

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ

У статті досліджено повноваження Національного банку України у сфері здійснення валютного регулювання й контролю, доцільність розробки та прийняття Банківського кодексу України, фундаментальною основою якого має стати розмежування публічно-правових і приватно-правових засад у регулюванні правовідносин за участю банків, упровадження нового наглядного інструменту в системі Національного банку України – інституту кураторства відповідної фінансової установи, нагляд за дотриманням фінансовими установами банківського законодавства України, нормативно-правових актів Національного банку України. Запропоновано створити спеціальний наглядовий орган Національного банку України – Комітет банківського нагляду та затвердити Положення про нього.

Ключові слова: валютний контроль, лібералізація, валютні операції, валютне бюро, запобігання, відмивання, валютне регулювання.

Особливість правового статусу Національного банку України подвійна й полягає в тому, що, по-перше, НБУ є як органом валютного регулювання, так і органом валютного контролю; по-друге, він не є при цьому органом державної влади.

Мета статті – дослідити правовий статус та функції Національного банку України як суб'єкта валютних відносин.

У працях таких науковців, як Є. А. Алісов, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк, С. Т. Кадькаленко, Є. В. Карманов, Т. А. Латковська, А. О. Монаєнко, С. М. Половко, О. Є. Северин, Т. О. Чернадчук, висвітлено проблеми правового регулювання валютних відносин, зокрема у сфері валютного регулювання й валютного контролю, у галузі регулювання валютних операцій, відповідальності за порушення валютного законодавства тощо.

Деякі вчені зараховують НБУ до органів державної влади, незважаючи на його відсутність у переліку державних органів, закріпленому в Конституції України. Так, на думку П. С. Пацурківського, Національний банк є органом державної влади, виходячи із змісту ст. 2 Закону України "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679-XIV, яка закріплює положення про те, що Національний банк України 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 [3, с. 19].

Інші автори розглядають Національний банк як комплексний правовий інститут, який має особливу правову природу, що поєднує окремі ознаки державного органу й банківської установи. При цьому в юри-

дичному розумінні Національний банк не є ні тим, ні іншим [1, с. 268].

Т. А. Латковська підкреслила, що незалежність Національного банку України від органів державної влади зовсім не означає, що він незалежний від України як держави з усіх питань – він має бути незалежний тільки з питань захисту й забезпечення стійкості національної грошової одиниці [2, с. 114]. Хоча роль такої незалежності не можна переоцінити. Так, на нашу думку, незалежний центральний банк – це один із засадничих принципів побудови верхнього рівня банківської системи ринкового типу.

Наявність управлінських функцій не визначає організаційно-правового статусу юридичної особи. Однією з основних ознак органів державної влади є їх фінансування власником. А власником майна Національного банку України є держава. Проте, держава не фінансує Національний банк України. Він здійснює свої витрати за рахунок власних коштів. Так, відповідно до ст. 3 Закону України "Про Національний банк України" від 20.05.1999 р. № 679-XIV, джерелами формування статутного капіталу Національного банку є доходи його кошторису, а при необхідності – Державний бюджет України.

Відповідно до ст. 4 цього ж Закону, Національний банк України є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках – також за рахунок Державного бюджету України. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні.

Ця обставина унеможлиблює віднесення Національного банку України до органів державної влади.

З іншого боку, Національний банк наділений владними повноваженнями, такими як ліцензування банківської діяльності, здійснення контрольних повноважень у сфері валютних відносин тощо.

НБУ стоїть на чолі всієї банківської системи України, яка складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені й діють на території України відповідно до положень цього Закону та інших законів України.

Згідно зі ст. 2 Закону України "Про банки і банківську діяльність" від 07.12.2000 р. № 2121-III, банк – це юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків.

Діяльність Національного банку України базується на таких Законах України, як "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання і валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93.

При цьому деякі з вказаних законодавчих актів регулюють саме банківську діяльність, інші – лише окремі її аспекти.

Зважаючи на такий масив нормативно-правових актів, що регулюють банківську діяльність, у літературі існує думка про доцільність розробки та прийняття Банківського кодексу України, фундаментальною основою якого має стати розмежування публічно-правових і приватно-правових начал у регулюванні правовідносин за участю банків.

На наш погляд, Національний банк України, а також уповноважені ним комерційні банки та інші фінансові установи вступають у правовідносини настільки різноманітні, що кодифікувати нормативні правові акти, які регулюють ці правовідносини, у єдиний кодекс без неспівимірного збитку неможливо.

Національний банк України має широке коло повноважень, що властиво не всім центральним банкам світу. Так, наприклад, центральні банки країн, що утворюють Європейський Союз, передали велику частину своїх повноважень Європейському центральному банку, що не могло не позначитися на суверенітеті цих країн.

Свої функції й повноваження, передбачені чинним законодавством України, НБУ здійснює незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування. При цьому, відповідно до ст. 51 Закону України "Про Національний банк України", Національний банк підзвітний Президенту України та Верховній Раді України в межах їх конституційних повноважень.

Підзвітність означає:

1) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку Верховною Радою України за поданням Президента України;

2) призначення та звільнення Президентом України половини складу Ради Національного банку;

3) призначення та звільнення Верховною Радою України половини складу Ради Національного банку;

4) доповідь Голови Національного банку Верховній Раді України про діяльність Національного банку;

5) надання Президенту України та Верховній Раді України двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в державі.

Національний банк України щоквартально надає інформацію Президенту України, Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності щодо безготівкової емісії у відповідному періоді, а саме:

- проведення операцій з рефінансування банків;
- проведення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку;
- проведення операцій на фондовому ринку.

Національний банк України має право подавати Президенту України у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України.

Національний банк щорічно подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України:

- до 15 березня – прогностичні монетарні показники на наступний рік;
- до 1 квітня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу поточного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України;
- до 1 вересня – інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до Державного бюджету України.

Основною метою діяльності Національного банку України у сфері валютного регулювання і валютного контролю є захист і забезпечення стійкості національної валюти. У виконання цієї мети НБУ, відповідно до ст. 7 Закону України "Про Національний банк України", Національний банк України виконує такі функції:

1) відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику;

2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг;

3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування;

4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна;

5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу;

6) регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками;

7) визначає напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем, контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;

8) здійснює банківське регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі;

9) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків;

10) веде офіційний реєстр ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем;

12) складає платіжний баланс, здійснює його аналіз та прогнозування;

13) представляє інтереси України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;

14) здійснює відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій;

15) забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами;

16) аналізує стан грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин;

17) організує інкасацію та перевезення банкнот і монет та інших цінностей, видає ліцензії на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;

18) реалізує державну політику з питань захисту державних секретів у системі Національного банку;

19) бере участь у підготовці кадрів для банківської системи України;

20) визначає особливості функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснює мобілізаційну підготовку системи Національного банку;

21) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, спрямованих на виконання функцій Національного банку України;

22) здійснює методологічне забезпечення з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю;

22-1) здійснює відповідно до компетенції повноваження у сфері депозитарного обліку;

22-2) забезпечує облік і зберігання переданих йому цінних паперів та інших коштовностей, що конфісковані (заарештовані) на користь держави та/або таких, які визнані беззахайними, для чого може відкривати рахунки в цінних паперах у депозитарних установах;

23) здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом;

25) визначає порядок здійснення в Україні маршрутизації, клірингу та взаєморозрахунків між учасниками платіжної системи за операціями, які здійснені в межах України із застосуванням платіжних карток, емітованих банками-резидентами;

26) створює Засвідчувальний центр для забезпечення реєстрації, засвідчення чинності відкритих ключів та акредитації центрів сертифікації ключів, визначає порядок застосування електронного підпису, у тому числі електронного цифрового підпису в банківській системі України та суб'єктами переказу коштів;

27) видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства;

28) веде реєстр платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури;

29) здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків.

З норм, що регулюють діяльність НБУ, випливає, що йому властиві наглядові функції.

Говорячи про банківський нагляд, слід зазначити, що новим кроком на шляху розвитку банківського нагляду має стати впровадження нового наглядового інструменту – інституту кураторства відповідної фінансової установи. Цей інструмент нагляду поширений у банківській практиці зарубіжних країн (особливо Західної Європи).

Куратором фінансової установи має визначатися службовець НБУ, до компетенції якого входить здійснення нагляду (побудова процесу нагляду) у територіальному управлінні НБУ за однією або декількома фінансовими установами. Куратор (керівник сектора, відділу) може очолювати групу фахівців (сектор, відділ), що забезпечують здійснення нагляду за цією фінансовою установою.

Законом України "Про Національний банк України" регламентовано повноваження НБУ щодо здійснення всіх видів банківських операцій та інших угод, необхідних для виконання функцій НБУ. Виняток становлять такі операції: операції з юридичними особами, що не мають ліцензії на здійснення банків-

ських операцій, і фізичними особами; придбання акцій (частки) у статутному капіталі фінансових установ; операції з нерухомістю, за винятком випадків, пов'язаних із забезпеченням діяльності НБУ і його організацій; торгівля і виробнича діяльність.

НБУ, виходячи з назви, є фінансовою установою із владними повноваженнями. Проте, отримання прибутку не є метою його діяльності, хоча Законом України "Про Національний банк України" передбачено, що НБУ здійснює свої витрати за рахунок власних доходів. Тобто норма, яка закріплює, що отримання прибутку не є метою діяльності Банку, не забороняє йому мати такого прибутку, який витрачається на власні потреби Банку.

Відповідно до норм Закону України "Про Національний банк України", Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, НБУ як орган валютного регулювання має право видавати нормативні акти (у формі постанов Правління НБУ, положень), обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також усіх юридичних і фізичних осіб. Тут необхідно зазначити, що для фізичних осіб обов'язковість нормативних актів Національного банку України є непрямую. Наприклад, коли фізична особа користується послугами обмінного пункту, то вона вступає з фінансовою установою в цивільні, а не у банківські правовідносини. Але одночасно із цим виникають банківські правовідносини між фінансовою установою і Національним банком України з приводу проведення цієї валютної операції. Якщо при обміні валюти були допущені порушення, Національний банк України має право застосувати до фінансової установи відповідні санкції банківського права. З самою фізичною особою НБУ в правовідносини не вступає.

Окрім нормативного регулювання валютних відносин, НБУ видає індивідуально-правові акти, які регулюють поведінку певного суб'єкта в конкретних правовідносинах. Оскільки Національний банк України є органом валютного регулювання й органом валютного контролю одночасно, необхідно розмежувати видавані ним нормативно-правові акти на акти валютного регулювання та акти валютного контролю.

У теорії валютного права це питання вивчає Т. О. Чернадчук. На її думку, до актів валютного регулювання належать нормативно-правові акти, що встановлюють порядок здійснення валютних угод. До актів органів валютного контролю вона зарахувала нормативно-правові акти, що мають ненормативний характер, тобто індивідуально-правові акти. Ці акти приймаються в процесі здійснення валютного контролю [4, с. 198].

Таким чином, Національний банк України, видаючи нормативно-правові акти, виступає як орган валютного регулювання, а видаючи

індивідуально-правові акти при проведенні перевірок – як орган валютного контролю.

При цьому індивідуально-правові акти готуються департаментами та іншими підрозділами Національного банку України, що здійснюють контрольні функції у сфері валютних правовідносин, тоді як нормативно-правові акти приймаються в ускладненому порядку.

Незважаючи на те, що статутний капітал та інше майно Національного банку України є державною власністю, на підставі здійснення ним повноважень щодо володіння, користування й розпорядження цим майном, включаючи золотовалютні резерви, НБУ може брати участь у капіталах і діяльності міжнародних організацій, які займаються розвитком співпраці в грошово-кредитній, валютній, банківській сферах.

Національний банк України представляє інтереси держави у відносинах із центральними банками іноземних держав, а також у міжнародних банках та інших міжнародних валютно-фінансових організаціях, наприклад у Міжнародному валютному фонді.

Відповідно до ст. 5 Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, Національний банк України видає індивідуальні та генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій, які підпадають під режим ліцензування згідно із цим Декретом. Генеральні ліцензії видаються комерційним банкам та іншим фінансовим установам України, національному оператору поштового зв'язку на здійснення валютних операцій, що не потребують індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання.

Здійснюючи валютне регулювання, НБУ, відповідно до ст. 8 вказаного Декрету, може встановлювати граничні розміри маржі за операціями на міжбанківському валютному ринку України уповноважених банків та інших фінансових установ, що одержали ліцензію Національного банку України, за винятком операцій, пов'язаних із строковими (ф'ючерсними) угодами. Національний банк України може встановлювати граничні розміри маржі за операціями купівлі і продажу іноземної валюти готівкою національного оператора поштового зв'язку.

Відповідно до ст. 11 цього ж Декрету, Національний банк України у сфері валютного регулювання:

- здійснює валютну політику, виходячи з принципів загальної економічної політики України;
- складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України;
- контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;
- визначає у разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;
- видає у межах, передбачених цим Декретом, обов'язкові для виконання нор-

- мативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України;
- нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;
 - видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування;
 - установлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях, згідно із статтею 8 цього Декрету;
 - установлює за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;
 - забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Щодо здійснення НБУ валютного контролю, то слід зазначити, що, відповідно до ч. 1 ст. 13 Декрету "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. № 15-93, Національний банк України є головним органом валютного контролю, який: здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених цим Декретом до компетенції інших державних органів; забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю згідно з цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України.

Національний банк України здійснює постійний нагляд за дотриманням фінансовими установами банківського законодавства України, нормативно-правових актів НБУ, встановлених ним обов'язкових нормативів за допомогою проведення перевірок.

Для цього ми пропонуємо створити спеціальний наглядовий орган НБУ – Комітет банківського нагляду та затвердити Положення про нього. Комітет буде органом, що діє на постійній основі, через який НБУ здійснює регуляторні й наглядові функції, встановлені чинним законодавством України. До повноважень Комітету будуть належати питання, пов'язані із здійсненням:

- регуляторних і наглядових функцій НБУ, у тому числі з удосконаленням методології банківського нагляду й регулювання діяльності фінансових установ;
- окремих функцій НБУ у сфері валютного регулювання та валютного контролю;

- інших функцій, покладених на Комітет чинним законодавством України.

НБУ здійснює свою діяльність самостійно, а також через свої територіальні органи. Територіальні органи НБУ можуть створюватися в кожному регіоні. Територіальні органи НБУ здійснюють валютний контроль на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, мають право звертатися до суду, господарський суд від свого імені для захисту своїх прав і законних інтересів. Це можуть бути спори, що виникають у процесі здійснення валютного контролю, а також позови, не пов'язані із цим видом діяльності. Територіальні органи Національного банку України можуть бути відповідачами в суді.

У літературі відзначено ще одну важливу особливість правового статусу Національного банку України – право розпорядження майном. На НБУ, оскільки він є державною установою, поширюється положення про те, що з моменту створення така установа має право придбавати і здійснювати майнові права, нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді. Крім того, державна установа відповідає за своїми зобов'язаннями грошовими коштами, що перебувають у її розпорядженні. Щодо Національного банку України встановлено, що держава не відповідає за його зобов'язаннями, а Національний банк України – за зобов'язаннями держави.

Висновки. Проаналізувавши повноваження Національного банку України, доходимо висновку, що він є одним з найважливіших органів валютного регулювання й валютного контролю. При цьому, маючи право державного регулювання валютних відносин і право розпорядження державним майном, Національний банк України не є органом державної влади відповідно до Конституції України.

Список використаної літератури

1. Заверуха О. Б. Місцеві фінанси як об'єкт фінансово-правового регулювання / О. Б. Заверуха // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Київ, 2001. – Вип. 9. – С. 267–273.
2. Латковська Т. А. Правотворчість у системі функцій Національного банку України / Т. А. Латковська // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 113–118.
3. Пацурківский П. С. Основной вопрос науки финансового права: поиск современного решения / П. С. Пацурківский // Финансовое право. – 2004. – № 2. – С. 19–22.
4. Чернадчук Т. О. Основи валютного права України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Т. О. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2009. – 300 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014.

Джавага А. В. Национальный банк Украины как субъект валютного регулирования и контроля

В статье исследуются полномочия Национального банка Украины в сфере осуществления валютного регулирования и контроля, целесообразность разработки и принятия Банковского кодекса Украины, фундаментальной основой которого должно стать разграничение публично-правовых и частно-правовых начал в регулировании правоотношений при участии банков, внедрение нового наблюдательного инструмента в системе Национального банка Украины – института кураторства соответствующего финансового учреждения, надзор за сдерживанием финансовыми учреждениями банковского законодательства Украины, нормативно-правовых актов Национального банка Украины. Предложено создать специальный наблюдательный орган Национального банка Украины – Комитет банковского надзора и утвердить Положение о нем.

Ключевые слова: валютный контроль, либерализация, валютные операции, валютное бюро, предотвращение, отмывание, валютное регулирование.

Dzhavaga A. National Bank of Ukraine as Subject of Currency Adjusting and Control

The article is dedicated to the plenary powers of the National bank of Ukraine in the sphere of realization of the currency regulation and control, expediency of development and acceptance of the Bank code of Ukraine, differentiation of the public and privately-legal beginning must become fundamental basis of that in adjusting of legal relationships with participation of banks, introduction of new observant instrument in the system of the National bank of Ukraine of institute of counsel of corresponding financial institution, supervision after inhibition of bank laws of Ukraine, normatively-legal acts of the National bank of Ukraine financial institutions. It has been suggested to create the special supervisory authority of the National bank of Ukraine – Committee of bank supervision and confirm Statute about it. It has been set that the National bank of Ukraine is one of major organs of the currency regulation and currency control. The National bank of Ukraine is economically independent authority that carries out charges due to own profits within the limits of the ratified estimate, and in certain by this Law cases – also due to the State budget of Ukraine. The National bank of Ukraine is a legal entity, has the separated property that is the object of right of state ownership and is in his complete economic knowing.

Thus, having a right for government control of currency relations and right for disposing of state property, the National bank of Ukraine is not public authority in accordance with Constitution of Ukraine.

Normatively-legal acts that establish order realization of monetary agreements belong to the acts of the currency adjusting of the National bank of Ukraine. Normatively-legal acts that carry unnormative character belong to the acts of currency control of the National bank of Ukraine, id est individually-legal acts. The real acts are accepted in the process of realization of currency control. The National bank of Ukraine, giving out normatively-legal acts, comes forward as an organ of the currency adjusting, and giving out individually-legal acts during realization of verifications – as an organ of currency control.

Key words: currency control, liberalization, currency operations, currency bureau, prevention, washing, currency regulation.