і способів, сукупність яких утворює в цілому механізм реалізації функцій держави та компетенції її органів [20, с. 149]. Таке твердження дослідника уявляється правильним, оскільки кожен із уповноважених державою органів в межах визначеної законом його компетенції виконує відповідні функції

держави, реалізуючи таким чином роль держави як суб'єкта фінансового права шляхом безпосередньої участі у конкретних фінансово-правових відносинах як владний їх суб'єкт. Це стосується і сфери емісії грошей.

Крім грошової емісії, держава емітує також і цінні папери. Емісія державних цінних паперів застосовуються для формування публічних фінансових ресурсів, вони здебільшого випускаються у формі облігацій внутрішніх та зовнішніх державних позик.

Отже емісійну діяльність держави можна визначити як врегульовану правовими нормами систему дій уповноважених органів публічної влади з випуску грошових знаків і організації їх обігу, а також емісії цінних паперів як безумовних зобов'язань держави.

Емісійна діяльність держави пов'язана з виникненням емісійних правовідносин, суб'єктами яких виступають: держава в особі уповноважених органів та юридичні і фізичні особи.

**Висновки.**

Емісійна діяльність держави є складовою частиною її фінансової діяльності. Фінансова діяльність держави бере початок від встановлення та затвердження відповідним нормативним актом національної грошової одиниці, регулювання порядку випуску та обігу національних грошових знаків, організації та функціонування грошової системи, що охоплюється емісійно-правовими нормами, які належать до сфери фінансового права як галузі.

Правовідносини, що виникають при здійсненні емісійної діяльності держави як складової її фінансової діяльності, за своєю правовою природою належать до фінансово-правових відносин.

Емісійні правовідносини є врегульованими правом суспільними відносинами, що виникають між державою та юридичними і фізичними особами та пов'язані з емісією грошей та державних цінних паперів.

Емісійні правовідносини є зобов'язальними фінансово-правовими відносинами. На відміну від зобов'язальних відносин у приватно-правовій сфері зобов'язаним суб'єктом емісійно-правових відносин є владний суб'єкт — держава. Однак правовий статус держави має певні відміни у порівнянні з правовим статусом зобов'язальних суб'єктів приватно-правових відносин, однією із особливостей якого є те, що зобов'язаний суб'єкт емісійно-правових відносин сам встановлює правила поведінки у таких відносинах, інші ж їх суб'єкти (юридичні та фізичні особи) змушені їх виконувати.

Емісійні правовідносини є первинними по відношенню до бюджетних, податкових та інших видів фінансових правовідносин.

### Л і т е р а т у р а

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. — К. : Прецент : Моя книга, 2006. — 448 с.

2. Химичева Н. И. Финансовое право / *Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова*; отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: Норма, 2005. — 464 с.
3. Ровинский Е. А. Финансовое право / *Е. А. Ровинский*. — М., 1971. — С. 4; Гуревич Г. С. Советское финансовое право / *Г. С. Гуревич*. — М., 1985. — С. 7.
4. 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. 213.
5. Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юрид. лит., 1982. — 424 с.
6. Рогова О. Денежная система: механизм и направления стабилизации / *О. Рогова, Л. Моисеева* // Вопросы экономики. — 1990. — № 7. — С. 75.
7. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / *И. И. Янжул*. — М.: Статут, 2002. — 555 с.
8. Бельский К. С. О юридической природе денег / *К. С. Бельский* // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой: сб. науч. тр. ВЮЗИ. — М., 1989. — С. 116–124.
9. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. — М.: ИЗиСП: ИД «Юриспруденция», 2009. — 512 с.
10. Карасева М. В. Финансовое правоотношение / *М. В. Карасева*. — М.: Норма, 2001. — 288 с.
11. Орлюк О. П. Финансовое право. Академичний курс: підручник / *О. П. Орлюк*. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
12. Ашмарина Е. М. Финансовая деятельность государства / *Е. М. Ашмарина* // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 89.
13. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография / *С. В. Запольский*. — М.: РАП, Эксмо, 2008. — 160 с.
14. Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права / *С. В. Запольский, Д. В. Винницкий* // Финансовое право. — 2007. — № 2. — С. 15.
15. Финансовое право: учебник / *К. С. Бельский* [и др.]; под ред. С. В. Запольского. — М.: Рос. акад. правосудия: Эксмо, 2006. — 640 с.
16. Финансовое право России. Актуальные проблемы / Центр публ.-правовых исслед.; под ред. А. А. Ялбулганова. — М.: Academia, 2007. — С. 14.
17. Карасева М. В. Деньги в финансовом праве / *М. В. Карасева*. — М.: Юристъ, 2008. — 56 с.
18. Запольский С. В. Правовые проблемы самофинансирования предприятий в условиях полного хозяйственного расчета (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / *С. В. Запольский*. — М., 1989. — 40 с.
19. Карасева М. В. Финансовое правоотношение: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12 / *М. В. Карасева*. — М.: РГБ, 2003. — 304 с.
20. Семчик О. О. Держава як суб'єкт фінансового права: дис. ... канд. юрид. наук / *О. О. Семчик*. — К., 2009. — 232 с.

#### А н о т а ц і я

**Царьова Л. К. Правова природа відносин, що складаються в сфері емісійної діяльності держави.** — Стаття.

Стаття присвячена розгляду відносин, що складаються у сфері емісійної діяльності держави, як складової її фінансової діяльності. Дається визначення емісійних правовідносин та аргументується висновок, що вони є зобов'язальними фінансово-правовими відносинами.

*Ключові слова:* фінансова діяльність держави, емісія, гроші, емісійна діяльність, емісійні правовідносини, суб'єкти емісійних правовідносин, емісійні зобов'язання.

**А н н о т а ц и я**

***Царева Л. К.* Правовая природа отношений, складывающихся в сфере эмиссионной деятельности государства. — Статья.**

Статья посвящена рассмотрению отношений, складывающихся в сфере эмиссионной деятельности государства, как составляющей его финансовой деятельности. Дается определение эмиссионных правоотношений и аргументируется вывод, что они являются обязательственными финансово-правовыми отношениями.

*Ключевые слова:* финансовая деятельность государства, эмиссия, деньги, эмиссионная деятельность, эмиссионные правоотношения, субъекты эмиссионных правоотношений, эмиссионные обязательства.

**S u m m a r y**

***Tsareva L. K.* The legal nature of the relations developing in the sphere of issue activity of the state. — Article.**

Article is devoted to consideration of the relations developing in the sphere of issue activity of the state as financial activity making it. Definition of issue legal relationship is made and the conclusion is given reason that they are obligations financial legal relations.

*Keywords:* the financial activities of the state, issue, money, issue activity, issue legal relationship, subjects of issue legal relationship, issue obligations.