

Conceptual approaches to the need to improve regulatory and regulatory regulation of currency regulation and currency control

Концептуальні підходи щодо необхідності удосконалення нормативно-правового регулювання з питань валютного регулювання і валютного контролю

Viktor Feschuk

Key words:

currency control, currency regulation, state authorities, National Bank of Ukraine, control, supervision, regulation.

Ключові слова:

валютний контроль, валютне регулювання, органи державної влади, Національний банк України, контроль, нагляд, регулювання.

Постановка проблеми. Виходячи з положень ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового і грошового ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України. Отже, на Верховну Раду України як на єдиний орган законодавчої влади в Україні покладено відповідні повноваження в нормативно-правовому забезпеченні вирішення загальних питань валютної політики, а саме – прийняття законів і постанов у сфері валютного регулювання. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що основний нормативний акт у сфері валютного регулювання – Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. № 15-93 [1]¹ – хоч і має статус Закону, але головні, основоположні питання валютної політики в ньому не врегульовано, а визначено, головним чином, підзаконними нормативно-правовими актами.

Фактично в Україні не існує єдиного нормативного документу, який поєднував би в собі всі аспекти валютного регулювання і контролю. В існуючій нормативній базі відсутній чіткий розподіл функцій валютного регулювання та валютного контролю між державними органами, статті законів носять, в основному, декларативний характер і містять взаємні посилання. Відсутнє визначення системи валютного курсу, немає чіткого визначення режиму валютного курсу та механізмів його встановлення, що значно ускладнює можливості прогнозування розвитку валютного ринку суб'єктами валютної та підприємницької діяльності. Лише зазначається, що Національний банк України уповноважений встановлювати і оприлюднювати офіційний курс гривні, для його регулювання використовує золотовалютні резерви, купляє та продає цінні папери, регулює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси.

Виклад основного матеріалу. В нормативних актах не наведено чіткого тлумачення валютної політики, її складових і механізмів, з усіх існуючих форм валютної політики в законодавстві України описано лише дві: валютну дисконту політику та валютну дивізну політику. Немає чіткості й у визначенні валютного регулювання, валютних обмежень, відсутнє єдине визначення поняття валютних цінностей – у різних нормативних документах, зустрічаються три тлумачення цього терміну, а валютні обмеження, що застосовуються в Україні, описані в різних нормативних актах, що є досить незручним для всіх учасників валютного ринку.

З метою уникнення дублювання функцій контролюючих органів, упорядкування валютного ринку, спрощення процедури та скорочення затрат часу на оформлення зовнішньоекономічних відносин, що теж впливає на конкурентоспроможність і привабливість національної економіки України, необхідно прийняти окремий закон у сфері валютної політики та валютного регулювання. Відтак прийняття єдиного нормативного документу, що регулюватиме всі основні питання у валютній сфері на заміну нині чинних чотирьох нормативних актів, дозволить:

¹ Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

- визначити понятійний апарат, а також чітко описати механізми валютного регулювання і контролю, що застосовуватимуться в Україні;
- розмежувати повноваження і обов'язки державних органів, що здійснюють валютне регулювання і валютний контроль, описати функції кожного з цих органів, виключивши їх дублювання;
- зробити валютний ринок більш упорядкованим і прогнозованим, підвищити ефективність діяльності національних та іноземних компаній, а також дієвість державних установ, що здійснюватимуть валютний контроль.

Декретом встановлено основні принципи проведення операцій з валютою України та з іноземною валютою на території України, операцій на валютному ринку, розмежовано повноваження органів влади й визначено функції банківської системи в регулюванні валютних операцій. Цей декрет поклав початок формування національної системи валютного регулювання і валютного контролю, що мало сприяти оздоровленню економіки в цілому [1].

Але, поряд із тим, зазначений Декрет має низку недоліків. По-перше, відсутня класифікація валютних операцій, яка має істотне значення для визначення правого режиму того чи іншого виду операцій; по-друге, в Декреті не зазначено цілі, напрями, форми та види валютного контролю; по-третє, чітко не визначено компетенцію органів державного управління у сфері валютного регулювання і контролю; по-четверте, недостатньо врегульовано механізм взаємодії між цими органами.

Визначаючи Національний банк України головним органом валютного регулювання в Україні, Декрет передбачає виконання окремих функцій регулювання іншими органами державного управління. При цьому в Декреті не міститься вказівок на наявність єдиної національної системи органів валютного регулювання і контролю та не передбачається конкретний порядок визначення їх функцій і повноважень. Якщо Національний банк України здійснює валютний контроль безпосередньо та через уповноважені банки, то Кабінет Міністрів України передоручає свої функції в галузі валютного контролю іншим органам державного управління. На сьогодні ці функції виконуються Міністерством фінансів України, Міністерством інфраструктури України, Державною фіскальною службою України тощо. Правовий статус і повноваження зазначених органів закріплені різними нормативними актами, які практично не пов'язані один з одним і не створюють єдиної системи. Тому правовий статус деяких суб'єктів у сфері валютного регулювання та контролю буде розглянуто далі.

Верховна Рада України, зважаючи на можливість самостійно встановлювати та змінювати правила поведінки у сфері валютних відносин, тобто спрямовувати дію суб'єктів валютних відносин у відповідність з інтересами громадян, суспільства та держави, може бути розглянута як один з органів валютного регулювання. Вплив Верховної Ради України на валютні відносини, як свідчить практика, здійснюється не лише шляхом прийняття відповідних законів, але й шляхом прийняття постанов, прикладом цього є постанова Верховної Ради України «Про формування валютних фондів України у 1992 році» [2]². Вказана постанова Верховної Ради України встановлювала правила формування валютних фондів України у відповідному році, регулювала питання, пов'язані зі сплатою податку на валютну виручку від експорту продукції, та повернення валютної виручки в Україну. Крім того, певні повноваження у сфері валютного регулювання має Рахункова палата, вони полягають у: визначенні ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних ресурсів; проведенні експертно-аналітичної, інформаційної та інших видів діяльності, що забезпечує контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проведенні перевірок ефективності розміщення централізованих валютних ресурсів, які надаються на зворотній основі. Перераховані повноваження Рахункової палати України свідчать про наявність повноважень у вказаного органу у сфері валютного контролю.

Враховуючи відсутність правового закріплення Рахункової палати як одного із суб'єктів валютного регулювання та контролю, слід на законодавчому рівні додатково визначити статус Рахункової палати у законодавчих актах, що врегульовують питання валютного регулювання та контролю.

Як свідчить практика, Президент України має істотний вплив на валютне регулювання в Україні. Вказане обґрунтовується, зокрема, Указом Президента України № 1119/2010 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року «Про виклики та загрози національній безпеці

² Про формування валютних фондів України у 1992 році Верховної Ради України : затв. Постановою Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 263.

України у 2011 році». Згідно з підп. 2 п. 2 вказаного Указу Кабінету Міністрів України спільно з Національним банком України доручено: 1) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про надання Національному банку України права тимчасово запроваджувати обов'язковий продаж суб'єктами, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, частини валютної виручки; 2) вжити заходів щодо поступового зменшення використання іноземної валюти як засобу платежу на території України.

З урахуванням вказаного, незважаючи на відсутність правових підстав здійснювати валютне нормотворення, Президент України на практиці також залишається органом валютного регулювання, який досить активно визначає цілі та пріоритети валютного регулювання, дублюючи при цьому деякі повноваження Національного банку України у сфері валютного регулювання. Крім того, надання Президентом України обов'язкових до виконання вказівок Національному банку України у сфері валютного регулювання порушує принцип незалежності Національного банку України, закріплений Законом України «Про Національний банк України» [3]³, зокрема ст. 53 цього Закону. Тому необхідно внести зміни до законодавства, якими буде обмежено повноваження Президента України у сфері валютного регулювання та контролю, а також визначено правовий статус РНБО як суб'єкта валютного регулювання та контролю.

Національний банк України є органом валютного регулювання й органом валютного контролю, проте на законодавчому рівні він не визначений як орган державної влади. Переважну більшість серед чинних джерел валютного законодавства становлять нормативні акти Національного банку України, які видаються у формі інструкцій, постанов, роз'яснень і листів. Слід зазначити, що в нормативних актах Національного банку України визначено порядок обігу іноземної валюти на території України, порядок переміщення валюти та валютних цінностей через митний кордон України та здійснення переказів іноземної валюти фізичними особами, порядок застосування іноземної валюти у страховій діяльності, засади здійснення Національним банком функцій головного органу валютного регулювання і контролю.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» [3], Національний банк є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Наявність управлінських функцій не визначає організаційно-правового статусу юридичної особи. Однією з основних ознак органів державної влади є їх фінансування власником. Власником майна Національного банку України є держава, проте вона його не фінансує. Національний банк України здійснює свої витрати за рахунок власних коштів. Ця обставина виключає можливість віднесення Національного банку України до органів державної влади. З іншого боку, Національний банк України наділений владними повноваженнями: ліцензування банків, здійснення контрольних повноважень у сфері валютних відносин тощо. Національний банк України здійснює регулювання діяльності спеціалізованих банків через економічні нормативи та нормативно-правове забезпечення здійснюваних цими банками операцій. Національний банк України, виходячи з назви, є банківською установою. Проте отримання прибутку не є метою його діяльності, хоча в Законі України «Про Національний банк України» передбачено, що він здійснює свої витрати за рахунок власних доходів. Тобто норма, яка закріплює, що отримання доходу не є метою діяльності Національного банку України, не забороняє йому мати такого доходу, який витрачається на власні потреби.

У сфері валютного регулювання та валютного контролю Національний банк України як суб'єкт валютного регулювання та валютного контролю має владні повноваження. Так, зокрема, відповідно до ст. 44 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [3], Національний банк діє як уповноважена державна установа при застосуванні законодавства України про валютне регулювання і валютний контроль.

До його компетенції у сфері валютного регулювання та контролю належать: 1) видання нормативно-правових актів щодо ведення валютних операцій; 2) видача та відкликання ліцензій, здійснення контролю, у тому числі, шляхом здійснення планових і позапланових перевірок, за діяльністю банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів), які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій, в частині дотримання ними валютного законодавства; 3) встановлення лімітів відкритої валютної позиції для банків та інших установ, що купують та продають іноземну валюту; 4) встановлен-

³ Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

ня порядку проведення обов'язкового продажу та розміру надходжень в іноземній валюті, що підлягають обов'язковому продажу; 5) зміна строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів; 6) застосування мір відповідальності до банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів) за порушення правил валютного регулювання і валютного контролю.

Згідно зі ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. №15-93 Національний банк України: 1) здійснює валютну політику, виходячи із принципів загальної економічної політики України; 2) складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України; 3) контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України; 4) визначає в разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам; 5) видає обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України; 6) нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики; 7) видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування; 8) установлює способи визначення та використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях; 9) установлює за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері статистики, єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням; 10) забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Національний банк України має право застосувати заходи примусу, а саме – фінансової відповідальності, що встановлена державою у фінансово-правових нормах, які є охоронними і містять у своїй структурі фінансово-правові санкції. Так, наприклад, відповідно до п. 2 ст. 16 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. № 15-93 до резидентів і нерезидентів, винних у порушенні правил валютного регулювання і валютного контролю, застосовуються фінансові санкції.

Крім того, відповідно до п. 2 Положення про валютний контроль, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 08.02.2000 р. № 49, здійснення банками або іншими фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку операцій із валютними цінностями, що передбачені п. 2 ст. 5 Декрету, без одержання генеральної ліцензії Національного банку тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за офіційним курсом гривні до іноземних валют та банківських металів, установлених Національним банком на день здійснення таких операцій, з виключенням або без виключення банку з Державного реєстру банків.

Здійснення резидентами та нерезидентами операцій із валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії Національного банку згідно з пунктом 4 статті 5 Декрету, без одержання індивідуальної ліцензії Національного банку тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за офіційним курсом гривні до іноземних валют та банківських металів, установлених Національним банком на день здійснення таких операцій.

Торгівля іноземною валютою банками, іншими фінансовими установами та національним оператором поштового зв'язку без одержання ліцензії Національного банку та (або) з порушенням порядку й умов торгівлі валютними цінностями на міжбанківському валютному ринку України, встановлених Національним банком, тягне за собою накладення штрафу в сумі, еквівалентній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за офіційним курсом гривні до іноземних валют та банківських металів, установлених Національним банком на день здійснення таких операцій, з виключенням або без виключення банку з Державного реєстру банків.

Невиконання уповноваженими банками зобов'язань щодо купівлі іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України за дорученням і за рахунок резидентів з метою забезпечення виконання зобов'язань резидентів, які випливають з абзаців четвертого, п'ятого, шостого підпункту «а» пункту 4 статті 5 Декрету, тягне за собою позбавлення генеральної ліцензії Національного банку на право здійснення валютних операцій або штраф.

Незважаючи на те, що статутний капітал та інше майно Національного банку України є державною власністю, внаслідок здійснення ним повноважень з володіння, користування та розпорядження цим майном, включаючи золотовалютні резерви, Національний банк України може брати участь в капіталі та

діяльності міжнародних організацій, які займаються розвитком співпраці у грошово-кредитній, валютній, банківській сферах, у тому числі, між центральними банками іноземних держав. Національний банк України представляє інтереси України у взаємовідносинах з центральними банками іноземних держав, а також у міжнародних банках та інших міжнародних валютно-фінансових організаціях, наприклад у Міжнародному валютному фонді.

До фінансової діяльності Національного банку України належить також встановлення офіційного курсу гривні до іноземних валют та його оприлюднення. Для регулювання курсу гривні щодо іноземних валют Національний банк використовує золотовалютний резерв, купує і продає цінні папери, встановлює і змінює ставку рефінансування та застосовує інші інструменти регулювання грошової маси в обігу. Оприлюднення офіційних курсів гривні, на нашу думку, не є правовими актами Національного банку України разом з публікованими щорічно оглядами валютно-фінансової ситуації.

Ще однією функцією Національного банку України є ліцензування банківської діяльності, ліцензування небанківських фінансових установ, які мають намір стати учасниками платіжних систем. Національний банк України здійснює постійний нагляд за дотриманням фінансовими установами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України, встановлених ним обов'язкових нормативів за допомогою проведення перевірок. Так, п. 8 ст. 7 Закону [3] до функцій Національного банку відносить, крім усього іншого, банківське регулювання та нагляд. Порядок здійснення банківського регулювання та нагляду врегульовано Законом України «Про Національний банк України» (розділ X), Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III (розділ IV) [4]⁴, а також іншими нормативно-правовими актами Національного банку України.

Проаналізувавши повноваження Національного банку України, доходимо висновку, що він є одним з органів валютного регулювання та валютного контролю. При цьому, маючи право державного регулювання валютних відносин і право розпорядження державним майном, Національний банк України не визнається на законодавчому рівні як орган державної влади. А тому необхідно визначити його належність до системи державних органів на законодавчому рівні та деталізувати статус як суб'єкта валютного регулювання і контролю в Законі України «Про Національний банк України».

Висновки. Реальною потребою сьогодення є прийняття Закону України «Про валютне регулювання і валютний контроль», який дозволив би: більш детально визначити види валютних операцій в Україні, правовий режим їх здійснення, правовий статус осіб, які здійснюють операції з валютними цінностями; уникнути дублювання правового регулювання одних і тих же відносин та невизначеності правового регулювання інших; визначити компетенцію всіх органів, які здійснюють державне управління у сфері валютних правовідносин. Під час розробки зазначеного закону слід внести до його структури норми, які би визначали: загальні поняття і терміни, що використовуються в законодавстві про валютне регулювання та контроль; систему валютного регулювання та її зміст; принципи побудови системи валютного регулювання; види валютних обмежень в Україні; валютний контроль в Україні; органи й агенти валютного контролю, їх права та обов'язки, відповідальність; валютні правопорушення та відповідальність за їх вчинення тощо. Доцільним, з методологічної точки зору, є попередня розробка і прийняття Концепції системи валютного регулювання і контролю, яка би визначила місце валютної політики в загальній економічній політиці, її координацію з діями державних органів влади в галузі монетарної, бюджетної, фінансової та інвестиційної політики.

Анотація

У науковій статті автором обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про валютне регулювання і валютний контроль», який дозволив би більш детально визначити види валютних операцій в Україні, правовий режим їх здійснення, правовий статус осіб, які здійснюють операції з валютними цінностями; уникнути дублювання правового регулювання одних і тих же відносин та невизначеності правового регулювання інших; визначити компетенцію всіх органів, які здійснюють державне управління у сфері валютних правовідносин.

⁴ Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.

Summary

In this scientific article the author substantiates the necessity of adopting the Law of Ukraine "On Currency Regulation and Currency Control", which would allow to define in more detail the types of currency transactions in Ukraine, the legal regime of their implementation, the legal status of persons who carry out operations with currency values; avoid duplication of legal regulation of the same relations and uncertainty of legal regulation of others; determine the competence of all bodies that carry out state management in the field of currency legal relations.

Використана література:

1. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.
2. Про формування валютних фондів України у 1992 році Верховної Ради України : затв. Постановою Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 263.
3. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
4. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

Viktor Feschuk,

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Head of the Department of Financial Law and Fiscal Administration
National Academy of Internal Affairs*