

УДК 336.748(477)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

ЖУРАВКА Федір Олександрович

доктор економічних наук, доцент

Важливими та пріоритетними завданнями української держави є забезпечення сталого функціонування економіки, ефективної дії елементів державного механізму на ринкові процеси, впровадження стратегій національної політики в різних сферах економічного, політичного та соціального життя. Задля забезпечення добробуту населення та подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи, наукового дослідження та додаткового аналізу потребують елементи валютної системи, валютна політика, валютне регулювання та валютний контроль в аспекті їх взаємозв'язку, взаємоузгодженості між собою та з системою державного регулювання економіки. При цьому важливим елементом системи валютного регулювання та валютного контролю в Україні є її інституціональне забезпечення, що представлено системою державних органів, які забезпечують реалізацію покладених на них завдань у даній сфері.

У роботах класиків фінансової науки та провідних зарубіжних дослідників проблеми розвитку валютних відносин Н. Артемова, Б. Баласса, Б. Дорофєєва, Х. Волфа, Р. Коркера, Л. Красавіної, Е. Куртіс, Ф. Мишкіна, А. Наговіцина, Л. Окловски, І. Платонової, Р. Прингла та інших переконливо доведено обмеженість ринкових механізмів вирішення фундаментальних стратегічних завдань суспільного соціально-економічного розвитку, зокрема в контексті реалізації валютної та грошово-кредитної політики держави, зроблено значний внесок у розвиток теоретико-методологічних засад ефективного функціонування системи валютного регулювання та валютного контролю.

Теоретичні та практичні аспекти інституційного забезпечення системи валютного регулювання та валютного контролю активно досліджуються і вітчизняними вченими, зокрема: О. Барановським, Ю. Бездітком, О. Береславською, С. Боринцем, А. Гальчинським, О. Дзюблюком, С. Михайличенком, С. Мочерним, В. Міщенком, О. Петриком, В. Стельмахом, В. Ющенком та іншими.

Високо оцінюючи наукові здобутки та накопичений практичний досвід з даної проблематики і не дивлячись та підвищення її актуальності в умовах світової фінансово-економічної кризи, слід зауважити, що існує необхідність активізації комплексних і системних досліджень проблематики інституційного забезпечення вітчизняної системи валютного регулювання та валютного контролю з урахуванням об'єктивних передумов і наслідків глобалізації та лібералізації фінансових ринків.

Метою статті є розробка науково-методичних підходів і практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності інституційного забезпечення системи валютного регулювання та валютного контролю в Україні.

До системи органів, що фактично забезпечують ефективне функціонування системи валютного регулювання і валютного контролю в Україні, передусім відносять Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, окремі міністерства та відомства (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство фінансів, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація). При цьому, Кабінет Міністрів України та Національний банк України є головними державними органами, на які покладено завдання здійснення валютного регулювання. Основними державними органами, відповідальними за здійснення валютного контролю, визначено: Національний банк України, уповноважені банки, Державну податкову адміністрацію України, Міністерство інфраструктури України та Державну митну службу України.

Слід зауважити, що функції, повноваження та деякі інші елементи правового статусу цих органів визначені в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19.02.1993 р. [1]. Аналіз основних положень цього Декрету дає можливість зробити висновок про те, що він визначає переважно лише повноваження Кабінету Міністрів України і Національного банку України.

Так, відповідно до п. 2 ст. 11 вказаного Декрету Кабінет Міністрів України у сфері валютного регулювання виконує такі функції:

- визначає і подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України;
- бере участь у складанні платіжного балансу України;
- забезпечує виконання бюджетної та податкової політики в частині, що стосується руху валютних цінностей;
- забезпечує формування і виступає розпорядником Державного валютного фонду України;
- визначає порядок використання надходжень у міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які використовуються у торговельному обороті з іноземними державами, а також у неконвертованих іноземних валютах, які використовуються у не торговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України.

Повноваження Національного банку України у сфері валютного регулювання згідно з Декретом (ст. 11, п. 1) зводяться до наступних функцій:

- здійснення валютної політики, виходячи з принципів загальної економічної політики України;
- складання разом з Урядом платіжного балансу України;
- контроль дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України;

- визначення у разі необхідності лімітів заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам;
- видання у межах, передбачених цим Декретом, обов'язкових для виконання нормативних актів щодо здійснення операцій на валютному ринку України;
- нагромадження, зберігання і використання резервів валютних цінностей для здійснення державної валютної політики;
- видання ліцензії на здійснення валютних операцій та прийняття рішень щодо їх скасування;
- встановлення способів визначення і використання обмінних курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях;
- встановлення за погодженням з Міністерством статистики України єдиних форм обліку, звітності та документації про валютні операції, порядку контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням;
- забезпечення публікації банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Крім того, повноваження Національного банку України у сфері валютного регулювання регламентуються Законом України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20.05.1999 р. [2].

Зокрема відповідно до п. 14 ст. 7 зазначеного Закону, Національний банк України здійснює валютне регулювання, визначає порядок здійснення операцій в іноземній валюті, організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензії НБУ на здійснення валютних операцій. НБУ також забезпечує накопичення та зберігання золотовалютних резервів та здійснення операцій з ними та банківськими металами.

Діяльність Національного банку України щодо операцій з валютними цінностями регламентується розділом VIII Закону України «Про Національний банк України», у якому вказується, що Національний банк України діє як уповноважена державна установа при застосуванні законодавства України про валютне регулювання і валютний контроль.

До компетенції НБУ у сфері валютного регулювання належить:

- видання нормативно-правових актів щодо ведення валютних операцій;
- 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;
- встановлення лімітів відкритої валютної позиції для банків та інших установ, що купують та продають іноземну валюту;
- застосування мір відповідальності до банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів)

за порушення правил валютного регулювання і валютного контролю [2].

Отже, НБУ має всі правові підстави для здійснення перевірок будь-яких учасників валютних правовідносин. На практиці перевірки фізичних і юридичних осіб в частині дотримання ними валютного законодавства Національним банком України проводяться лише у випадках, коли за даними, що були отримані в ході перевірки уповноваженого банку, виявлено порушення правил здійснення валютних операцій клієнтами банку, а також у випадку перевірки НБУ дотримання банком ліцензійних умов на здійснення валютних операцій. Однак, якщо порядок перевірок фізичних і юридичних осіб (резидентів і нерезидентів) за фактом виявленого порушення можна здійснити за тією ж процедурою, що і перевірку уповноваженого банку, то порядок проведення перевірок дотримання ліцензійних умов на здійснення валютних операцій фізичними і юридичними особами (резидентами і нерезидентами) залишається взагалі не визначеним. Крім того, виникає питання і щодо органів валютного контролю, які уповноважені проводити таку перевірку: чи це лише НБУ, оскільки він видає ліцензію на здійснення такої діяльності, чи це і органи податкової служби, які здійснюють контроль за фінансовими операціями фізичних і юридичних осіб (резидентів і нерезидентів).

Проаналізуємо повноваження державних органів у сфері валютного контролю. Відповідно до ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19.02.1993 р. головним органом валютного контролю в Україні є НБУ, 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 [1].

Крім того, як вже зазначалося вище, органами валютного контролю є Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Міністерство інфраструктури України. Варто зауважити, що наявність системи валютного контролю є загальновізною світовою практикою. Зокрема у Великобританії функції валютного контролю здійснюють Банк Англії, Казначейство, митні та акцизні органи.

Однак на особливу увагу заслуговує той факт, що функції та повноваження зазначених державних органів щодо валютного контролю закріплені різними нормативними актами, які практично не пов'язані один з одним і не створюють єдиної правової бази для забезпечення їх ефективної діяльності. Це є серйозним недоліком валютного законодавства, який вимагає детального дослідження та удосконалення.

Система митних органів держави, яку складають спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи; регіональні митниці та митниці (ст. 12 Митного кодексу України), контролює валютні операції, що здійснюються резидентами та нерезидентами

у зв'язку з їх зовнішньоекономічною діяльністю. Стаття 11 Митного кодексу України визначає, що до завдань митних органів України в сфері реалізації митної політики України відноситься контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України. Аналогічна норма щодо виконання функції валютного контролю митними органами міститься і у зазначеному вище Декреті Кабінету Міністрів України. Зокрема відповідно до п. 5 ст. 13 Декрету, Державна митна служба України здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей. Предметом валютного контролю митних органів є лише ті валютні операції, які пов'язані з переміщенням грошових коштів або товарів через митний кордон України, а саме: переміщення через митний кордон валютних цінностей (валюти України, цінних паперів у валюті України, іноземної валюти, цінних паперів в іноземній валюті, банківських металів); здійснення валютних операцій, що пов'язані з переміщенням через митний кордон України товарів та транспортних засобів.

Якщо згрупувати напрямки здійснення валютного контролю митними органами, слід відзначити такі:

- контроль за дотриманням правил переміщення через кордон України готівкової валюти та валютних цінностей;
- контроль за репатріацією експортної виручки резидентів за експортними договорами (контрактами);
- контроль за обґрунтованістю платежів на користь нерезидентів при імпорті товарів.

Потрібно підкреслити, що контроль за репатріацією експортної виручки резидентів агенти валютного контролю митних органів здійснюють разом з уповноваженими банками.

Основним методом валютного контролю, що застосовується митними органами, є перевірки, які проводяться за фактом переміщення через кордон валютних цінностей і товарів, або за ініціативою митних органів, тобто під час здійснення планових перевірок осіб зовнішньоекономічної діяльності.

У той же час, для реалізації функцій валютного контролю митні органи наділені правами щодо перевірки документів та відомостей, необхідних для такого контролю; проведення митного огляду, в тому числі особистого огляду; здійснення обліку валюти та валютних цінностей, що переміщуються через митний кордон України; проведення усного опитування громадян та посадових осіб підприємств; взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами та громадянами; залучення для надання консультацій спеціалістів інших правоохоронних органів та експертів (ст. 41 Митного кодексу України).

У межах своїх повноважень Державна митна служба України видає накази, листи та роз'яснення щодо порядку переміщення валюти України, іноземної валюти, цінних паперів, чекових книжок та інших валютних цінностей через митний кордон України та здійснення митними органами валютного контролю.

Що стосується повноважень Державної податкової адміністрації України у сфері валютного контролю, то у Декреті зазначено, що Державна податкова адміністрація України здійснює фінансовий контроль за валютними операціями резидентів і нерезидентів на території України. В той же час, у Законі України «Про державну податкову службу в Україні» від 24 грудня 1993 р. визначено такі повноваження органів державної податкової служби у сфері валютного контролю: здійснюють у межах своїх повноважень контроль за законністю валютних операцій; в межах своїх повноважень розглядають звернення громадян, підприємств, установ і організацій з питань валютного контролю.

Слід також зауважити, що відповідно до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI органи державної податкової служби мають право одержувати безоплатно від платників податків, а також від установ Національного банку України, комерційних банків та інших фінансових установ довідки у порядку, встановленому Законом України «Про банки і банківську діяльність» та даним Кодексом, довідки та/або копії документів про наявність банківських рахунків, а на підставі рішення суду – інформацію про обсяг та обіг коштів на рахунках, у тому числі про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності; вимагати від платників податків, що визначаються в ході перевірок, проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів, у тому числі зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки.

Пункт 3 статті 73 Податкового кодексу України окремо наголошує на тому, що органи державної податкової служби мають право звернутися до платників податків та інших суб'єктів інформаційних відносин із письмовим запитом про подання інформації, необхідної для виконання покладених на органи державної податкової служби функцій, завдань, та її документального підтвердження за умови виявлення фактів, які свідчать про порушення платником податків валютного законодавства. Відповідно до статті 94 Податкового кодексу України зазначається, що органами державної податкової служби може застосовуватися арешт майна до товарів, у тому числі валютних цінностей, які продаються з порушенням порядку, визначеного законодавством, якщо їх власника не встановлено.

Варто відзначити, що прийняття Податкового кодексу України обумовило внесення змін у частині валютного законодавства в діючі нормативно-правові акти. Так, у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. № 2664-III визначено, що несанкціоноване розголошення будь-яких відомостей, матеріалів, документів, що відносяться до професійної таємниці, тягне відповідальність відповідно до законів, крім випадків, коли таке розголошення необхідне для запобігання легалізації грошей, набутих злочинним шляхом, або контролюючим органам для забезпечення контролю за додержанням платниками податків податкового та валютного законодавства.

Щодо Міністерства транспорту та зв'язку України (Міністерство інфраструктури України), то відповідно до статті 13 Декрету Кабінету Міністрів України задачами даного державного органу є здійснення контролю за додержанням правил поштових переказів та пересилання валютних цінностей через митний кордон України.

Постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України «Про заходи щодо забезпечення контролю за зовнішньоекономічною діяльністю та валютного контролю» від 26 грудня 1995 року № 1044 визначено, що Державний комітет зв'язку та інформатизації (зараз – Державна служба зв'язку України, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010) повинен надавати інформацію з питань забезпечення валютного контролю (а саме, інформацію, що стосується сум міжнародних поштових переказів, надходжень валюти для здійснення взаєморозрахунків за послуги поштового і електронного зв'язку).

Важливим органом валютного контролю є також Міністерство економіки України. Згідно з Положенням «Про Міністерство економіки України» (зараз – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. № 777, на нього покладено завдання проведення аналізу застосування інструментів валютно-курсової, грошово-кредитної політики в реальному секторі економіки та аналізу впливу валютного ринку на економічний розвиток держави. В той же час, Міністерство економіки України має право робити запити і одержувати в установленому порядку від органів та агентів валютного контролю інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань і функцій, зокрема інформацію, документи і матеріали, пов'язані із здійсненням Міністерством повноважень державного органу з питань банкрутства.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо забезпечення контролю за зовнішньоекономічною діяльністю та валютного контролю» від 26 грудня 1995 року № 1044, Міністерство економіки України узагальнює та аналізує інформацію про стан розрахунків за зовнішньоекономічними операціями резидентів та щоквартально інформує Кабінет Міністрів України.

Враховуючи вищевикладену інформацію, потрібно акцентувати увагу на необхідності прийняття Закону України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», в якому слід акумулювати всю існуючу інформацію щодо діючих органів валютного регулювання і валютного

контролю, до яких слід віднести Національний банк України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство інфраструктури України (рис. 1.)

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного аналізу інституційного забезпечення системи валютного регулювання та валютного контролю в Україні, дослідження завдань і повноважень державних органів валютного регулювання та валютного контролю в Україні, обґрунтовано відсутність єдиної правової бази, що забезпечувала б ефективну та злагоджену діяльність органів валютного контролю та розроблено систему повноважень органів валютного контролю, в Україні в рамках Закону України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». При цьому, на наш погляд, прийняття Закону України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» з урахуванням наданих пропозицій дозволить врегулювати механізм проведення перевірок суб'єктів валютних правовідносин з приводу дотримання останніми норм валютного законодавства і уникнути зловживань з боку органів валютного контролю під час здійснення ними перевірок. Також цей Закон встановить чіткий перелік повноважень кожного з органів валютного контролю, що сприятиме створенню прозорої системи застосування заходів відповідальності за порушення валютного законодавства.

Література

1. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17.
2. Про Національний банк України [Електронний ресурс] : Закон України від 20 травня 1999 року № 79-XIV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про вдосконалення валютного регулювання [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 серпня 1994 року № 457/94. – Режим доступу : http://www.zakon.nau.ua/doc/?doc_id=461840.
4. Про валютне регулювання [Електронний ресурс] : проект Закону України від 23.05.97 № 921. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
5. Єпіфанова М. А. Валютне регулювання в системі державного регулювання економіки / Єпіфанова М. А. // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Збірник наукових праць. Випуск 30. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 169–183.
6. Журавка Ф. О. Деякі пропозиції щодо вдосконалення системи валютного контролю в Україні / Журавка Ф. О. // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць. Т. 8. – Суми : УАБС, 2003. – С. 166–167.

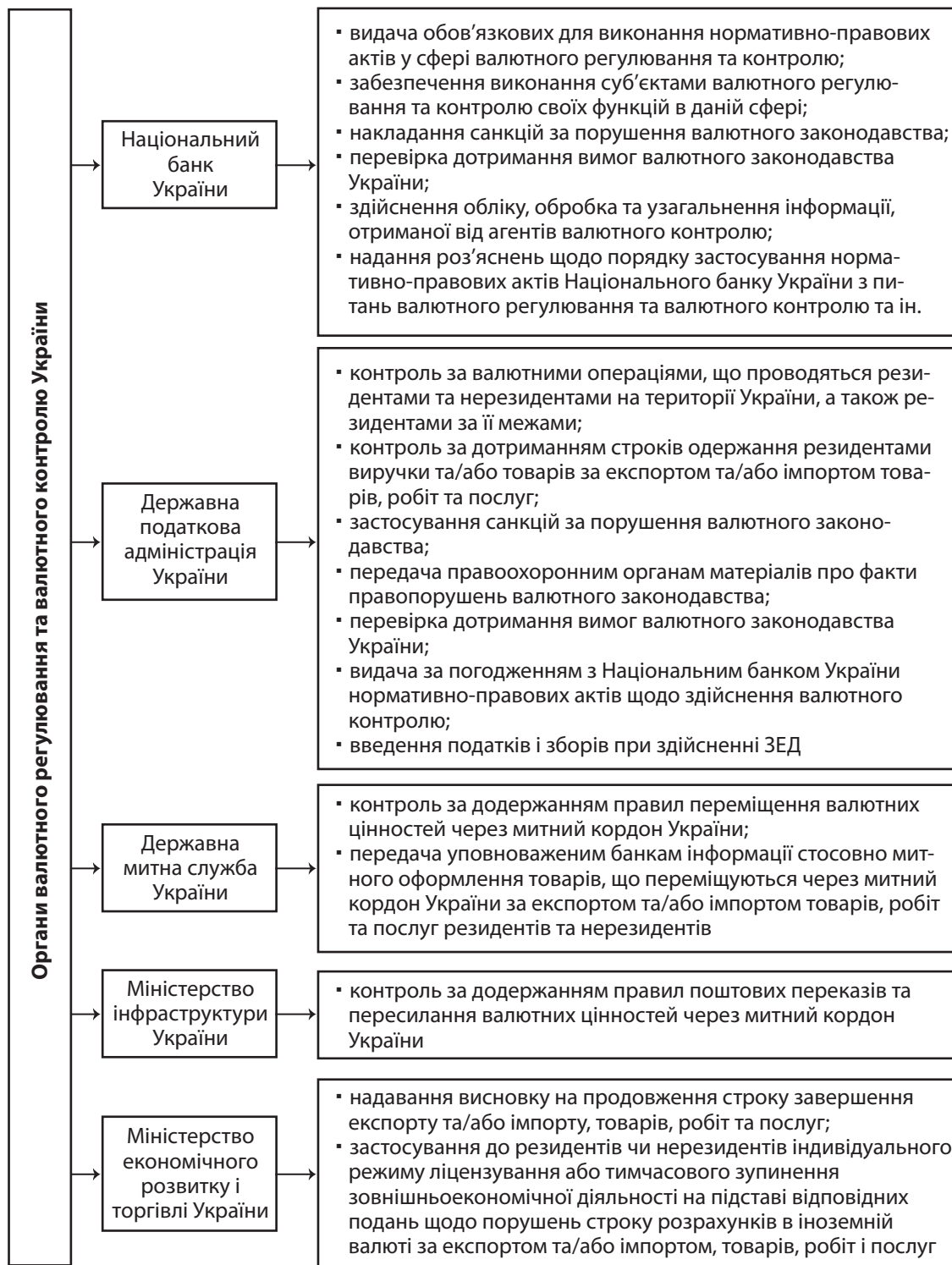


Рис. 1. Система повноважень державних органів валютного регулювання та валютного контролю в Україні (розроблено автором)