

Summary

Pohuliak V. V. Methodological Reference-Points of Science of Financial Law. — Article.

In article the features peculiar to a science of the financial right of the Post-Soviet period are investigated; priorities of its further development are defined.

Keywords: the financial law; a science of the financial law; methodology of a science of the financial law.

УДК 351.822 (477)

Р. М. Сухий

СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. «Одна з функцій держави — визначення на певному часовому етапі цілей та завдань податково-бюджетної та грошово-кредитної політики» [7, 5]. Складовою частиною грошово-кредитної політики є валютна політика, що реалізується за допомогою валютного регулювання. На сьогодні можна констатувати, що існує суттєве втручання держави у сферу валютного регулювання. Наявність валютного регулювання та контролю з боку держави є об'єктивною економічною необхідністю, яка підтверджена багатим досвідом розвинутих світових держав. Як зазначає А. О. Селіванов, «ігнорування ролі держави щодо регулювання економіки призводить до глобальних кризових явищ у суспільстві» [8, 216]. В той же час, незважаючи на важливість валютного регулювання для економіки країни, законодавство України не встановлює чіткого переліку органів, відповідальних за здійснення валютного регулювання, що унеможливує здійснення валютного регулювання на належному рівні та перешкоджає досягненню встановлених цілей валютної політики.

Мета дослідження. Основною метою дослідження є визначення кола органів, що здійснюють валютне регулювання, встановлення їх валютно-правової компетенції та дослідження їх практичної взаємодії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність порушеного питання засвідчується значною кількістю наукових праць, присвячених правовим засадам діяльності органів валютного регулювання, визначенню їх функцій, а також проблемам їх взаємодії, серед яких варто відмітити праці: О. А. Костюченка, Є. О. Алісова, Л. К. Воронової, Ю. В. Ващенко, Т. О. Чернадчука та В. К. Шкарупи. Тим не менш проблема визначення правових засад діяльності органів валютного регулювання, а також їх практичної взаємодії висвітлена не в повній мірі та потребує більш детального та ґрунтовного дослідження.

Основи організації та здійснення валютного регулювання та контролю, а також повноваження державних органів у сфері валютного регулювання та контролю визначені Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» (далі — Декрет) [14].

Погоджуючись з твердженням Г. А. Тосуняна, що «прийняття нормативно-правових актів з юридичної точки зору є основною формою валютного регулювання» [5, 63], звертаємо увагу на те, що згідно з ст. 13 Декрету [14] повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері валютного регулювання наділений виключено Національний банк України. Проте аналіз валютного законодавства засвідчує, що досить часто валютне регулювання здійснюється із порушенням вказаного принципу. Така ситуація у сфері валютного регулювання призводить до суміщення компетенції державних органів та є недоцільною як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Право Національного банку приймати нормативно-правові акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України закріплено абз. 6 п. 1 ст. 11 Декрету [14] та ст. 44 Закону України «Про Національний банк України» [10].

Відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» [10], нормативно-правові акти Національного банку України з питань, віднесених до його повноважень, є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, банків, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності, а також для фізичних осіб. Згідно з цією статтею нормативно-правові акти Національного банку видаються у формі постанов Правління Національного банку, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Правління Національного банку. Вони не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони згідно із законом пом'якшують або скасовують відповідальність.

При цьому вплив Національного банку України на валютну сферу не обмежується лише прийняттям відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Так, з метою активізації розвитку валютного ринку Національним банком України, на підставі ст. 93 Конституції України [9], розроблено та на початку 2011 р. внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування”» (реєстраційний № 7534) [19], який був прийнятий Верховною Радою України в цілому 13 січня 2011 р. Положення цього Закону скасовують збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з безготівкових операцій з купівлі-продажу іноземної валюти за гривню, що дозволить усунути існуючі викривлення валютного ринку та сприятиме об'єктивному визначенню обмінного курсу гривні та мінімізації рівня інфляції.

В. Д. Чернадчук, аналізуючи правові засади валютного регулювання в Україні, вказує, що державними органами, відповідальними за здійснення валютного регулювання в Україні, «є Кабінет Міністрів України та Національний банк України» [4, 72]. Такої ж позиції дотримується Ю. В. Ващенко [1, 293]. Проте, на нашу думку, вказане твердження відображає лише формальний стан речей та не враховує реалій сьогодення, а тому з ним важко погодитись.

Так, зважаючи на можливість Верховної Ради України самостійно встановлювати та змінювати правила поведінки у сфері валютних відносин, тобто спрямовувати дію суб'єктів валютних відносин у відповідність з інтересами грома-

дян, суспільства та держави, вважаємо за доцільне розглядати цей представницький орган державної влади як один із органів валютного регулювання. Варто зазначити, що прихильником включення Верховної Ради України до органів валютного регулювання є В. К. Шкарупа, який розглядає Верховну Раду України як «найвищий орган, що здійснює державне валютне регулювання» [6, 190].

До компетенції Верховної Ради України у сфері валютного регулювання належать:

- прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються валютного регулювання та валютного контролю;
- затвердження визначеного Кабінетом Міністрів України ліміту зовнішнього боргу для одержання кредитів в іноземній валюті;
- затвердження Державного валютного фонду та контроль за витрачанням валютних коштів;
- визначення статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України тощо.

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» [18]. 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.

Повертаючись до запропонованого В. К. Шкарупою переліку органів валютного регулювання, згідно з яким «внутрішнє валютне регулювання здійснюється за допомогою системи державних органів, до яких належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування» [6, 194], провідне місце в якій займає Національний банк України, маємо зазначити таке.

Аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що лише Міністерство фінансів України серед «інших органів виконавчої влади» може розглядатись як орган валютного регулювання. Вказане обґрунтовується вимогами ч. 1 та 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99 [17], відповідно до якого Міністерство фінансів України здійснює єдину державну фінансову політику та готує пропозиції щодо удосконалення валютних, фінансових, кредитних, податкових і митних відносин з іншими державами та бере участь у підготовці заходів, спрямованих на збільшення валютних ресурсів України. В той же час повноваження Міністерства фінансів України щодо здійснення єдиної державної фінансової політики, до складу якої також відноситься валютна політика, на нашу думку, є правовою підставою для виникнення неузгодженостей та колізій. З метою уникнення цього, доцільно чітко визначити чи відноситься до повноважень Міністерства фінансів України здійснення валютної політики, як складової фінансової політики держави.

Можливість віднесення Міністерства фінансів України до органів валютного регулювання, опосередковано визнається професором Л. К. Вороною, яка, досліджуючи систему органів валютного регулювання України, звертає увагу на можливість Міністерства фінансів України самостійно приймати нормативно-правові акти у сфері валютного регулювання [2, 383].

На думку О. А. Костюченка, певні повноваження у сфері валютного регулювання має Рахункова палата [3, 40], вони полягають у:

– визначенні ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних ресурсів (ст. 2);

– проведенні експертно-аналітичної, інформаційної та інших видів діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм (ст. 7);

– проведенні перевірок ефективності розміщення централізованих валютних ресурсів, які надаються на зворотній основі (ст. 24).

Проте перераховані повноваження Рахункової палати України, на нашу думку, свідчать лише про наявність повноважень у вказаного органу контролю у сфері валютного контролю, а не валютного регулювання, а це, в свою чергу, засвідчує помилковість запропонованого вказаним автором твердження.

З урахування того, що державний орган — це одна особа чи організована група осіб, які спеціально створені для реалізації державної влади в передбачених законом випадках вважаємо за доцільне також звернути увагу на те, що Президент України, як одноосібний орган державної влади, також має правові підстави розглядатись як орган валютного регулювання. Проте на сьогодні його вплив на валютну сферу здійснюється лише шляхом підписання законів, які регулюють валютні відносини, а також застосування права вето до них.

В той же час протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України [9] Президент України мав ширші повноваження у сфері валютного регулювання та контролю. Це пов'язано з тим, що п. 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [9] встановлювалось право Президента України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такий указ Президента України вступав у дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Прикладом цього є регулювання Президентом України порядку одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів шляхом прийняття Указу Президента України від 27 червня 1999 р. № 734/99 «Про врегулювання порядку одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті

від нерезидентів та застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства» [15].

Як свідчить практика, Президент України і надалі 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 України у 2011 році» [16]. Згідно з підп. 2 п. 2 вказаного Указу [16] Кабінету Міністрів України спільно з Національним банком України доручено:

– 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;

– вжити заходів щодо поступового зменшення у 2011 р. 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 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» [10], зокрема ст. 53 цього Закону.

Повноваження Кабінету Міністрів України як органу валютного регулювання визначені п. 1 ст. 13 Декрету [14]. При цьому, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який визначає повноваження Кабінету Міністрів України, наділяє Кабінет Міністрів України вужчими повноваженнями у сфері валютного регулювання у порівнянні із спеціальним законодавчим актом у сфері валютного регулювання, що, на нашу думку, містить передумови виникнення юридичних колізій.

В той же час повноваження Кабінету Міністрів України як органу валютного регулювання, крім вищезазначених нормативно-правових актів, встановлені також іншими законами України, зокрема Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Згідно з цим Законом Кабінет Міністрів України, зокрема, забезпечує складання зведеного валютного плану України та приймає нормативні акти управління з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених законами України.

Вказане дає підстави стверджувати, що на сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який визначав би права та обов'язки Кабінету Міністрів України як органу валютного регулювання, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком, який потребує негайного усунення.

Варто також відмітити вплив уряду України як органу валютного регулювання на валютну політику країни шляхом розроблення та подання на розгляд

Верховної Ради України проектів законів України, предметом регулювання яких є удосконалення правового регулювання валютних відносин.

Прикладом цього є проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо валютного регулювання», реєстраційний № 2616 [20], яким пропонувалось посилити контроль за валютними операціями та активізувати співпрацю органів та агентів валютного контролю. Проте у зв'язку з припиненням повноважень Кабінету Міністрів України, який був розробником цього проекту, на підставі ст. 105 Регламенту Верховної Ради України [13], цей законопроект вважається відкликаним. Кабінет Міністрів України був ініціатором, шляхом розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», реєстраційний № 3599 [21], збільшення до 180 днів строків проведення розрахунків за зовнішньоекономічними операціями. З 1 січня 2008 р. вказані зміни набрали чинності у встановленому порядку.

Висновки. Ґрунтуючись на вищезазначеному, вважаємо, що фактичними органами валютного регулювання в Україні є Верховна Рада України, Національний банк України, Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України. Проте формальний статус деяких із вказаних органів валютного регулювання до сьогодні не отримав нормативного закріплення, а відсутність чіткості щодо їх статусу як органів валютного регулювання, на нашу думку, не сприяє досягненню цілей державної валютної політики. Відповідно вказане потребує негайного врегулювання на законодавчому рівні шляхом визначення виключного переліку органів валютного регулювання та наділення їх функціями нормотворення у валютній сфері. При цьому необхідно уникати як дублювання функцій різними органами, так і монополізації всіх функцій у вказаній сфері одним органом.

Література

1. Ващенко Ю. В. Банківське право : навч. посіб. / Ю. В. Ващенко — К. : Центр навч. л-ри, 2006. — 344 с.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. — К. : Прецедент : Моя книга, 2006. — 448 с.
3. Костюченко О. А. Правові засади валютного регулювання в Україні : навч. посіб. / О. А. Костюченко. — К. : КНТ, 2009. — 224 с.
4. Чернадчук В. Д. Основи валютного права України : навч. посіб. / Т. О. Чернадчук. — Суми : Університет. кн., 2009. — 301, [3] с.
5. Тосунян Г. А. Валютное право Российской Федерации : учеб. пособие / Г. А. Тосунян, А. В. Емелин. — М. : Дело, 2002. — 288 с.
6. Фінансове право України : навч. посіб. / за заг. ред. В. К. Шкарупи, Т. О. Коломоєць. — К. : Істина, 2007. — 256 с.
7. Дорофеев Б. Ю. Валютное право России : учеб. пособие / Б. Ю. Дорофеев, Н. Н. Земцов, В. А. Пушкин ; под ред. Б. Ю. Дорофеева. — М. : НОРМА, 2000. — 360 с.
8. Банківське право України : навч. посіб. / А. М. Жуков, А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк [та ін.] ; за заг. ред. А. О. Селіванова — К. : Ін Юре, 2000. — 384 с.
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — 1 лип.

11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 79. — Ст. 2792.
12. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 29. — Ст. 377.
13. Про Регламент Верховної Ради України : схвалений Законом України від 10 лют. 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 12. — Ст. 565.
14. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 17. — Ст. 184.
15. Про врегулювання порядку одержання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів та застосування штрафних санкцій за порушення валютного законодавства : указ Президента України від 27 черв. 1999 р. №734/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 27. — Ст. 1310.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року «Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році» : указ Президента України від 10 груд. 2010 р. № 1119/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 96. — Ст. 3393.
17. Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 26 серп 1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 35. — Ст. 1785.
18. Про формування валютних фондів України у 1992 році : постанова Верховної Ради України від 5 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 19. — Ст. 263.
19. Про внесення змін до Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування (щодо скасування збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкових валют) : проект Закону України реєстраційний №7534 від 4 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511-39399
20. Про внесення змін до деяких законів України щодо валютного регулювання : проект Закону України реєстраційний № 2616 від 5 черв. 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511-32702.
21. Про внесення змін до Закону України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» : проект Закону України, реєстраційний № 3599 від 30 трав. 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511-30258.

Анотація

Сухий Р. М. Система органів, що здійснюють валютне регулювання в Україні. — Стаття.

У статті визначено органи валютного регулювання, досліджено їх повноваження, розглянуто проблемні питання щодо їх взаємодії, а також сформувані пропозиції щодо удосконалення національної системи органів валютного регулювання.

Ключові слова: валютне регулювання, органи валютного регулювання.

Аннотация

Сухий Р. М. Система органов, осуществляющих валютное регулирование в Украине. — Статья.

В статье определены органы валютного регулирования, исследованы их полномочия, рассмотрены проблемные вопросы, связанные с их взаимодействием, а также сформулированы предложения относительно усовершенствования национальной системы органов валютного регулирования.

Ключевые слова: валютное регулирование, органы валютного регулирования.

Summary

Syhyu R. M. The system of Organs Responsible for the Currency Regulation in Ukraine. — Article.

The article contains research concerning the definition of the currency regulation bodies, their powers and suggestions concerning improvement of national system of the currency regulation bodies.

Keywords: currency regulation, currency regulation bodies.