



А.В. Дьяченко,  
ад'юнкт  
(Донецький юридичний інститут ЛДУВС  
ім. Е.О. Дідоренка)  
(Науковий керівник кандидат юридичних наук,  
професор Н.В. Коваль)

## Особливості функцій державних органів у сфері валютного регулювання в Україні

**Ключеві слова:** валютне регулювання, Національний банк України, органи виконавчої влади.

До основних елементів, що складають систему валютного регулювання, можна віднести: визначення переліку об'єктів, що мають статус валютних цінностей; закріплення статусу суб'єктів валютного регулювання; установлення порядку здійснення валютних операцій; визначення порядку формування валютних резервів; валютний контроль; підстави відповідальності за порушення валютного законодавства [1, 76–77].

Головними органами, що здійснюють валютне регулювання в Україні, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України і Національний банк України.

Ступінь самостійності органів виконавчої влади в здійсненні валютного регулювання (їх незалежності в прийнятті рішень від верховного представницького органу) є важливою для трьох із шести елементів валютного регулювання: установлення порядку здійснення валютних операцій, визначення порядку формування валютних резервів і валютного контролю. У цих сферах автономія органів виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів і контролюючих державних органів, центрального банку в області видання нормативних актів без участі національного парламенту буває дуже висока.

Визначення переліку об'єктів, що мають статус валютних цінностей, закріплення

статусу суб'єктів валютного регулювання і підстави відповідальності за порушення валютного законодавства звичайно цілком визначається законодавством. Визначення переліку об'єктів, що мають статус валютних цінностей, закріплення статусу суб'єктів валютного регулювання і підстави відповідальності за порушення валютного законодавства не є елементами валютного регулювання, покликаними гнучко реагувати на нові виклики економічної кон'юнктури і змінюватися одним відомчим рішенням. Такими елементами є встановлення порядку здійснення валютних операцій, визначення порядку формування валютних резервів і валютний контроль. Рівень автономії виконавчих органів влади і центрального банку в даних сферах валютного регулювання, а також співвідношення повноважень кабінету міністрів і центрального банку можуть сказати про економічне становище країни і про те, чи є оптимальною правова система країни з погляду відповідей на економічні виклики.

Питання рівня автономії Кабінету Міністрів України і Національного банку України є темою окремого дослідження. Тут ми розглянемо співвідношення функцій Національного банку України і Кабінету Міністрів України на предмет відповідності теорії поділу повноважень уряду (в особі

Міністерства фінансів) і центрального банку в сфері реалізації валютної політики.

Проблемою країн з перехідною економікою, що вперше створюють модель здійснення валютної політики, є таке. Коли економіка прагне до лібералізації, центральний банк повинен бути незалежний від міністерства фінансів, отже, центральний банк має право регулювати внутрішню рівновагу засобами грошової політики. Тим часом, економічна теорія говорить про інше: внутрішня рівновага повинна регулюватись міністерством фінансів засобами податково-бюджетної політики, а центральний банк засобами грошової політики повинний регулювати зовнішню рівновагу [30; 31; 32; 33; 34; 35].

Справді, незалежність центрального банку від уряду є одним з гасел, написаних на прапорі лібералізації. “Незалежність центрального банку від уряду – фактор підвищення країнового рейтингу” [17, 5–7]. І українська політика намагалася дотримуватися цієї установки. Звичайно, на практиці усе було інакше, адже багато що залежить і від людського фактора, “персональних якостей керівництва центрального банку” [24].

Але головне полягає в тому, що суспільною свідомістю було засвоєно: засобами грошової політики внутрішня рівновага регулюється центральним банком, а не міністерством фінансів.

Тим часом, в економічній теорії існує інше уявлення на цей рахунок, і воно не було узято на озброєння як один з елементів формування національної моделі валютної політики України. Воно начебто має кейнсіанські корені, і тому не в моді, але в дійсності є синтезом “теорії еластичності, платіжного балансу й аналізу національного доходу при моделюванні поточного рахунка” [19, 23], що виступає під ім’ям “міжнародного монетаризму”, і “являє розгорнуту модель кейнсіанської макроекономічної рівноваги для відкритої економіки” [19, 40].

Вихідною точкою виникнення даного напряму досліджень стала робота Дж. Міда, опублікована в 1951 р., у якій він одночасно

аналізував внутрішню і зовнішню рівновагу [26].

Основні ідеї даного підходу минулого закладені в роботах Г. Джонсона, Р. Манделла [27], Р. Нуркса, Т. Свона [28], Дж. Флемінга. В економічній літературі проблема регулювання внутрішньої і зовнішньої рівноваги різними органами влади одержала назву “проблеми розподілу ролей”. Вона ґрунтується на ідеї Міда і Тінбергена [29] про те, що кількість цілей політики повинна відповідати кількості інструментів політики, теорії переключення витрат Г. Джонсона [25] і моделі узгодження внутрішньої і зовнішньої рівноваги Т. Свона [20].

Суть моделі полягає в тому, що міністерство фінансів відповідає за бюджетно-податкову політику, спрямовану на зміну рівня сукупних витрат шляхом маніпулювання величиною державних витрат, а центральний банк відповідає за валютну політику, спрямовану на зміну структури сукупних витрат за допомогою маніпулювання валютним курсом.

Модель Свона застосовна більшою мірою до малої і маловідкритої економіки, у якій обсяги виробництва більш чутливі до зміни державних витрат, ніж до зміни валютного курсу [32; 33; 34; 35; 36; 37; 38]. Іншими словами, модель Свона може бути застосовна до такої економіки, у якій крива внутрішньої рівноваги в системі координат державних витрат і валютного курсу є більш крутою, ніж крива зовнішньої рівноваги. Якщо збільшити державні витрати, ріст випуску збільшиться сильно, а чистий експорт погіршиться слабко, тому що при відносно закритій економіці гранична схильність до імпортування мала (див. мал. 1). Ці застереження (обмеження моделі Свона) саме застосовні до економіки України.

У моделі Свона приведення економіки в стан рівноваги з точки нерівноваги, яке полягає в тому, що має місце інфляційний попит і позитивне сальдо поточних операцій (див. мал. 2), як це мало місце на Україні в 1999–2005 рр. [10], виглядає в такий спосіб (див. мал. 3). Для ліквідації інфляційного попиту міністерство фінансів скорочує державні витрати, від чого зростає чистий екс-

порт. У відповідь на це центральний банк підвищує курс національної валюти і забезпечує збалансований чистий експорт. Але тоді у внутрішній економіці скорочується виробництво і росте безробіття. Збільшення державних витрат дозволяє знову досягти внутрішньої рівноваги, але виникає дефіцит балансу поточних операцій.

Зниження курсу національної валюти вирівнює баланс поточних операцій, але приводить до інфляційного попиту. Цикл повторюється, і в підсумку досягається внутрішня і зовнішня рівновага. У тому ж випадку, коли центральний банк буде відновлювати внутрішню рівновагу, а міністерство фінансів – зовнішню, то економіка не зможе досягти рівноважної точки.

Так, у нас має місце інфляційний попит і позитивне сальдо поточних операцій. Якщо центральний банк підвищить курс валюти, економіка досягне внутрішньої рівноваги, але виникне дефіцит рахунка поточних операцій. Якщо у відповідь на це міністерство фінансів скоротить державні витрати, буде досягнута зовнішня рівновага, але економіка виявиться в стані неповної зайнятості і т.д.: за рахунок того, що крива внутрішньої рівноваги більш крута, ніж крива зовнішньої рівноваги, повний цикл скоординованого застосування інструментів макроекономічної політики, за якого міністерство фінансів відповідає за зовнішню рівновагу, а центральний банк – за внутрішню, буде приводити до розширення кола, віддаляючись від точки перетину кривих внутрішньої і зовнішньої рівноваги (див. мал. 4).

У нашій ситуації, коли за внутрішню рівновагу відповідав центральний банк, за допомогою стиску грошової маси контролюючи інфляцію, рівноваги досягти було неможливо. Роль центрального банку в регулюванні внутрішньої рівноваги була перебільшена відповідно до монетаристських уявлень.

Прагнення центрального банку контролювати внутрішню рівновагу засобами грошової політики знайшло відображення й у праві.

Національний банк України законодав-

ством наділений високим рівнем повноважень у сфері валютного регулювання.

Це є прерогативою країн зі стабільною і процвітаючою фінансовою системою, що можуть собі дозволити покладатися на ринок без яких-небудь прерогативних заходів захисту від його коливань, що в остаточному підсумку працює на підвищення довіри до такої фінансової системи, і ця довіра у свою чергу стає майже самодостатнім економічним фактором.

Законодавчо закріпленій високий ступінь автономії Національного банку України слабко узгоджується з орієнтацією системи валютного регулювання України на досить високий рівень закритості [8].

Втім законодавчі положення, що наділяють Національний банк України настільки широкими повноваженнями, скоріше, є стандартними, загальними для законодавства більшості демократичних країн з ринковою економікою. Для виявлення індивідуальних національних особливостей ступеню автономії центрального банку в сфері валютного регулювання необхідно простежити, як центральний банк даними повноваженнями користувався.

Розгляд співвідношення функцій Національного банку України і Кабінету Міністрів України в області регулювання внутрішньої і зовнішньої макроекономічної рівноваги у світлі теорії розподілу ролей показало, що Національний банк України виходив за рамки своєї компетенції, запропонованої йому економічною теорією: він прагнув регулювати не тільки зовнішню, але і внутрішню рівновагу.

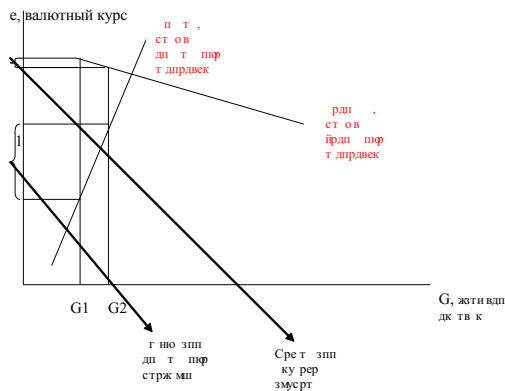
Кредитування Національним банком України уряду і регулювання ним внутрішньої рівноваги за рахунок стиску грошової маси говорить про те, що Національний банк України користувався своєю автономією в дуже високому ступені, що зовсім не узгоджується з орієнтацією системи валютного регулювання України на досить високий рівень закритості. Однак у точності відповідь на дане питання можна одержати, розглянувши правовий режим здійснення операцій уповноваженими банками і системою валютного контролю в Україні.

Правовий режим здійснення валютних операцій в Україні визначається Декретом Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання і валютного контролю”, Законом України “Про банки і банківську діяльність” [4]. Порядок здійснення валютних операцій законодавство залишило на розсуд Національного банку України. Останній же у своїх положеннях, інструкціях і правилах ввів настільки численні обмеження на здійснення валютних операцій, установив настільки твердий контроль над діяльністю комерційних банків на валютному ринку країни, що великомасштабні спекуляції були практично виключені.

Отже, хоча загальні положення законодавства України, що наділяють Центральний банк великою самостійністю в сфері валютного регулювання, властиві скоріше великим відкритим економікам, конкретизація цих положень у підвідомчих актах Національного банку України відповідає вимогам, пропонованим до малих на період до фінансової стабілізації економік, і в даний момент є оптимальною.

**Обмеження моделі Свона. (Мал. 1.)**

Побудуємо систему координат, в якій вісь G (від government – уряд) символізує рівень державних витрат, а вісь e (від exchange – обмін валюти) – рівень валютного курсу. Прямі внутрішньої рівноваги ВнутрР і зовнішньої рівноваги ЗовнішР символізують зв’язок між державними витратами і рівнем валютного курсу. На-

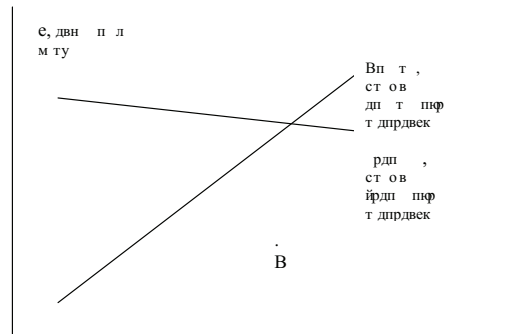


хил прямої ВнутрР символізує, що для досягнення внутрішньої рівноваги зв’язок між рівнем курсу і державними витратами має бути прямий. Нахил прямої ЗовнішР символізує, що для досягнення зовнішньої рівноваги зв’язок між рівнями валютного курсу і державних витрат має бути зворотним. Пряма внутрішньої рівноваги більш крута, ніж пряма зовнішньої рівноваги.

У малій і мало відкритій економіці обсяги виробництва більш чутливі до зміни державних витрат, ніж до зміни валютного курсу. Іншими словами, модель Свона застосовна до такої економіки, у якій крива внутрішньої рівноваги в системі координат державних витрат і валютного курсу є більш крутою, ніж крива зовнішньої рівноваги. Тоді, якщо збільшити державні витрати, ріст випуску збільшиться сильно, а чистий експорт погіршиться слабко.

**Модель Свона. (Мал. 2.)**

Економіка в стані нерівноваги: має місце інфляційний попит і позитивне сальдо поточних операцій.



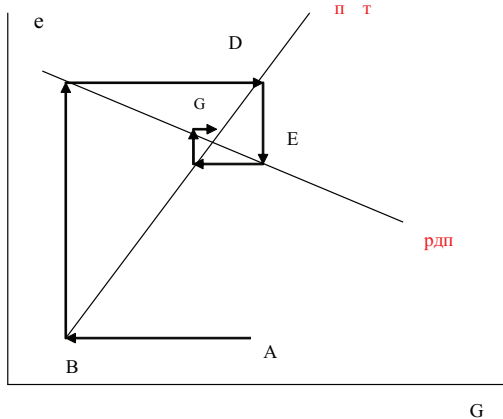
Оскільки точка А розташована нижче прямої ВнутрР, економіка характеризується інфляційним попитом (надлишковою зайнятістю, тобто недоліком робочих рук).

Положення крапки А ближче до початку системи координат, чим прямої ЗовнішР, символізує позитивне сальдо рахунка поточних операцій.

**Модель Свона. (Мал. 3.)** Приведення економіки в стан рівноваги за такого розподілу ролей, коли міністерство фінансів

відповідає за внутрішню рівновагу, а центральний банк за зовнішню.

Рух із точки А в точку В: для ліквідації інфляційного попиту міністерство фінансів скорочує державні витрати і досягає вну-



трішньої рівноваги, але при цьому зростає чистий експорт.

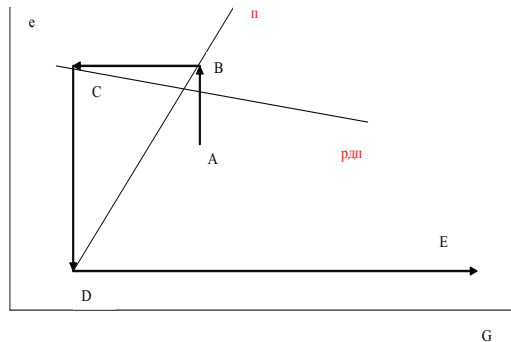
Рух із точки В у точку С: центробанк підвищує курс національної валюти і забезпечує збалансований чистий експорт, але при цьому скорочується виробництво і росте безробіття.

Рух із точки С в точку D: збільшення державних витрат дозволяє знову досягти внутрішньої рівноваги, але виникає дефіцит балансу поточних операцій.

Рух із точки D у точку E: зниження курсу національної валюти вирівнює баланс поточних операцій, але приводить до інфляційного попиту.

Рух із точки E в точку G: цикл повторюється, і в підсумку досягається внутрішня і зовнішня рівновага.

**Модель Свона.** (Мал. 4.) Приведення економіки в стан рівноваги за такого розподілу ролей, коли міністерство фінансів



відповідає за зовнішню рівновагу, а центробанк – за внутрішню.

Рух із точки А в точку В: центробанк підвищує курс валюти, економіка досягає внутрішньої рівноваги, але виникає дефіцит рахунка поточних операцій.

Рух із точки В у точку С: у відповідь на це міністерство фінансів скорочує державні витрати, досягається зовнішня рівновага, але економіка виявляється в стані неповної зайнятості.

Рух із точки С в точку D, потім E: за рахунок того, що пряма внутрішньої рівноваги більш крута, ніж пряма зовнішньої рівноваги, повний цикл скоординованого застосування макроекономічної політики, за якого міністерство фінансів відповідає за зовнішню рівновагу, а центральний банк – за внутрішню, буде приводити до розширення кола, віддаляючись від точки перетину прямих внутрішньої і зовнішньої рівноваги.

### Список літератури:

1. **Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.** Финансовое право: учебное пособие / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003.
2. Декрет Кабинета Министров Украины от 19 февраля 1993 г. № 15-93 “О системе валютного регулирования и валютного контроля” // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. – № 17.
3. **Жуков Е. Ф.** (ред.) и др. Банки и небанковские кредитные организации и их операции: учебник. – М.: Вузовский учебник, 2005.



4. Закон Украины “О банках и банковской деятельности” от 7 декабря 2000 г. № 2121-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 5–6.
5. Импорт товарной продукции в разрезе всех областей Украины и стран-контрагентов // СтатИнформКонсалтинг. – 15 ноября 2008 г.
6. Инструкция о перемещении валюты Украины, иностранной валюты, банковских металлов, платежных документов, других банковских документов и платежных карточек через таможенную границу Украины, утвержденная постановлением Правления Национального банка Украины от 12 июля 2000 г. № 283 // Официальный вестник Украины. – 2000. – № 31. – Ст. 1320.
7. Инструкция о порядке открытия и использования счетов в национальной и иностранной валюте, утвержденная постановлением Правления Национального банка Украины от 18 декабря 1998 г. № 527 // Официальный вестник Украины. – 1999. – № 1. – Ст. 23.
8. **Манекин Р.В.** Анализ современной экономической ситуации на Украине / Р.В. Манекин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [//www.edu-zone.net/show/169102.html](http://www.edu-zone.net/show/169102.html)
9. **Манекин Р.В.** Украина и Россия. Что делать? / Р.В. Манекин // Евразийский Вестник. – 2007. – № 7.
10. Платежный баланс Украины 1999–I полугодие 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [//www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua)
11. Положение о валютном контроле, утвержденном постановлением Правления Национального банка Украины от 08.02.2000 г. № 49 // Официальный вестник Украины. – 2000. – № 14. – Ст. 573.
12. Положение о порядке предоставления банкам банковских лицензий, письменных разрешений и лицензий на выполнение отдельных операций, утвержденное постановлением Правления Национального банка Украины от 17.07.2001 № 275 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 34. – Ст. 1601.
13. Положение о порядке предоставления индивидуальных лицензий на открытие юридическими лицами – резидентами Украины счетов в иностранных банках, утвержденное постановлением Правления Национального банка Украины от 05.05.1999 г. № 221 // Официальный вестник Украины. – 1999. – № 20. – Ст. 907.
14. Положение о порядке предоставления физическим лицам – резидентам Украины индивидуальных лицензий на открытие счетов за пределами Украины и размещения на них валютных ценностей, утвержденное постановлением Правления Национального банка Украины от 02.11.2000 г. № 431 // Официальный вестник Украины. – 2000. – № 47.
15. Правила использования наличной иностранной валюты на территории Украины, утвержденные постановлением Правления Национального банка Украины от 26.03.1998 г. № 119 // Официальный вестник Украины. – 1998. – № 15.
16. Правила осуществления переводов иностранной валюты за пределы Украины по поручению физических лиц и получения физическими лицами в Украине переведенной им из-за границы иностранной валюты, утвержденные постановлением Правления Национального банка Украины от 17.01.2001 г. № 18 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 6.
17. **Сервун В.Т.** Методика формирования рейтингов странового / суверенного риска / В.Т. Сервун // Банковское дело. – 2005. – № 12.
18. **Тосунян Г.А., Викулин В.Ю.** Деньги и власть. Теория разделения властей и современность / Г.А. Тосунян, В.Ю. Викулин. – М., 1998.
19. **Хачатрян А.С.** Валютная политика в высокодолларизованной экономике: теоретический аспект: автореферат дисс... канд. эконом. наук / А.С. Хачатрян. – М., 2002.
20. **Холопов А.В.** Валютный курс и макроэкономическая политика / А.В. Холопов. – М.: НТО им. академика Вавилова. – 2003.
21. **Шенаев В.Н., Науменко О.В.** Центральный банк в процессе экономического регулирования. Зарубежный опыт и возможности его использования в России / В.Н. Шенаев, О.В. Науменко. – М.: Издательство АО “Консалтбанк”, 1994.

22. Экспорт товарной продукции в разрезе всех областей Украины и стран-контрагентов // СтатИнформКонсалтинг. – 15.11.2008.
23. **Янковський М.** Ентропія та екстрапотенціал економічних систем / М. Янковський // Економія України. – 2001. – № 4.
24. **Alesina A.** Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence / A. Alesina. – Harvard University, CERP and NBER, 1991.
25. **Johnson H.G.** International Trade and Economic Growth: Studies in Pure Theory / H.G. Johnson. – London: Allan & Unwin, 1958.
26. **Meade J.E.** The Theory of International Economic Policy Volume One: The Balance of Payments / J.E. Meade. – London: Oxford University Press, 1951.
27. **Mundell R.A.** The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates // IMF Staff Papers, 9 March 1962.
28. **Swan T.** Longer Run Problems of the Balance of Payments // The Australian Economy: A Volume of Readings. / Ed. by H. Arndt and W. Max Corden. – Melbourne, 1963.
29. **Tinbergen J.** On the Theory of Economic Policy. – Amsterdam: North Holland, 1952.
30. Ukraine: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Monetary and Financial Policy Transparency, Banking Supervision and Payment Systems / IMF: Country Report No. 03/340, November 4, 2003 //www.imf.org
31. Ukraine: Selected Issues / IMF: Country Report No. 08/228, July 9, 2008 //www.imf.org
32. Ukraine: Selected Issues / IMF: Country Report No. 07/47, February 5, 2007 //www.imf.org
33. Ukraine: Selected Issues / IMF: Country Report No. 05/416, November 28, 2005 //www.imf.org
34. Ukraine: Selected Issues / IMF: Country Report No. 03/173, June 19, 2003 //www.imf.org
35. Ukraine: Statistical Appendix / IMF: Country Report No. 01/28, February 5, 2001 //www.imf.org
36. Ukraine: Recent Economic Developments / IMF Staff Country Report No, May 5, 1999 //www.imf.org
37. Ukraine: Recent Economic Developments / IMF Staff Country Report No. 97/109, November 17, 1997 //www.imf.org
38. Ukraine: Recent Economic Developments / IMF Staff Country Report No. 96/21, March 21, 1996 //www.imf.org

### РЕЗЮМЕ

В данной статье определяется, что степень автономии исполнительных органов власти и центрального банка (независимости от органов законодательной власти) в области таких элементов валютного регулирования, которые призваны гибко реагировать на новые вызовы экономической конъюнктуры, и, следовательно, изменяться одним ведомственным решением (установление порядка осуществления валютных операций, определение порядка формирования валютных резервов и валютный контроль) является критерием оптимальности правовой системы страны. Рассматривается соотношение функций Национального банка Украины и Кабинета Министров Украины на предмет соответствия теории разделения полномочий правительства и центрального банка в сфере реализации валютной политики. Делается вывод, что хотя общие положения законодательства Украины, наделяющие центральный банк большей самостоятельностью в сфере валютного регулирования, свойственны скорее крупным открытым экономикам, конкретизация этих положений в подведомственных актах Национального банка Украины отвечает требованиям, предъявляемым к малым малооткрытым на период до финансовой стабилизации экономикам, и в настоящий момент является оптимальной.

*SUMMARY*

This article defines that autonomy degree of executive powers and central bank (independently from legislative authorities) in the sphere of such currency regulation elements, which are called up to react flexibly to new challenges of business economic conditions, and, consequently, to be changed by one official decision (establishment of order for currency operations execution, definition of order for exchange reserve and currency control formation) is a criteria of a country's legal system optimality. The article considers functions' correlation of the National Bank of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine as to conformity of power separation theory of the government and the central bank in the sphere of currency policy realization. The conclusion is made that though general provisions of Ukrainian legislation, which empower the central bank with great independence in exchange rate regulation sphere, are characteristic rather for large open economies, concretization of these provisions in jurisdictional acts of the National Bank of Ukraine meets requirements made for small economies, slightly opened for the period till financial stabilization, and at present moment is optimal.

*Рекомендовано кафедрою  
кримінального та адміністративного права*

*Подано 17.09.09*