

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-1-65-37>

УДК 338.49

Іванов Ю.А.

Національна академія Служби безпеки України

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ У БАНКІВСЬКІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу сучасних тенденцій розвитку валютного регулювання в контексті їх впливу на функціонування критичної інфраструктури у складі банківської системи України. У ході дослідження зазначеної проблеми автором встановлено, що валютне регулювання в Україні наразі проходить період системних трансформацій, пов'язаних із реформуванням національного законодавства та його приведенням у відповідність до сучасних ринкових потреб та європейських стандартів. З'ясовано, що невід'ємною складовою загального курсу на дерегуляцію у сфері господарювання, спрямованого на покращення умов ведення бізнесу в Україні та посилення інвестиційної привабливості вітчизняної економіки, має бути поступова валютна лібералізація. Підкреслено про необхідність врахування ефективного валютного регулювання як одного з ключових чинників стабільного функціонування критичної інфраструктури під час подальшого реформування сфери валютних відносин, виходячи із пріоритетності інтересів національної безпеки.

Ключові слова: валютне регулювання, банківська система, критична інфраструктура.

Ivanov Yurii

National Academy of Security Service of Ukraine

MODERN TRENDS OF CURRENCY REGULATION AND THEIR VALUE FOR THE FUNCTIONING OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN THE BANKING SYSTEM OF UKRAINE

Summary. The article is devoted to the analysis of modern tendencies in the development of currency regulation in the context of their influence on the functioning of critical infrastructure within the banking system of Ukraine. During the study of this problem, the author found that currency regulation in Ukraine is now undergoing a period of systemic transformations related to the reform of national legislation and its alignment with modern market needs and European standards. It was found that an integral component of the general course on deregulation in the economic sphere, aimed at improving the business environment in Ukraine and strengthening the investment attractiveness of the domestic economy, should be gradual monetary liberalization. It was emphasized that it is necessary to take into account effective currency regulation as one of the key factors for the stable functioning of critical infrastructure in the course of further reforming the sphere of currency relations, based on the priority of national security interests.

Keywords: currency regulation, banking system, critical infrastructure.

Постановка проблеми. Функціонування національної економіки та державного механізму в умовах актуалізації різноманітних загроз як внутрішнього, так і зовнішнього характеру вимагає максимальної концентрації зусиль та наявних ресурсів, насамперед, у напрямку захисту критичної інфраструктури, у якій банківська система посідає одне з чільних місць. При цьому надзвичайної важливості набуває послідовна та виважена валютна політика держави. Лише постійне вдосконалення правового регулювання всіх складових реалізації цієї політики може сприяти стійкості валютного ринку до різноманітних впливів та забезпеченню фінансової безпеки держави. Отже дослідження проблем валютного регулювання в Україні має важливе значення для юридичної науки та практики, що й обумовлює актуальність даної статті.

Аналіз досліджень та публікацій. Різні аспекти валютного регулювання у своїх працях висвітлювали представники як юридичної, так і економічної науки. Одним із перших свого часу комплексне дослідження правового регулювання валютних відносин здійснив Є.О. Алісов [1]. На сучасному етапі проблемам формування та реалізації валютної політики держави присвятили

свій науковий пошук Н.Е. Бодрова [2], О.І. Бориславська [3], Ф.О. Журавка [4], теорію та практику валютного регулювання досліджують М.В. Старинський [5], В.В. Маліков [6] та багато інших науковців. З'явилися у цій царині і окремі праці безпекознавчого характеру [7]. Водночас в існуючих наукових публікаціях не розглядалися правові аспекти валютного регулювання у контексті захисту критичної інфраструктури загалом та її кредитно-банківського сегменту.

Мета статті. Отже, метою статті є аналіз сучасних тенденцій розвитку вітчизняного валютного законодавства, практики застосування заходів впливу на валютний ринок та їх значення для забезпечення стабільного функціонування критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері.

Виклад основного матеріалу. Валютне регулювання є невід'ємною складовою державного регулювання економіки, методи якого традиційно прийнято поділяти на економічні та адміністративні. Щоправда такий поділ є доволі умовним, адже навіть суто економічні за змістом заходи впроваджуються за допомогою відповідних адміністративних механізмів. Ключовою відмінністю між цими двома групами методів є спосіб

досягнення поставленої мети. При застосуванні економічних методів мета досягається шляхом безпосереднього впливу на економічні інтереси певної категорії суб'єктів. При цьому вплив може мати як позитивний (заохочувальний) характер, так і негативний. В будь-якому разі створюються умови, за яких економічні інтереси суб'єкта господарювання спонукають його до бажаної для держави поведінки. Саме особиста економічна зацікавленість суб'єкта є перевагою даної групи методів. Водночас суттєвим недоліком є недостатня прогнозованість результатів їх застосування, адже, наприклад, користування встановленими пільгами є правом суб'єкта господарювання, а не його обов'язком. Тому передбачити, чи скористаються суб'єкти господарювання запропонованими їм сприятливими умовами доволі складно.

Сутність адміністративних методів полягає у виданні обов'язкових до виконання владних приписів, спрямованих на настання суспільно необхідного результату. При цьому, як правило, запроваджуються певні обмеження та заборони. У цих методів також можна виокремити як переваги, так і недоліки. Так, зокрема, основними перевагами є чітка визначеність моменту початку та закінчення їх дії на цільовий контингент суб'єктів, а також забезпеченість обов'язковості дотримання прийнятих нормативних положень відповідними заходами юридичної відповідальності. Основним же недоліком є суперечність економічним інтересам суб'єктів, щодо яких вони застосовуються, що спонукає останніх до пошуку можливостей уникнення наявних обмежень чи заборон, а якщо це не вдається – перенесення своєї бізнес-активності в інші сфери господарювання (або навіть в інші країни).

Виходячи з викладеного, оптимального результату можна досягти лише шляхом гармонійного поєднання адміністративних та економічних методів. При цьому пріоритет має віддаватися останнім. Адміністративні ж методи слід застосовувати виважено, лише у разі обґрунтованої необхідності та протягом мінімально необхідного часу. Зокрема практично безальтернативним є застосування таких методів у надзвичайних (кризових) умовах, коли потрібні швидкі та рішучі дії для локалізації актуалізованих загроз. Однак по мірі виходу з кризи та переходу на нормальний режим функціонування адміністративні заходи мають поступатися місцем економічним.

Все вище викладене цілком застосовне й у сфері валютного регулювання, ключові параметри якого безпосередньо впливають як на економіку держави у цілому, так і на критичну інфраструктуру зокрема. Це обумовлено низкою чинників. Передусім, слід враховувати, що вітчизняна економіка є експортоорієнтованою: майже половина ВВП забезпечується за рахунок експорту [8]. Водночас існує група товарів критичного імпорту, серед яких чільне місце посідають енергоносії. Останні є необхідними для стабільного функціонування критичної інфраструктури у сферах енергетики, транспорту, житлово-комунального господарства тощо. Для закупівлі зазначених товарів необхідні значні обсяги валютних ресурсів, потребу в яких імпортери задовольняють на валютному ринку. Стабільність пропозиції достатніх обсягів валюти на ринку забезпечується

поєднанням вище окреслених адміністративних та економічних методів валютного регулювання.

Суб'єктом, який уповноважений застосовувати весь арсенал як економічних, так і адміністративних методів валютного регулювання є НБУ. Економічні (ринкові) методи реалізуються, насамперед, через дисконтну та девізну валютну політику центрального банку. Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національний банк України» дисконтна валютна політика полягає у зниженні або підвищенні Національним банком України процентних ставок за кредит з метою регулювання попиту і пропозиції на позичковий капітал. Девізна політика визначається як політика регулювання валютного курсу шляхом купівлі і продажу іноземної валюти [9].

Безпосередньо девізна політика НБУ втілюється через механізм валютних інтервенцій. З їх допомогою регулятор підтримує баланс попиту і пропозиції валютних ресурсів на ринку, домагаючись відсутності надмірних коливань курсу національної грошової одиниці. Так, зокрема, у разі перевищення попиту над пропозицією іноземної валюти актуалізується загроза девальвації гривні. У такій ситуації НБУ здійснює продаж певної кількості іноземної валюти за рахунок наявних золотовалютних резервів. Натомість у разі перевищення пропозиції іноземної валюти над попитом можлива надмірна ревальвація гривні. За таких умов НБУ виходить на ринок як покупець, забезпечуючи таким чином поповнення власних золотовалютних резервів.

На практиці описаний механізм ефективно працює в умовах відносно стабільного соціально-економічного становища в державі. В надзвичайних кризових умовах дисбаланс попиту і пропозиції на валютному ринку може бути настільки значним, що спроби його подолання за рахунок золотовалютних резервів призведуть лише до швидкого виснаження останніх і не забезпечать досягнення бажаного результату. Тому доводиться вдаватися до заходів адміністративного характеру. Такі заходи, як правило, дають швидкий результат, сприяючи ситуативному насиченню ринку пропозицією валюти. Однак ці заходи слід розглядати виключно як тимчасові та вимушені. Їх інтенсивність доцільно планомірно зменшувати по мірі стабілізації ситуації на валютному ринку, адже тривале необґрунтоване застосування обмежень негативно впливає на інвестиційну привабливість держави та загальний бізнес-клімат. Натомість при поступовому знятті валютних обмежень відновлюватиметься бізнес-активність, обсяг експортних операцій зростатиме і суб'єкти ринку з власної ініціативи будуть пропонувати до продажу більшу кількість валюти.

Практично весь арсенал адміністративних методів впливу на валютний ринок можна відстежити на прикладі ретроспективного аналізу дій НБУ в кризових умовах, спричинених анексією у 2014 році АР Крим та подальшим розгортанням агресивних дій РФ щодо нашої держави. Реалізуючи ці методи, НБУ застосував низку наявних у його розпорядженні заходів. Зокрема він скористався своїм правом тимчасово корегувати у бік скорочення строк повернення валютної виручки а також встановлювати, яка частина цієї виручки підлягає обов'язковому продажу на

валютному ринку. Метою запровадження таких обмежень є збільшення надходжень іноземної валюти на вітчизняний валютний ринок. Паралельно діють і обмеження для імпортерів. Однак останні стосуються лише імпортних операцій резидентів, які здійснюються на умовах відстрочення поставки, і полягають у встановленні граничного строку з моменту здійснення на користь іноземного контрагента авансового платежу чи виставлення векселя, протягом якого визначений у контракті товар повинен надійти в Україну. Цей захід спрямований, передусім, на протидію фіктивному імпорту як способу незаконного виведення за кордон валютних ресурсів. До того ж придбання цих ресурсів на валютному ринку створювало б додатковий попит на іноземну валюту, що мало б негативний вплив на стабільність національної грошової одиниці.

Крім вище зазначених обмежень, які сприяють збільшенню пропозиції валюти на ринку та перешкоджають її незаконному виведенню за кордон, НБУ впливає й на формування попиту на валютні ресурси. Так, зокрема, уповноважені банки мають право купувати валюту для своїх клієнтів на міжбанківському ринку лише за наявності підстав, визначених відповідними нормативно-правовими актами регулятора. При цьому після зарахування купленої валюти на рахунок клієнта він зобов'язаний використати її за призначенням у встановлений строк. У разі недотримання цієї вимоги банк зобов'язаний здійснити зворотній продаж іноземної валюти. Негативна курсова різниця, яка може при цьому виникнути, відноситься на результати фінансово-господарської діяльності клієнта. Додатковим обмеженням слід вважати вимогу щодо обов'язкового попереднього резервування коштів, призначених для придбання уповноваженим банком іноземної валюти за заявкою клієнта. Строки такого резервування визначає НБУ. Також НБУ може вводити тимчасові заборони на придбання іноземної валюти для певних потреб. Як приклад можна навести обмеження на придбання валюти для повернення іноземним інвесторам прибутків, доходів (у тому числі дивідендів), отриманих в Україні. Природно, що це аж ніяк не сприяє підвищенню інвестиційної привабливості держави. Тому такі дії допустимі виключно як тимчасовий захід, обумовлений надзвичайними обставинами.

Для банків дієвим інструментом обмеження необґрунтованого попиту на іноземну валюту є ліміт відкритої валютної позиції, який встановлює та періодично змінює залежно від поточної ситуації НБУ. Не маючи зобов'язань в іноземній валюті, банк може придбавати валютні ресурси на валютному ринку лише в межах зазначеного ліміту. У разі ж перевищення останнього НБУ як регулятор може застосувати до банку-порушника заходи впливу, передбачені статтею 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [10].

Окрема група заходів – обмеження щодо операцій з готівковою іноземною валютою, в тому числі, валютно-обмінних операцій. Насамперед йдеться про встановлення граничної суми продажу валюти одній особі в один банківський день. На практиці певний позитивний ефект при цьому супроводжується й негативними наслідками у ви-

гляді активізації тіньового ринку та виникнення множинності курсів гривні до іноземних валют.

Практиці також відомі обмеження, які стосувалися виплати депозитів в іноземній валюті. Йшлося, передусім, про дострокове повернення вкладів, яке в кризових умовах внаслідок панічних настроїв населення набуває характеру реальної загрози стабільності критичної інфраструктури в кредитно-банківській сфері. Прямої заборони на дострокове повернення вкладів регулятор не запроваджував, оскільки це суперечило б нормам ЦК України. Натомість обмеження полягали у виплаті суми вкладу у гривнях за офіційним курсом або у розстроченні виплати (протягом одного банківського дня клієнтові повертали лише певну частину вкладу). У 2015 році законодавець зробив значний внесок у вирішення на нормативному рівні проблеми дострокового повернення вкладів (у тому числі й валютних). Відтоді таке повернення можливе лише у разі, якщо воно передбачене договором банківського вкладу. Таким чином, укладаючи договір, клієнт свідомо погоджується на обмеження свого права на дострокове повернення вкладу. Водночас прогнозованість щодо часу користування грошима клієнта дає можливість банку ефективніше використовувати їх в активних операціях. Зменшення обсягів дострокового повернення депозитів в кризових умовах безпосередньо впливає не лише на стійкість банківської системи, а й на стабільність національної грошової одиниці, адже клієнти, які раніше масово достроково знімали кошти з депозитних рахунків, переважно прагнули використати їх на придбання іноземної валюти аби уникнути знецінення своїх заощаджень. Таким чином одразу виникав ажіотажний попит на іноземну валюту, який спричиняв обвал курсу національної грошової одиниці. Неконтрольована девальвація мала системні наслідки бо, як уже зазначалося раніше, об'єктивно існує значна імпортозалежність вітчизняної економіки, у тому числі, різних сфер критичної інфраструктури.

Всі вище розглянуті заходи застосовувалися НБУ у межах застарілого та недосконалого валютного законодавства, в основі якого був прийнятий ще 1993 року Декрет КМ України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [11]. Як відомо, у перші роки незалежності України існував значний дефіцит нормативної бази для регулювання економічних відносин, адже колишнє радянське законодавство, побудоване на принципах командно-адміністративної економіки, не могло задовольнити потреби переходу до ринкових відносин. Тому Законом України від 18 листопада 1992 року Верховна Рада України, посилаючись на необхідність оперативного вирішення питань, пов'язаних зі здійсненням ринкової реформи, делегувала Кабінету міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 року, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених пунктом 13 статті 97 чинної на той час Конституції України. Як зазначає В.І. Мельниченко, практика зарубіжних демократій засвідчила що прийняття актів, які за юридичною силою дорівнюють закону, іншими, ніж парламент, суб'єктами державно-владних повноважень є ефективним засобом законодав-

чого забезпечення державного управління [12]. В теорії права їх називають актами делегованого законодавства. Одним із таких актів в нашій правовій системі і став вище вказаний Декрет КМ України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», який приймався для тимчасового заповнення прогалін у нормативному регулюванні валютних відносин, однак насправді зберіг чинність на чверть століття. Лише 2018 року було прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції» [13], котрий покликаний започаткувати новий етап розвитку валютного регулювання в нашій державі, відображаючи загальну тенденцію щодо дерегуляції у сфері господарювання.

Аналіз Закону України «Про валюту і валютні операції», показує, що він не лише за формою, але й за змістом втілює сучасні підходи до державного регулювання економіки загалом та валютно-фінансової сфери зокрема, що проявляється, передусім, у сформульованих у статті 2 принципах валютного регулювання:

- свобода здійснення валютних операцій;
- ризикоорієнтованість, прозорість, достатність та ефективність валютного регулювання;
- самостійність та ринковість валютного регулювання.

При з'ясуванні змісту зазначених принципів звертає на себе увагу однозначне закріплення пріоритетності ринкових інструментів валютного регулювання над адміністративними. Останні отримали влучну назву «заходи захисту», чим підкреслюється їх призначення виключно для протидії системним ризикам, що загрожують фінансовій стабільності. У статті 12 вказаного Закону закріплено види таких заходів, однак їх перелік подано не у вичерпній формі, а з відсиланням до нормативно-правових актів НБУ, зокрема щодо заходів відповідно до статті 71 Закону України «Про Національний банк України». При цьому, аналізуючи зміст цієї статті, можна зробити висновок про практичну ідентичність підстав для застосування передбачених нею заходів тим підставам, які визначені у частині 1 статті 12 Закону України «Про валюту і валютні операції». Тому, на нашу думку, доцільно викласти перелік заходів захисту у вичерпній формі. Натомість конструкцію статті 71 Закону України «Про Національний банк України» побудувати із використанням відсильної норми до положень статті 12 Закону України «Про валюту і валютні операції». Такий підхід сприятиме забезпеченню єдності та чіткої визначеності валютного регулювання.

Позитивно слід оцінити чітке врегулювання питань щодо строків дії заходів захисту, в тому числі, підстав та порядку їх продовження. Водночас звертає на себе увагу диспозитивність формулювання частини 1 статті 12 Закону України «Про валюту і валютні операції», згідно з якою НБУ може, але не зобов'язаний застосовувати відповідні заходи захисту. Так забезпечується самостійність та незалежність НБУ у прийнятті рішень. При цьому впроваджено певні запобіжники щодо можливих зловживань наданим правом. Зокрема йдеться про звітування щодо запровадження або продовження строку дії заходу захисту перед Комітетом Верховної Ради України, до предметів відання якого належить питання бан-

ківської діяльності. Крім того, задіяні і внутрішні контрольні механізми в межах організаційної структури НБУ. Так, рішення Правління НБУ про запровадження нового заходу захисту, якщо з дня припинення дії попереднього подібного заходу захисту минуло менше шести місяців, або про продовження строку дії кожного попереднього заходу захисту не більш як на шість місяців потребує підтвердження Радою НБУ наявності ознак та (або) обставин, які є підставою для застосування заходів захисту. При цьому відсутні будь-які механізми протидії можливій бездіяльності Правління НБУ. Фактично може бути задіяна лише загальна норма частини другої статті 15 Закону України «Про Національний банк України» щодо колегіальної відповідальності Правління за діяльність НБУ та щодо відповідальності Голови НБУ перед Президентом України та Верховною Радою України. Вважаємо, що варто було передбачити інструменти оперативного впливу на Правління, наприклад, шляхом прийняття Радою обов'язкових до розгляду пропозицій щодо запровадження заходів захисту.

Ще донедавна одним із повноважень НБУ було надання банкам генеральних валютних ліцензій. Тепер, внаслідок втілення принципів політики дерегуляції, банки отримали можливість здійснювати валютні операції безпосередньо на підставі банківської ліцензії без проходження ще однієї процедури ліцензування. Такі зміни є, безперечно, позитивними, адже одержання ще й генеральної валютної ліцензії потребувало б вчинення певного комплексу дій а також внесення відповідної плати.

З метою імплементації положень Закону України «Про валюту і валютні операції» НБУ прийнято низку нормативно-правових актів. Також, керуючись принципами зазначеного Закону, регулятор від початку 2019 року задекларував поступове скорочення переліку та зменшення інтенсивності валютних обмежень, що свідчить про намір поступово реалізовувати політику валютної лібералізації. Водночас такі дії мають здійснюватися виважено та поступово, виходячи з пріоритетності забезпечення національної безпеки.

Висновки. Загалом, виходячи з викладеного, можна сформулювати такі основні висновки: валютне регулювання в Україні наразі проходить період системних трансформацій, пов'язаних із реформуванням національного законодавства та його приведенням у відповідність до сучасних ринкових потреб та європейських стандартів; невід'ємною складовою загального курсу на дерегуляцію у сфері господарювання, спрямованого на покращення умов ведення бізнесу в Україні та посилення інвестиційної привабливості вітчизняної економіки, має бути поступова валютна лібералізація; у процесі подальшого реформування сфери валютних відносин необхідно виходити із пріоритетності інтересів національної безпеки враховуючи, що ефективне валютне регулювання є одним з ключових чинників стабільного функціонування критичної інфраструктури як у цілому, так і у банківській системі зокрема.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження варто спрямувати на аналіз практики застосування оновленого валютного законодавства та напрацювання відповідних пропозицій щодо його вдосконалення.

Список літератури:

1. Алісов Є.О. Правове регулювання валютних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1996. 24 с.
2. Бодрова Н.Е. Сучасні проблеми формування валютної політики: монографія. Харків: Нац. аерокосм. ун-т ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», 2011. 166 с.
3. Бориславська О.І. Валютна політика України: теорія та практика: монографія. Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. 330 с.
4. Журавка Ф.О. Валютна політика в умовах трансформаційних змін економіки України: монографія. Суми, 2008. 334 с.
5. Старинський М.В. Проблеми та перспективи правового регулювання валютних відносин в Україні: монографія. Суми: Нац. банк України, Держ. ВНЗ «Укр. акад. банк. справи НБУ», 2015. 342 с.
6. Маліков В.В., Дмитрієв І.А., Дегтяр О.А. Валютне регулювання в Україні: теорія і практика: монографія. Харків: ХНАДУ, 2012. 319 с.
7. Журба О.М. Валютно-курсова політика у системі економічної безпеки держави: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.01; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2018. 24 с.
8. Тенденції розвитку зовнішньої торгівлі України. Співвідношення експорту та імпорту в економіці України // Мінекономрозвитку України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=354d699d-4648-4112-a81a-919a80555fb7&tag=TendentsiiRozvitkuZovnishnoiTorgivliUkraini> (дата звернення: 19.01.2019).
9. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 29. Ст. 238.
10. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5-6. Ст. 30.
11. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 17. Ст. 184.
12. Мельниченко В.І. Делеговане законодавство як чинник стабілізації державного управління. Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. 2012. № 1. С. 162-171.
13. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2473-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 30. Ст. 239.