

УДК 339.74.025

Т. В. ФІЛІПЕНКО

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВАЛЮТНИМ РИНКОМ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми, проаналізовано організаційно-правові засади, запропоновано необхідні заходи вдосконалення державного управління валютним ринком України.

In article are considered problems, are analyses organizing-legal bases, are offered necessary actions of the improvement of state management currency market of Ukraine.

Ключові слова: валюта, валютний ринок, валютний курс, валютне регулювання, валютний контроль, валютне законодавство.

Одним із найактуальніших завдань на сьогоднішньому етапі розвитку України є створення ефективної фінансово-грошової системи. Невід'ємною складовою цієї системи є валютний ринок, який охоплює рух валютних цінностей на території країни в будь-якій формі.

Використання валютних цінностей потребує певної регламентації та регулювання з боку уряду й Національного банку України. У зв'язку з цим зростає роль національного валютного законодавства у визначенні порядку обігу іноземної валюти з урахуванням необхідності забезпечення пріоритету грошової одиниці країни, захисту її купівельної спроможності та врегулювання інших факторів, які впливають на конвертованість національної грошової одиниці.

Механізм валютного регулювання повинен враховувати досягнутий рівень розвитку валютного ринку країни, необхідність сприяння розвитку банківсько-фінансового сектора, залежність економіки від автономного (критичного) імпорту, а звідси, й необхідність стимулювання збільшення експортних надходжень та іноземних інвестицій.

Ураховуючи процес інтеграції країни у світову економіку, у тому числі вступ України до СОТ, усе актуальнішою стає потреба в забезпеченні прозорості національного валютного законодавства та розробленні заходів щодо лібералізації валютного ринку відповідно до міжнародних зобов'язань України.

Свій внесок у дослідження окремих питань організаційно-правового регулювання валютного ринку в Україні внесли такі науковці й фахівці, як А. Бантишев, Ю. Блащук, А. Клименко, Л. Кравченко, В. Кротюк, А. Мороз, С. Ніколаюк, Д. Никифорчук, С. Половко, О. Северин, В. Стельмах, А. Ухаль, В. Шнуренко та ін. Але в роботах цих дослідників проблеми функціонування валютного ринку України пов'язані з недосконалістю валютного законодавства, недостатньо враховують організаційні механізми державного управління валютним ринком.

Метою цієї статті є визначення та аналіз комплексу державних заходів, спрямованих на формування ефективної валютної політики, оскільки від неї значною мірою залежить не тільки розвиток ринкових відносин і розширення зовнішньоекономічних зв'язків, але й забезпечення економічної безпеки держави в цілому.

Організаційно-правові засади управління валютним ринком України закладено в Конституції України, яка визначає необхідність забезпечення стабільності національної грошової одиниці [1, ст. 99].

Найбільша загроза стабільності грошей лежить у площині грошово-кредитної політики, що вимагає високої компетентності, не терпить волюнтаристського втручання й зовнішнього тиску.

Забезпечення стабільності національних грошей та їх реальної ціни не можливо здійснити без відповідної валютної політики. Валютна політика являє собою комплекс регулюючих заходів, які здійснюють держава і міжнародні фінансові інститути з метою впливу на фінансові правовідносини. Вона спрямована на досягнення головних цілей економічної політики держави:

- забезпечити усталеність економічного зростання;
- підтримати рівновагу платіжного балансу;
- стримати зріст інфляції тощо.

Юридично валютна політика оформлюється валютним законодавством, сукупністю правових норм, що регулюють порядок учинення операцій із валютними цінностями в країні та за її межами, а також валютними угодами між державами з валютних проблем.

Ще на початку 1993 р. Кабінет Міністрів України прийняв Декрет “Про систему валютного регулювання і валютного контролю”, яким увів в юридичний обіг такі поняття, як “валюта України”, “іноземна валюта”, “резиденти”, “нерезиденти”, “конвертована валюта”, “уповноважений банк”, “валютні операції” та інші [2, ст. 1].

Декретом встановлено основні принципи проведення операцій з валютою України та з іноземною валютою на території України, операцій на валютному ринку, розмежовано повноваження органів влади й визначено функції банківської системи в регулюванні валютних операцій. Цей декрет поклав початок формування національної системи валютного регулювання і валютного контролю, що мало сприяти оздоровленню економіки в цілому.

Але, поряд із тим, зазначений Декрет має низку недоліків. По-перше, відсутня класифікація валютних операцій, яка має істотне значення для визначення правового режиму того чи іншого виду операцій; по-друге, в Декреті не зазначено цілі, напрями, форми та види валютного контролю; по-третє, чітко не визначено компетенцію органів державного управління у сфері валютного регулювання і контролю; по-четверте, недостатньо врегульовано механізм взаємодії між цими органами.

Визначаючи Національний банк України головним органом валютного регулювання в Україні, Декрет передбачає виконання окремих функцій регулювання іншими органами державного управління. При цьому в Декреті не міститься вказівок на наявність єдиної національної системи органів валютного регулювання і контролю та не передбачається конкретний порядок визначення їх функцій і повноважень.

Якщо Національний банк України здійснює валютний контроль безпосередньо та через уповноважені банки, то Кабінет Міністрів України передоручає свої функції в галузі валютного контролю іншим органам державного управління. На сьогодні ці функції виконуються Міністерством фінансів України, Державною митною службою України, органами державної податкової служби, хоча Декрет не відносить їх до органів і агентів валютного контролю. Правовий статус і повноваження зазначених органів закріплені різними нормативними актами, які практично не пов'язані один з одним і не створюють єдиної системи.

Окремі органи валютного контролю, які наведено в Декреті, на сьогодні не виконують закріплених за ними функцій і повноважень. Так, ст. 13 Декрету визначено, що Державний комітет зв'язку і інформатизації України повинен здійснювати контроль за додержанням правил поштових переказів і пересилання валютних цінностей через митний кордон України, але на практиці цю функцію виконують уповноважені банки та органи Державної митної служби України.

Переважну більшість серед чинних джерел валютного законодавства становлять нормативні акти Національного банку України, які видаються у формі інструкцій, постанов, роз'яснень і листів. Слід зазначити, що в нормативних актах Національного банку України визначено порядок обігу іноземної валюти на території України, порядок переміщення валюти та валютних цінностей через митний кордон України та здійснення переказів іноземної валюти фізичними особами, порядок застосування іноземної валюти у страховій діяльності, засади здійснення Національним банком функцій головного органу валютного регулювання і контролю.

У цілому валютно-курсова політика Національного банку України спрямована на забезпечення стабільності курсу гривні, підвищення ефективності діяльності українських експортерів та стимулювання зростання виробництва; збільшення золотовалютних резервів при своєчасному погашенні зовнішнього боргу.

Разом із тим, сучасне загострення фінансових проблем супроводжується зростанням попиту на іноземну валюту, посиленням процесів впливу капіталів з України, поширенням випадків порушення норм валютного законодавства, що потребує посилення контролю за суворим дотриманням суб'єктами валютного ринку заходів, передбачених Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та інструкціями Національного банку щодо децентралізації і лібералізації валютного ринку.

Ізолювати свою економіку від міжнародних ринків у сучасному світі, коли переважає вільний рух капіталів, неможливо. Але проблема обмеження впливу капіталу з країни залишається гострою, і для її подолання необхідний арсенал різноманітних заходів, у тому числі жорсткість валютного режиму. Країни з розвинутою ринковою економікою поступово перейшли в боротьбі з рухом нелегального капіталу від валютного до фінансового контролю. Україна в цьому відношенні явно відстає, у тому числі через відсутність відповідного апарату, що міг би здійснювати подібний контроль.

Не менше питань виникає при визначенні напрямів валютної політики. Першою проблемою, з якою зіштовхнулася Україна у зв'язку з уведенням

національної валюти, стало створення ефективно функціонуючого відповідного ринку. У зв'язку з тим, що на процес курсоутворення довгий час намагалися впливати адміністративними методами, створити подібний легальний ринок було дуже складно. Можливість впливу на валютний ринок Національного банку надзвичайно важлива, але цей вплив повинен здійснюватися в першу чергу ринковими методами, головним чином, за допомогою валютних інтервенцій.

Досвід країн з низьким рівнем валютних резервів підтверджує, що стримувати обмінний курс, застосовуючи лише адміністративні заходи, неможливо.

У Посланні Президента України від 30 квітня 2002 р. “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” обґрунтовується модель економічного зростання, першоосною якої є забезпечення стійкої стабільності національної грошової одиниці. Саме ця позиція розглядається як ключова передумова реалізації курсу євроінтеграції України.

Необхідно здійснити додаткові заходи, спрямовані на забезпечення надійної збалансованості валютного ринку, істотне зростання золотовалютних резервів держави, удосконалення структури платіжного та зовнішньоторговельного балансів, створення умов для повернення з-за кордону національного капіталу, сприяння прямим іноземним інвестиціям.

Існує декілька ключових позицій, що визначають грошову стабілізацію не тільки в короткостроковій, але і в довгостроковій перспективі. Це, перш за все, курсова політика. Необхідна суттєва лібералізація валютного ринку, підтримання плаваючого валютного курсу, який повинен визначатися взаємодією ринкових факторів, вільних від адміністративних обмежень. Наслідком застосування гнучких механізмів курсоутворення є поступова втрата обмінним курсом статусу якоря монетарної політики та підпорядкування курсової динаміки стратегічним завданням підтримання стабільності цін і мінімізації відхилень у прогнозах інфляції від оголошеної інфляційної мети. Такий валютний режим збалансовує реальний попит на іноземну валюту з її пропозицією, урівноважує торговий баланс, сприяє економічному зростанню.

Це потребує посилення ролі Національного банку України і відчутно підвищує вимоги до нього. Уряд і НБУ повинні забезпечити реалізацію Комплексної програми реформування вітчизняної банківської системи згідно зі стандартами ЄС. Необхідна достатня і надійна правова база діяльності банківських інституцій, посилення конкуренції між ними, удосконалення механізмів банківського нагляду.

Напрями монетарної політики повинні передбачати комплекс змінних індикаторів фінансової сфери, спрямованих на здійснення за допомогою інструментів грошово-кредитної політики регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці. Необхідне забезпечення стабілізаційних тенденцій у динаміці обмінного курсу гривні до іноземних валют із певним розширенням гнучкості та меж щоденних коливань за рахунок дещо меншого впливу Національного банку на його формування.

Одним із головних орієнтирів курсової політики є запобігання значній ревальвації реального ефективного обмінного курсу гривні. Реалізація зазначеної

політики сприятиме стримуванню інфляції, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та внутрішнього виробництва, підвищенню довіри до національної грошової одиниці.

Надалі важливішого значення набуватиме поступова лібералізація правил роботи на валютному ринку з подальшим приведенням чинного законодавства у відповідність до стандартів країн ЄС і міжнародних організацій, з якими Україна має домовленості про співпрацю. Пріоритетність інтеграції України в ЄС не повинна вступати у протиріччя з іншими стратегічними напрямками зовнішньополітичної та економічної діяльності держави. Зберігають своє значення розвиток і поглиблення взаємовигідних зв'язків з Росією. Так само велика увага має приділятися співробітництву із США, відносинам з країнами СНД, Центральної та Південно-Східної Європи, інших регіонів світу.

Необхідно запровадити механізм довгострокового прогнозування ситуації на грошово-кредитному ринку і розробки концептуальних засад валютної політики.

Оцінюючи перспективи курсоутворення національної валюти України, валютну лібералізацію в нашій країні доцільно здійснювати поетапно, виходячи із чітко сформульованих цілей проведення кожного заходу щодо зняття обмежень на валютні операції, з урахуванням поточного стану економіки і зобов'язань з погашення зовнішнього боргу. Рішучі заходи щодо лібералізації валютного ринку можливі тільки тоді, коли досягнуто реальні успіхи в економіці, стали стійкими темпи економічного зростання, радикально покращився підприємницький й інвестиційний клімат.

У найближчій перспективі доцільно здійснити валютну лібералізацію, що стимулюватиме надходження іноземних інвестицій, у тому числі продовжити лібералізацію валютного ринку для нерезидентів (спрощення порядку використання коштів з рахунків в іноземній валюті, зняття обмежень на репатріацію доходу від інвестицій у вигляді дивідендів за акціями і купонами за облігаціями тощо).

У цілому треба скорегувати валютний режим так, щоб він, з одного боку, забезпечував реальну конвертованість гривні за поточними операціями, а з іншого – зберігав державний контроль за рухом капіталів.

Важливе значення в розвитку валютних відносин та в упорядкуванні здійснення валютних операцій має постанову Верховної Ради України “Про концепцію проекту Закону України про валютне регулювання” від 31 жовтня 1995 р., в якій провадиться ідея суворої гарантованості власникам валютних рахунків (фізичним та юридичним особам) на території України вільно розпоряджатися своїми коштами і недопустимості їх примусового перерахування у валюту України [3]. Такий зміст вищезазначеної норми, з одного боку, гарантує неможливість застосування державою в особі її уповноважених органів компенсаційного вилучення валютних коштів резидентів із рахунків в уповноважених банках, а з іншого – не містить чітко відпрацьованого механізму здійснення таких гарантій.

У той же час недостатньо обґрунтованим є законопроект “Про валютне регулювання і валютний контроль” № 3043, зареєстрований у парламенті 30 січня 2007 р. Якщо в цілому оцінювати розроблений законопроект, то можна зробити висновок, що запропоноване зняття обмежень на капітальні операції може привести

до прискорення відпливу капіталу за кордон (за оцінками експертів – приблизно 5 млрд дол. США). Окремі норми законопроекту (а саме ст. 11.5, що передбачає можливість застосування штучного офіційного курсу) суперечать міжнародним зобов'язанням України [4].

Результати дослідження свідчать, що розвиток валютного обігу в Україні забезпечується за допомогою державного впливу на валютні відносини з боку спеціально уповноважених органів із різним правовим статусом і повноваженнями, тому на практиці виникають труднощі у застосуванні валютного законодавства та валютного контролю. Досі не створено механізмів взаємодії таких органів державного управління у сфері валютного регулювання, що послаблює позиції держави на валютному ринку і гальмує процес інтеграції в міжнародну систему господарських зв'язків.

Валютне законодавство перебуває на етапі активного становлення і розвивається головним чином завдяки підзаконним нормативно-правовим актам, інструкціям, положенням і листам Національного банку України, Державної податкової адміністрації України та інших органів. Такий стан речей на деякий час дозволив відстрочити дату прийняття єдиного законодавчого акта про валютне регулювання.

Упорядкування норм валютного законодавства України має здійснюватися комплексно, з проведенням систематизації всіх нині діючих правових норм, які регулюють діяльність резидентів та нерезидентів на валютному ринку України. Основна мета заходів щодо систематизації чинного законодавства – зробити його більш доступним і зрозумілим, більш зручним для практичного застосування суб'єктами валютного ринку.

Виходячи з положень ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового і грошового ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України. Отже, на Верховну Раду як на єдиний орган законодавчої влади в Україні покладено відповідні повноваження в нормативно-правовому забезпеченні вирішення загальних питань валютної політики, а саме прийняття законів і постанов у сфері валютного регулювання. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що основний нормативний акт у сфері валютного регулювання – Декрет Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання і валютного контролю”, хоча і має статус Закону, але головні, основоположні питання валютної політики в ньому не врегульовано, а визначено головним чином підзаконними нормативно-правовими актами.

Викладення основних норм валютного законодавства в підзаконних актах обумовлює непостійність і безсистемність правової основи валютного обігу в Україні. Існуючі норми та правила містяться в сотнях нормативних актів, які постійно змінюються, що ускладнює механізм їх застосування.

Реальною потребою сьогодення є прийняття Закону України “Про валютне регулювання і валютний контроль”, який дозволив би більш детально визначити види валютних операцій в Україні, правовий режим їх здійснення, правовий статус осіб, які здійснюють операції з валютними цінностями; уникнути дублювання

правового регулювання одних і тих же відносин та невизначеності правового регулювання інших; визначити компетенцію всіх органів, які здійснюють державне управління у сфері валютних правовідносин.

Доцільним, з методологічної точки зору, є попередня розробка і прийняття Концепції системи валютного регулювання і контролю, яка б визначила місце валютної політики в загальній економічній політиці, її координацію з діями державних органів влади в галузі монетарної, бюджетної, фінансової та інвестиційної політики.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 // ВВР України. – 1993. – № 17 – Ст. 184.
3. Про концепцію проекту Закону України про валютне регулювання : постанова Верховної Ради України від 31.10.1995 р. № 412/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 43. – Ст. 315.
4. Про валютне регулювання і валютний контроль : проект закону України від 30.01.2007 р. № 3043. – Режим доступу : ufs.com.ua/stories/docs_101848.doc.

Надійшла до редколегії 13.03.2010 р.

ISSN 1727-6667

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2 (29)

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
“Магістр”
2010

УДК 35.085
ББК 67

Редакційна колегія: к.держ.упр., доц. *В.В. Говоруха* (голов. ред.); д.держ.упр., проф. *В. М. Мартиненко* (заст. голов. ред.); к.держ.упр., доц. *В. П. Солових* (відп. секр.); д.е.н., проф. *О. Ю. Амосов*; д.держ.упр., проф. *В. М. Бабаєв*; д.держ.упр., проф. *В. Д. Бакуменко*; д.політ.н., проф. *В. О. Волков*; д.держ.упр., проф. *В. Є. Воротін*; д.держ.упр., доц. *Д. В. Карамішев*, д.держ.упр., доц. *О. І. Крюков*, д.філос.н., проф. *В. В. Корженко*; д.держ.упр., проф. *Ю. О. Куц*; д.соц.н., проф. *О. Д. Куценко*; д.держ.упр., проф. *О. Г. Мордовінов*; д.е.н., проф. *Г. С. Одінцова*; д.політ.н., проф. *Ш. І. Пахрутдінов*; д.психол.н., проф. *Т. Б. Хомуленко*; д.е.н., проф. *А. І. Яковлев*

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 5/147 від 11 травня 2010 р.

Відповідальний за випуск д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк*

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”, 2010. – Вип. 2 (29). – 496 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п'ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям вітчизняної державної кадрової політики, а також європейським і євроатлантичним процесам та інститутам.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

Theory and Practice of Public Administration : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NARA “Magistr”, 2010. – Issue 2 (29). – 496 p.

The collection of scientific articles contains 5 topical units. The attention European that Europe to the Atlantic processes, state regulation of processes of economic and social development, features of state personnel selection in Ukraine is allocated, is covered problems of development of system of state management and reforms of local self-management in Ukraine, and as features of state personnel selection in Ukraine.

For scientists, public servants and officials of local authorities and also for everyone interested in current problems of public administration.

Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань ВАК України з державного управління. Постанова Президії ВАК України від 15 грудня 2004 р. № 3-05/11.

УДК 35.085
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, 2010

<i>Ворона П. В.</i> Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону (на досвіді Полтавської області)	167
<i>Гуляк О. О.</i> Проблеми та перспективи обліку майна комунальної власності в Україні	174
<i>Немцінов О. М.</i> Актуальні проблеми управління районами в містах України (на прикладі м. Львова)	180
<i>Велков В. М.</i> Взаємодія влади та бізнесу на регіональному рівні: стан і шляхи вдосконалення	187
<i>Яцук Н. В.</i> Теорії соціального простору у становленні регулювання рекреаційної сфери	196
<i>Таран В. В.</i> Діяльність виконавчих органів місцевих рад у системі державного управління	203

3. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	211
<i>Амосов О. Ю., Світлична Ю. О.</i> Розвиток транспортної інфраструктури як вагомий чинник підвищення ефективності зовнішньоторговельної діяльності країни	211
<i>Пасемко Г. П.</i> Вплив членства в СОТ на зміст і форми державного регулювання аграрних відносин в Україні	215
<i>Лесная О. С.</i> Інституціональний підхід до дослідження проблем корупції в Україні	224
<i>Статівка Н. В.</i> Суперечності державного регулювання розвитку аграрної сфери в Україні	231
<i>Толуб'як В. С.</i> Заробітна плата та її вплив на формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення	242
<i>Філіпенко Т. В.</i> Організаційно-правові засади управління валютним ринком України	250
<i>Соболь Р. Г.</i> Методологія управління фінансовою стійкістю страховика	256
<i>Чала Н. Д.</i> Система державного управління економічним розвитком в Україні	262
<i>Савостенко Т. О., Матвеева О. Ю.</i> Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування Франції в умовах децентралізації управління: досвід для України	271
<i>Кіктенко О. В.</i> Регулювання фондового ринку в сучасних умовах	278
<i>Ульянченко Ю. О., Винокурова О. І.</i> Стратегії розвитку державної інноваційної діяльності в Україні	284
<i>Левченко Н. М.</i> Сутність державної політики інноваційного розвитку АПК та її основні напрямки	287
<i>Кудіна В. О.</i> Соціальні фактори регіонального розвитку: проблеми теорії	295
<i>Покотило Т. В.</i> Удосконалення оцінки ефективності механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів	302
<i>Кириченко К. Я.</i> Структурні зрушення в економіці України за сучасних умов	311
<i>Мерзляк Д. С.</i> Правовий механізм державного регулювання ЗЕД України	322
<i>Польовий І. В.</i> Роль держави у вирішенні проблем суб'єктів малого підприємництва	330
<i>Гайдабрус А. О.</i> Принципи інтелектуалізації держави як інноваційного суб'єкта постіндустріального розвитку суспільства	337