

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.9>**К. А. Мякота**

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Інституту економіки та права
Класичного приватного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ НА ШЛЯХУ ДО ВАЛЮТНОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРЕХОДУ ДО ВІЛЬНОГО РУХУ КАПІТАЛУ

21 червня 2018 р. був прийнятий Закон України «Про валюту і валютні операції». Цей Закон замінив собою розгалужену систему нормативно-правових актів, яка існувала раніше, ставши центром такого регулювання. Втратили чинність Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19 лютого 1993 р., Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» № 185/94-ВР від 23 вересня 1994 р., а також низка інших підзаконних нормативно-правових актів із питань платіжної дисципліни, повернення в Україну валютних цінностей тощо.

Варто зазначити, що внесення принципових змін у систему валютного регулювання було запланованим та очікуваним кроком, продиктованим вимогами Європейського Союзу, які були висунуті раніше. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагала адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24 червня 1988 р. (вільний рух капіталу) та має на меті зняття будь-яких заборон в обмеженні руху капіталу, що здійснюється між громадянами, які постійно проживають у державах-членах.

Закон України «Про валюту і валютні операції» декларує значну лібералізацію валютних операцій і руху капіталу.

Одним із пріоритетних напрямів наукового пошуку в галузі фінансового права сьогодні є дослідження проблем сфери повноважень державних органів у сфері валютного нагляду.

Так, автором у статті визначено головні органи валютного нагляду та їхні ключові повноваження у сфері валютних правовідносин. Також автором визначено, що головним органом у сфері валютного нагляду є Національний банк України, який разом із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, не тільки «наглядає» за дотриманням вимог валютного законодавства суб'єктами валютних правовідносин, а й вирішує в одноособовому порядку, чи стійкий фінансовий стан відповідної банківської системи, чи існують обставини, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни та ін. Наголошено на тому, що за нинішніх умов вкрай необхідним і важливим є делегування повноважень, а не одноособове прийняття рішень.

Ключові слова: валютні правовідносини, валютний нагляд, повноваження, відповідальність, лібералізація, валютне законодавство, делегування, орган нагляду, суб'єкт правовідносин.

Постановка проблеми. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагає адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24 червня 1988 р. (вільний рух капіталу) та має на меті зняття будь-яких заборон в обмеженні руху капіталу, що здійснюється між громадянами, які постійно проживають у державах-членах.

Закон України «Про валюту і валютні операції» декларує значну лібералізацію валютних операцій і руху капіталу.

Кінцева мета Національного банку (і вимог ЄС) – зняття всіх наявних обмежень і перехід до режиму вільного руху капіталу, який стане підґрунтям для полегшення ведення бізнесу й інвестиційного клімату в Україні, припливу іноземного капіталу, стійкого економічного зростання.

Водночас зняття всіх наявних обмежень і перехід до вільного руху капіталу залежить від Національного банку України відповідно до «нового валютного законодавства», тож автор вирішив за необхідне визначити, які повноваження є в органів державної влади у сфері валютного нагляду, чи впливають ці повноваження на обраний шлях лібералізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням застосування відповідальності за порушення валютного законодавства, повноваженням органів державної влади у сфері валютних правовідносин присвятили свої праці багато науковців: О.В. Боришкевич, С.Я. Боринець, О.І. Бутук, В.К. Васенко, Г.В. Веріга, О.В. Дзюблюк, Ж.В. Завальна, О.І. Кабанець, Є.В. Карманов, В.Д. Кольга, О.А. Костюченко, С.В. Науменкова, А.Й. Іванський, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко та ін.

Мета статті – визначити ключові повноваження органів валютного нагляду, умови, що впливають на зняття всіх наявних обмежень і перехід до вільного руху капіталу, та довести необхідність делегування повноважень у сфері валютного нагляду.

Виклад основного матеріалу. Головним елементом правових відносин виступають учасники цих відносин – суб'єкти, за якими держава визнає згідно із приписами правових норм можливість бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Одним із пріоритетних напрямів наукового пошуку в галузі фінансового права сьогодні є дослідження проблем сфери повноважень державних органів у сфері валютного нагляду. Так, безперечно, нині в Україні створено систему державних органів, які наділені відповідними повноваженнями щодо здійснення заходів стосовно перевірки дотримання валютного законодавства, проте, на нашу думку, повноваження деяких органів у законодавстві України є досить розмитими, а в деяких випадках – зосередженими в межах повноважень одного органу.

В Україні нормативно-правовим актом, який визначає правові засади здійснення валютних операцій, валютного регулювання та валютного нагляду, права й

обов'язки суб'єктів валютних операцій і уповноважених установ і встановлює відповідальність за порушення ними валютного законодавства, є Закон України «Про валюту і валютні операції» [1].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» валютний нагляд в Україні здійснюється органами валютного нагляду й агентами валютного нагляду з урахуванням ризик-орієнтованого підходу без втручання у відповідні валютні операції та діяльність суб'єктів таких операцій, крім випадків запобігання агентами валютного нагляду проведенню валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства [1].

Органами нагляду згідно із зазначеним вищезакономом: Національний банк України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, які в межах своєї компетенції здійснюють нагляд за дотриманням резидентами та нерезидентами валютного законодавства.

У свою чергу, Національний банк України у визначеному ним порядку здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами («уповноважена установа» – банк, філія іноземного банку, небанківська фінансова установа, оператор поштової зв'язки, який (яка) отримав (отримала) банківську ліцензію або ліцензію (пп. 9 п. 2 Постанови № 13) [2]. Уповноважені установи є агентами валютного нагляду, підзвітними Національному банку України (ч. 7 ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції»).

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, здійснює валютний нагляд за дотриманням резидентами (крім уповноважених установ) і нерезидентами вимог валютного законодавства.

Заходи валютного нагляду за дотриманням суб'єктами господарської діяльності вимог валютного законодавства здійснюються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику відповідно до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4].

Тобто Національний банк України здійснює валютний нагляд за уповноваженими

установами, а державний орган, що реалізує державну податкову і митну політику, здійснює валютний нагляд за дотриманням резидентами та нерезидентами (крім уповноважених установ) вимог валютного законодавства.

За ч. 9 ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» у разі виявлення порушень валютного законодавства органи валютного нагляду мають право вимагати від агентів валютного нагляду та інших осіб, які є об'єктом таких перевірок і допустили такі порушення, дотримання вимог валютного законодавства та застосовувати заходи впливу, передбачені законом [1]. Тобто цією статтею фактично визначаються правові наслідки здійснення валютного нагляду органами валютного нагляду.

Види відповідальності чітко прописані у ст. 14 Закону України «Про валюту і валютні операції», у ч. 2 якої зазначено, що Національний банк України має право адекватно вчиненому порушенню застосувати до уповноважених установ заходи впливу.

Вважаємо, що в українському законодавстві не можна використовувати таких слів, як «адекватно» (більш того, тлумачити його як «юридичний термін»), бо коли розмір буде визначати державний орган, на його фіскальний підхід, із великою часткою ймовірності важко буде говорити про «принцип справедливості» (з боку суб'єкта-правопорушника).

Цікавим є зміст ст. 7 прим. 1 Закону України «Про Національний банк України» [5] за якою Національний банк України за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни, має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, у т. ч. особливості підтримання ліквідності банків, застосування економічних нормативів, формування та використання резервів для відшкодування можливих втрат за активними операціями банків, запроваджувати обмеження на їхню діяльність, у т. ч. обмежувати або забороняти видачу коштів із поточних і

вкладних (депозитних) рахунків фізичних і юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій із вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей, однак такі умови запровадження заходів захисту, як наявність: «нестійкого фінансового стану банківської системи», «значного тиску на платіжний баланс України», «виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави» не мають належного нормативного навантаження та за практичного застосування можуть трактуватися неоднозначно. Крім того, неясно, яка процедура ухвалення НБУ відповідних рішень, їх доведення до учасників валютного ринку.

Більш того, виходячи зі змісту ст. 12 Закону України «Про валюту і валютні операції» у разі необхідності прийняття заходів захисту (за наявності перелічених обставин) всі рішення приймаються внутрішніми органами Національного банку України – чи то Радою, чи то Правлінням. Законодавець вимагає від Національного банку України виключно звіт, який має бути оприлюднений на сторінках офіційного інтернет-представництва Національного банку України протягом календарного місяця, а вже протягом трьох місяців він все ж таки подається до відповідного комітету Верховної Ради України. Про процедуру оскарження відповідного ухваленого рішення у законі не йдеться.

Тобто нова система валютного регулювання залишає Національному банку право запроваджувати заходи захисту у сфері валютних операцій у разі виникнення обставин, що загрожують стабільності фінансової системи. Зокрема, це може бути регулювання обов'язкового продажу частини валютних надходжень і граничних строків розрахунків за операціями експорту-імпорту, запровадження лімітів на здійснення окремих валютних операцій, встановлення правил здійснення операцій, пов'язаних із рухом капіталу [2].

Дорожня карта валютної лібералізації, розроблена Національним банком разом з експертами Міжнародного валютного фонду, передбачає покрокове зняття усіх

валютних обмежень відповідно до темпів поліпшення макроекономічних умов в Україні, а також прийняття низки законів, спрямованих на підвищення якості регулювання небанківського фінансового ринку (законопроект про «спліт», реєстраційний номер 2413а) [6] і попередження непродуктивного впливу капіталу із країни (законопроект щодо протидії BEPS «Про імплементацію Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування», оприлюднений Національним банком України та Міністерством фінансів України) [7].

Таким чином, скасування валютних обмежень насамперед передуватиме оцінка Національним банком таких макроекономічних індикаторів, як темпи зростання ВВП, динаміка інфляції, стан валютного ринку, фінансова стабільність, ситуація на зовнішніх ринках тощо. Водночас валютна лібералізація не має часових рамок. Відповідно, чим швидше наставатимуть сприятливі макроекономічні та фінансові умови, тим швидше Національний банк прибиратиме обмеження на валютному ринку, і навпаки.

Як вбачається із запровадженого шляху, кінцева мета Національного банку – зняття всіх наявних обмежень і перехід до режиму вільного руху капіталу, який стане підґрунтям для полегшення ведення бізнесу й інвестиційного клімату в Україні, припливу іноземного капіталу, стійкого економічного зростання.

Висновки і пропозиції. У рамках нової системи валютного регулювання Національний банк здійснює перехід від системи тотального валютного контролю за кожною операцією до валютного нагляду, побудованого за принципом «більше ризиків – більше уваги, менше ризиків – менше уваги».

Загалом Закон «Про валюту і валютні операції» створює передумови для значної лібералізації валютного регулювання. Водночас він містить головним чином лише рамкові норми, практична реалізація яких залежить від Національного банку України.

Окрім того, як вбачається із вищевикладеного, головним органом у сфері валютного нагляду – є Національний банк Укра-

їни, який разом із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, не тільки «наглядає» за дотриманням вимог валютного законодавства суб'єктами валютних правовідносин, а й вирішує в одноособовому порядку, чи стійкий фінансовий стан відповідної банківської системи, чи існують обставини, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни та ін.

Більш того, повне скасування валютних обмежень в Україні залежить також від Національного банку України, оскільки відповідно до запровадженого плану тільки його оцінка макроекономічних індикаторів призведе до прийняття такого рішення. Водночас наголошуємо на тому, що валютна лібералізація не має чітких часових рамок.

Звісно, як говорив А.В. Емелін [8, с. 45], певний відокремлений статус органів державного управління валютними правовідносинами є очевидним, оскільки ці учасники виступають у ролі владних суб'єктів і, звісно, мають встановлені повноваження у будь-якій сфері правовідносин, проте насамперед ми повинні спиратися на законодавство, у якому чітко визначені повноваження органів валютного нагляду, і тут ми вбачаємо майже одноособову владу.

На наш погляд, за нинішніх умов необхідне делегування повноважень, а не одноосібне прийняття рішень і зосередження влади в межах одного державного органу. Насамперед це необхідно для прийняття справедливих рішень і для зняття всіх валютних обмежень на шляху до лібералізації.

Список використаної літератури:

1. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 червня 2018 р., № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.
2. Про затвердження Положення про валютний нагляд: Постанова правління НБУ від 3 січня 2019 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013500-19>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

- діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
5. Про національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#n161>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 20 липня 2015 р. № 2413а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124.
7. План дій BEPS. Або як протидіяти виведенню прибутку до «сприятливих» податкових юрисдикцій. URL: <https://kyiv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/395333.html>.
8. Емелин А.В. Валютное регулирование как экономико-правовой институт. *Финансы и бизнес*. 1998. № 1. С. 43–50.

Myakota K. Powers of currency supervision bodies on the way to currency liberalization and the transition to free movement of capital

On June 21, 2018, the Law of Ukraine "On Currency and Currency Transactions" was adopted. This law replaced the extensive system of regulations that existed before, becoming the center of such regulation. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the system of currency regulation and currency control" 9315 93 of 19.02.1993, the Law of Ukraine "On the procedure for settlements in foreign currency" № 185 / 94 of the Verkhovna Rada of 23.09.1994, as well as a number of other bylaws on payment discipline, return of currency values to Ukraine, etc.

It should be noted that the introduction of fundamental changes in the system of currency regulation was a planned and expected step, dictated by the requirements of the European Union, which were put forward earlier. The signed Association Agreement between Ukraine and the EU required the adaptation of Ukrainian legislation to the EU Council Directive 88/361 / EEC "Regarding the implementation of Art. 67 of the Treaty" of 24.06.1988 (free movement of capital) and aims to remove any prohibitions on restrictions on the movement of capital between citizens who permanently reside in the Member States.

The Law on Currency declares significant liberalization of foreign exchange transactions and capital movements.

One of the priority areas of scientific research in the field of financial law today is the study of the problems of the powers of state bodies in the field of currency supervision.

Thus, the author identifies the main bodies of currency supervision and their key powers in the field of currency relations. Also, this article defines the author as the main body in the field of currency supervision – is the National Bank of Ukraine, which together with the State Fiscal Service of Ukraine not only "supervises" compliance with currency legislation by subjects of currency relations, but also decides individually – or stable financial condition of the relevant banking system whether there are circumstances that threaten the stability of the banking and / or financial system of the country, etc. and it was emphasized that the current state of Ukraine's economy – delegation of authority rather than individual decision-making – is extremely necessary and important.

Key words: *currency legal relations, currency supervision, powers, responsibility, liberalization, currency legislation, delegation, supervisory body, subject of legal relations.*