



### Список использованной литературы:

1. Агеева М.А. Правовое сознание в условиях трансформации российского общества: философский аспект: дисс. ... канд. филос. наук : спец. 09.00.01 / М.А. Агеева ; Рос. гос. ун-т туризма и сервиса. – М., 2009. – 188 с.

2. Курюкин А.Н. Особенности российского правосознания и политическая модернизация / А.Н. Курюкин // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2014. – № 3 (19). – С. 70–76.

3. Скакун О. Правосознание в правовой системе Украины: эволюционные особенности, профессиональное и региональное измерение / О. Скакун // Право Украины. – 2013. – № 1. – С. 93–116.

4. Менюк О.А. Формування правової культури підприємця. Теоретичні та прикладні аспекти : [монографія] / О.А. Менюк ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Оріяни, 2001. – 172 с.

5. Політологія : [підручник для вищ. навч. закл.] / за заг. ред. канд. філос. наук Ю.І. Кулагіна, д-ра іст. наук, проф. В.І. Полуріза. – К. : Альтерпрес, 2002. – 612 с.

6. Шавкун В.М. Глобальна фінансово-економічна криза та її вплив на економіку України / В.М. Шавкун // Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». – 2011. – № 2. – Т. 3. – С. 228–231.

7. Бродовская Е.В. Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие : автореф. дис. ... докт. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Е.В. Бродовская ; Тульский гос. ун-т. – Тула, 2008. – 62 с.

8. Політична психологія : [навчальний посібник] / за ред. С.О. Матвєєва. – К. : ЦУЛ, 2003. – 216 с.

## ЭМИССИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Мария ПЕРЕПЕЛИЦА,

доктор юридических наук, профессор

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article examines the main legal powers of the Parliament of Ukraine, the Government of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine, the Ministry of Finance in the implementation of their emission performance. The author comes to the conclusion that very inadequate impact of the state on the monetary policy pursued in the country by the National Bank of Ukraine.

**Key words:** emission activity of the state, financial activity of the state, legal authority, monetary policy, national sovereignty.

### Аннотация

В статье рассматриваются основные правовые полномочия Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, Счётной палаты Украины, Министерства финансов Украины в сфере осуществления ими эмиссионной деятельности. Автор приходит к выводу о недостаточном уровне воздействия государства на денежно-кредитную политику, проводимую в стране Национальным банком Украины.

**Ключевые слова:** эмиссионная деятельность государства, финансовая деятельность государства, правовые полномочия, денежно-кредитная политика, государственный суверенитет.

**А**ктуальность темы обусловлена тем, что эмиссионная деятельность государства является одной из важных и самостоятельных составляющих его финансовой деятельности. Поэтому совершенно правильным представляется включение данного направления в предмет именно финансового права. При этом по уровню важности эмиссионная деятельность поставлена на первое место. Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности, т. е. деятельности по организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в бюджетные и во внебюджетные фонды, их использованию в интересах общества и государства [1]. Другими словами, такая деятельность является первичной и базовой по отношению ко всем другим методам осуществления финансовой деятельности: аккумуляции, распределению, использованию средств публичных денежных фондов, а также контролю за данными процессами. Поэтому можно отметить прямую и чёткую зависимость вторых от первой. Ведь аккумуляция, распределение и использование денежных средств обусловлены, прежде всего,

теми возможностями и результатами, достигнутыми государством в ходе осуществления именно эмиссионной деятельности. В науке финансового права совершенно справедливо отмечено: «Финансовые правоотношения по поводу мобилизации, распределения и использования денежных средств, а также финансового контроля возникают исключительно в отношении существующих денежных средств. Отсутствие эмиссии денег приведёт к невозможности сбора, распределения, использования и контроля, в связи с чем эмиссия представляет собой исходную точку всей финансовой деятельности» [2]. Речь идёт, в первую очередь, об уровне монетизации в экономике страны, которая (экономика) целиком и полностью зависит от количества денег, выпущенных в обращение и направленных именно в реальный сектор. Ведь эффективное развитие экономики страны во многом определяется состоянием денежного обращения, стабильным функционированием денежной системы [3].

Важность и актуальность данной темы признает ряд учёных. Среди них можно выделить как финансистов-правоведов, экономистов, так и социологов, политологов, даже философов и религио-



ведов. Вопросам денежной эмиссии, её содержанию, видам, формам, методам и пр. уделялось должное внимание в работах В.Ю. Катасонова, Э.Д. Соколовой, К.С. Бельского, О.Н. Горбуновой, С.В. Запольского, Л.Л. Арзумановой, Я.А. Гейвандова, Сильвио Гезеля, Ханса Корсена, А.Д. Нечволодова, В.А. Ефимова, М. Ротбарда, Л. Фон Мизеса, Л. Эрхарда, М. Кеннеди, О.М. Крылова, А.А. Ситника и др. Следует сразу признать, что вышеуказанными исследователями сделаны, безусловно, интересные и важные для финансово-правовой и экономической науки выводы. Однако считаем необходимым вернуться ещё раз к данной проблеме применительно к государству Украина.

Государство, провозглашая основную цель финансовой деятельности – удовлетворение общественных интересов и повышение уровня жизни граждан, прежде всего, должно иметь для этого достаточную денежную базу и исключительный суверенитет в вопросах денежной эмиссии. Только в таком случае можно эффективно и на долговременной основе достичь поставленной цели. Поэтому в рамках данной темы основным нам представляется вопрос о проблемах регулирования и реализации эмиссионной деятельности. Формат статьи не позволяет рассмотреть большинство таких проблем.

В связи с этим цель статьи – обратить внимание на ключевой и основополагающий вопрос всей эмиссионной деятельности – вопрос о распределении полномочий в сфере денежной эмиссии между государственными органами и, соответственно, о степени их влияния на весь спектр эмиссионных правоотношений в государстве.

**Изложение основного материала исследования.** Эмиссионная деятельность государства, по нашему убеждению, должна преследовать две цели, одна из которых является специальной, а другая – общей. Первую ещё можно охарактеризовать как тактическую, а вторую – как стратегическую. Специальной целью эмиссионной деятельности государства является необходимость обеспечить экономику страны денежными ресурсами, необходимыми для её развития, устойчивого роста, что, в свою очередь, возможно, если такая деятельность также будет направлена на защиту устойчивости и

стабильности национальной денежной единицы. То есть ориентиром эмиссионной деятельности должен выступать экономический рост. Вторая общая цель такой деятельности имеет не финансовый характер, но является не менее важной, чем первая. Можно сказать, что первая для того и реализуется, чтобы была возможность осуществить вторую. Это – удовлетворение общественных интересов, повышение уровня жизни, защита и гарантия выполнения всех тех прав и свобод, которые, к сожалению, на декларативном уровне отражены в Конституции Украины.

Как известно из истории развития финансовых систем различных государств, редко какому государству удавалось на долгосрочную перспективу развивать свою экономику и повышать уровень жизни своих граждан, опираясь только на внешние и внутренние займы или рассчитывая на иностранные инвестиции. И, наоборот, история знает примеры, когда государство, находясь в неблагоприятных внешних экономических условиях, могло не только решать свои текущие финансовые проблемы, но и проводить глобальные технологические и индустриальные проекты, перестраивать всю экономику страны. Но второе можно было осуществлять только при одном условии – суверенное эмиссионное право должно было полностью принадлежать государству.

В связи с этим хотелось бы присоединиться к позиции Я.А. Гейвандова по вопросу определения денежно-кредитного регулирования. Ведь эмиссионная деятельность является центральным направлением такого регулирования. Учёный справедливо пишет, что под денежно-кредитным регулированием следует понимать совокупность принимаемых государством в интересах всего общества продуманных, согласованных, взаимосвязанных мер, осуществляемых с целью позитивного воздействия на экономические процессы, обеспечения занятости населения, стимулирования инвестиционной и кредитной активности населения, обеспечения бесперебойного денежного обращения [4]. На каком же уровне такое регулирование осуществляется в современной Украине? Каковы полномочия государства в главном финансовом вопросе – вопросе эмиссии национальной валюты?

На первый взгляд при ознакомлении с правовыми нормами, регулирующими основы функционирования финансового, денежного, кредитного рынков в Украине, складывается впечатление, что все уполномоченные органы власти работают здесь в едином направлении, взаимодействуют друг с другом скоординировано и согласованно. Ведь в таком архиважном для всей страны вопросе, как стабильное функционирование денежной системы, что подразумевает устойчивость и самостоятельность национальной валюты, не может и не должно быть никаких существенных разногласий. Однако дальнейший их анализ приводит к обратному выводу. Приведём эти нормы.

Прежде всего, в соответствии со ст. 95 Конституции Украины, исключительно законами Украины, Верховная Рада Украины устанавливает основы создания и функционирования финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков; статус национальной валюты, а также иностранных валют на территории Украины [5]. Обратим внимание, что в Конституции Украины речь идёт только о факте принятия законов по данным вопросам. Ни у кого не возникает сомнений, что такие законы должны приниматься в интересах народа Украины. Далее законы должны исполняться тем государственным органом власти (специальной финансовой компетенции), который непосредственно для этого и создан, т. е. Национальным банком Украины.

Также считаем важным обратить внимание на то, что такие понятия, как «статус национальной валюты», «статус иностранных валют», в Основном Законе государства называются, но не определяются по сути. Отсутствует их определение и в других финансовых нормативных актах. Достаточно заметить, что если только закрепить под статусом национальной валюты её обменный курс, а значит, платёжную силу и устойчивость по отношению к другим валютам, то может возникнуть вопрос о законности установления такого курса в единоличном порядке со стороны Национального банка Украины, да ещё в такой правовой форме, как приказы. Ведь статус национальной валюты должен определяться исключительно законами, а значит, Верховной Радой Украины.



Поэтому уже на данном этапе можно сделать первый вывод. Хотя такие важные государственные полномочия (ст. 95) и закреплены за Верховной Радой Украины на уровне Конституции Украины конкретно, на ход их непосредственной реализации она оказывает крайне слабое воздействие и скорее носит рекомендательный характер, если вообще имеет место быть. Национальный банк Украины действительно в полном смысле этого слова монополично осуществляет эмиссию национальной валюты Украины и организует наличное и безналичное денежное обращение. Другими словами, законодательный орган не вправе давать указание Национальному банку, когда и в каком количестве печатать денежные знаки страны (как бы государство в них не нуждалось). Такое архиважное для государства решение принимается исключительно по усмотрению Национального банка Украины.

Подтверждением того, что Верховная Рада не оказывает существенного влияния на основную денежную функцию в стране, является хотя бы ст. 53 Закона Украины «О Национальном банке Украины», которая устанавливает следующее: «Не допускается вмешательство органов государственной власти или их должностных лиц и служащих ... в исполнение функций и полномочий Национального банка, Рады Национального банка, Правления Национального банка иначе, как в пределах, определенных Конституцией и данным Законом» [6]. Но дело в том, что такие «пределы», т. е. конкретные основания, когда органы государственной власти могли бы всё-таки вмешиваться в деятельность Национального банка (его структур), не установлены ни Конституцией, ни Законом Украины «О Национальном банке Украины».

Такая ситуация говорит о том, что, хотя перед законодательной властью и стоят благие цели, закреплённые в Конституции Украины, достичь их конкретно она не может, так как на её деятельность оказывают прямое существенное влияние полномочия, закреплённые уже за Национальным банком Украины, который по своему усмотрению принимает решения по важнейшему финансовому вопросу: сколько влить денег в экономику страны и когда это делать. Понятно, что такая функция

не должна носить монопольный характер, напротив, должна быть чётко подконтрольной государственным органам и должны быть обеспечены реальные рычаги контроля и воздействия на неё.

Безусловно, Верховная Рада Украины допущена к осуществлению других не менее важных для страны финансовых вопросов, а именно: утверждение закона о государственном бюджете, контроле за его исполнением, распределением части национального дохода через бюджетные механизмы, установление налогов и сборов и пр. Однако, как уже говорилось ранее, эмиссионная деятельность является первичной и основной по отношению ко всем иным её направлениям. Поэтому Верховная Рада Украины имеет возможность осуществлять бюджетную и налоговую политику в стране, но в рамках имеющихся денежных средств, а на сам процесс формирования таких средств не влияет. Потому и результат от действия финансовых законов достаточно слабый.

В составе Верховной Рады Украины действует такая структура, как Счётная палата Украины. Закон Украины «О Счётной палате» закрепляет за ней достаточно широкие полномочия в сфере финансового контроля. Одним из объектов такого контроля являются Национальный банк Украины и другие финансовые учреждения. Так, ст. 12 данного Закона «Особенности осуществления государственного внешнего финансового контроля (аудита) относительно деятельности Национального банка Украины и других финансовых учреждений» устанавливает два направления такого аудита: 1) аудит за деятельностью Национального банка Украины и др. финансовых учреждений в области обслуживания ими средств государственного бюджета; 2) проверка выполнения сметы доходов и расходов Национального банка Украины, но в порядке осуществления контроля за поступлением средств в государственный бюджет и использованием средств из государственного бюджета [7]. Что это значит? Это значит, что хотя Счётная палата и осуществляет контроль за деятельностью Национального банка Украины, но её контрольные полномочия ограничены только проверкой деятельности Национального банка Украины, связанной с исполнением государственного бюджета. К проверке

действительно важных для всей страны вопросов, таких как эмиссия безналичных (а значит, и наличных) денежных средств в обращение, состояние золотовалютных резервов, осуществление валютных интервенций, что прямым образом влияет на курс гривны, рефинансирование банков и др., она не допущена. В Украине нет прецедентов привлечения к ответственности виновных в обвале национальной валюты и даже не предусмотрены такие механизмы в законодательстве. Хотя функция обеспечения стабильности национальной валюты закреплена на уровне Конституции Украины и Закона Украины «О Национальном банке Украины» за вполне конкретным субъектом, что должно предполагать далее и закрепление института юридической ответственности за её невыполнение. Но такой механизм ответственности отсутствует. Здесь хотелось бы отвлечься и привести пример ст. 67 Конституции Украины, гласящей, что каждый обязан платить налоги и сборы. Под реализацию данной статьи работает целый Налоговый кодекс Украины, частично Уголовный кодекс Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях и иные нормативные акты, которые непосредственно обеспечивают её реализацию. Возникает вопрос: а почему законодательно не обеспечено и не гарантировано исполнение ст. 99 Конституции Украины?

Таким образом, Верховная Рада Украины, т. е. законодательная власть, несмотря на провозглашённые в Конституции Украины нормы о её участии в создании и функционировании финансового, денежного, кредитного и инвестиционного рынков, регулировании статуса национальной валюты, а также иностранных валют на территории Украины, на самом деле имеет очень слабые рычаги воздействия на эти процессы.

Полномочиями по непосредственному проведению финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, в соответствии со ст. 116 Конституции Украины, наделяется Кабинет Министров Украины. Это положение подтверждается и детализируется также Законом Украины «О Кабинете Министров Украины». К основным задачам данного государственного органа относятся



следующие: 1) обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины; 2) обеспечение проведения бюджетной, финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики. При этом ст. 20 Закона устанавливает, что проведение такой политики должно способствовать стабильности денежной единицы Украины [8]. Опять возникает вопрос: как конкретно работают эти нормы на практике? Другими словами, имеет ли исполнительная власть в государстве настоящие, а не декларативные способы воздействия на деятельность Национального банка Украины по вопросу осуществления эмиссионной деятельности?

Рассмотрение поставленного вопроса приводит к неутешительным выводам. Во-первых, на Правительство Украины также распространяет своё действие уже названная выше ст. 53 Закона Украины «О Национальном банке Украины» о невмешательстве в его деятельность. Во-вторых, весь контроль или влияние на деятельность Национального банка Украины по вопросу эмиссии со стороны Кабинета Министров Украины сводится к проведению взаимных консультаций по вопросам денежно-кредитной политики между Национальным банком Украины и Кабинетом Министров Украины (ст. 52 Закона Украины «О Национальном банке Украины»). Из этого ясно, что выводы или положения, разработанные в ходе таких консультаций, могут иметь лишь рекомендательный характер. А ведь вопросы, касающиеся стабильности национальной валюты, принципов формирования валютного курса гривны, включены именно в денежно-кредитную политику, осуществляемую Национальным банком Украины. В связи с этим кажется даже несерьёзным со стороны законодателя принимать норму о том, что Национальный банк Украины поддерживает экономическую политику Кабинета Министров Украины, если она не противоречит обеспечению стабильности денежной единицы Украины (ст. 52 Закона Украины «О Национальном банке Украины»). Скорее должно было быть наоборот. Ведь Кабинет Министров Украины и так никак не влияет на стабильность гривны. В-третьих, наблюдается тенденция ещё большей концентрации

полномочий по эмиссии национальной валюты в ведении Национального банка Украины. Это подтверждается тем, что если в п. 21 Постановления Кабинета Министров Украины «О Положении о Министерстве финансов» от 27.02.2006, которое было отменено, устанавливалась норма о том, что Министерство финансов Украины берёт участие в подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики Украины, что, понятно, подразумевало конкретное участие данного органа в вопросах эмиссии, то уже в действующем Указе Президента Украины «О Положении о Министерстве финансов Украины» от 08.04.2011 такая статья вообще отсутствует. Можно предположить, что отмена данной статьи как раз и направлена на то, чтобы минимизировать участие государства в вопросах осуществления эмиссионной деятельности. Следовательно, и исполнительная власть в Украине при воздействии на эмиссионную политику, осуществляемую в стране Национальным банком, обладает только такими механизмами, как рекомендации и консультации.

**Выводы.** Таким образом, государство в лице законодательной и исполнительной властей оказывает крайне слабое влияние на денежно-кредитную политику, осуществляемую Национальным банком Украины, ядром которой и является эмиссионная деятельность.

#### Список использованной литературы:

1. Финансовое право : [учебник] / отв. ред. С.В. Запольский. – М. : Юридическая фирма «Контракт», 2011. – 792 с.
2. Арзуманова Л.Л. Финансово-правовое регулирование наличного денежного обращения в России / Л.Л. Арзуманова // Финансовое право. – 2005. – № 8. – С. 13–18.
3. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – 264 с.
4. Гейвандов Я.А. Денежная эмиссия в России как важнейшее направление единой государственной денежно-кредитной политики / Я.А. Гейвандов //

Государство и право. – 2004. – № 5. – С. 46–55.

5. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

7. Про Рахункову Палату : Закон України від 02.07.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.