



НОВЕ ЛІБЕРАЛЬНЕ ВАЛЮТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: КОМЕНТАРІ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Підготував: Марія Репко, заступник виконавчого директора ЦЕС
Дата: 20 листопада 2018 р.

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань

Заснований у травні 2015 року.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Валерії Селєзєнєвої, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua). Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.



1 Головне

Ми проаналізували проект нового базового валютного регулювання та вважаємо, що він передбачає суттєве спрощення транскордонних операцій та купівлі-продажу іноземної валюти, що може надати потужний поштовх зовнішній торгівлі та економічному зростанню. Такі зміни у чистому вигляді вивели би країну із 150 на 131 місце рейтингу економічної свободи. Ми вітаємо ці зміни та очікуємо, що наступні нормативні акти, якими вводиться тимчасові обмеження – «заходи захисту», – не будуть надмірно суворими та дозволять зробити перші кроки у цьому напрямку.

Ми бачимо можливим розширити питання регулювання в сфері транскордонного надання фінансових послуг. Угода про Асоціацію передбачає, що європейські банки зможуть надавати послуги з торгівлі валютою, тимчасом як у поточній редакції документа вони можуть лише виступати клієнтами українських банків та фінансових установ. Для забезпечення узгодження тексту регулювання із текстом Закону та Угоди, ми пропонуємо додатково звернутися до фахівців з права ЄС та отримати їх думку щодо того, чи іноземні банки та фінансові установи мають виступати в якості суб'єктів ринку, які можуть обслуговувати валютні операції клієнтів та здійснювати торгівлю гривнею та врахувати питання із проведенням таких операцій та/або ліцензуванням чи визнанням ліцензій. В довгостроковому періоді Угода передбачає національний режим в галузі транскордонних фінансових послуг, і це має відобразитися в базовому регулюванні.

Ми пропонуємо передбачити безпосередньо в тексті постанов, що валютні операції з конвертації валют та переказу валют між рахунками одного клієнта в межах однієї банківської установи автоматично визнаються операціями із низьким ризиком «за замовчанням» за відсутності інших обставин, що свідчатимуть про визначити вищий ступінь ризику, та валютний нагляд за такими операціями не передбачає вимоги додаткових документів, окрім заяви на купівлю-продаж валюти.

Додаткової уваги вимагає питання ризик-орієнтованого підходу: ми розуміємо логіку Національного банку щодо дозволу банкам самостійно визначати список супровідних до валютної операції документів, однак і з погляду банків, і з погляду клієнтів – фізичних та юридичних осіб цьому підходу бракує визначеності. Ми вважаємо доцільним створення методологічної збірки «кращих практик», яка би слугувала орієнтиром для банків та клієнтів. Це потрібно робити з обережністю, бо виникає ризик того, що на практиці такий орієнтир буде сприйнятий як обов'язковий до виконання, тому, можливо, його автором має бути не сам НБУ. Оптимальне вирішення питання потребує додаткового широкого діалогу між банками, НБУ та клієнтами.

2 Суть та контекст питання

У червні поточного року Верховна Рада України дала старт лібералізації валютного ринку країни, підтримавши новий закон «Про валюту і валютні операції». Цей закон замінить застарілий Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 1993 року. Наразі у Національному банку України триває розробка нормативно-правових актів, які будуть покладені в основу нового валютного регулювання.

Ця реформа насправді надасть поштовх економіці України, якщо буде проведена повномасштабно та із врахуванням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Національний банк вже оприлюднив проекти деяких нормативних актів до нового закону «Про валюту і валютні операції», оголосивши кінцевий термін подання пропозиції до цих проектів – 20 листопада 2018 року.

Цей аналітичний бриф покликаний звернути увагу на моменти, які, на нашу думку, потребують додаткового опрацювання із метою стимулювання зовнішньої торгівлі та інвестицій, економічного зростання та відповідності положенням Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.



3 Поточна редакція лібералізує частину відносин, але потребує розширення в частині надання транскордонних фінансових послуг за умовами Угоди про асоціацію

У теперішній редакції регулювання суттєво лібералізовано порівняно із поточним. НБУ презентував три положення, що діятимуть постійно¹, до яких додатково буде прийнято чотири постанови щодо тимчасового обмеження руху капіталів та руху коштів за поточними операціями. Ідея в тому, що ці, «постійні», постанови – це і є те максимально ліберальне регулювання, з яким Україна буде жити наступні роки чи навіть десятиріччя. Тимчасові обмеження, які адресують питання макроекономічної стабільності, будуть вводитися іншими постановами, які ще не оприлюднено.

Запропоноване «постійне» регулювання містить низку особливостей із точки зору регулювання поточних платежів, руху капіталів та надання транскордонних фінансових послуг:

- Для здійснення валютної операції (класифікатор операцій наведений у Положенні про здійснення операцій з валютними цінностями) клієнт банку має подати у довільній формі заявку на купівлю іноземної валюти у банк. Банк виконує цю заявку відповідно до своїх внутрішніх правил та договірних стосунків із клієнтом, а також зважаючи на вимоги законодавства щодо фінансового моніторингу.
- Валютний нагляд (нагляд за дотриманням валютного законодавства) застосовується для запобігання валютним розрахункам всередині країни (незаконно щодо більшості операцій за встановлених винятків) та для забезпечення правозастосування у випадках тимчасового обмеження на рух капіталів та/або на платежі за поточними операціями.
- Іноземні банки та фінансові установи виступають в регулюванні виключно як клієнти українських банків. Вони зможуть провадити валютні операції лише через суб'єктів валютного ринку України. Положення щодо національного режиму у сфері фінансових послуг у визначенні Угоди про асоціацію в документі відсутні.

Лібералізація правил купівлі іноземної валюти – дуже позитивний крок із точки зору пожвавлення економічного зростання. Простота обміну та переказу валют – один з найважливіших факторів пожвавлення зовнішньої торгівлі та залучення іноземних інвесторів, на думку аналітиків Світового Банку.²

Для прикладу масштабу змін, до яких могло би призвести регулювання у поточній редакції без введення обмежень, можна навести потенційний вплив на Індекс економічної свободи Heritage Foundation: Україна підвищила би свій бал за категорією «Свобода інвестування», за нашими оцінками, з 35 до 55, а також, ймовірно, за категорією «Фінансова свобода» – з 30 до 40, відповідно, зріс би загальний бал країни і вона перемістилася би вгору в рейтингу із 150 до 131 місця, тобто майже на 20 сходинок.

Важливо, що це – базові умови, до яких НБУ має намір додати довгий перелік обмежень, що позиціонуються регулятором як тимчасові, проте насправді можуть існувати в Україні десятиріччями. Найважливіша частина нормативного регулювання із точки зору впливу на бізнес-клімат, таким чином, поки що не оприлюднена.

¹ Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=81262299>; Положення про здійснення операцій з валютними цінностями <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=81262300>; Положення про транскордонне переміщення валютних цінностей <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=81262301>.

² World Bank 'Converting and Transferring Currency: Benchmarking foreign exchange restrictions to foreign direct investment across economies'



Для приведення регулювання у відповідність із Угодою про Асоціацію може знадобитися додаткова частина, що описує особливості регулювання транскордонного надання фінансових послуг.

Поточна редакція нормативного регулювання передбачає, що нерезиденти, незалежно від країни походження, без реєстрації юридичної особи в Україні не зможуть виступати суб'єктами валютного ринку, а лише клієнтами українських банків та фінансових установ³. Це може не узгоджуватися з Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС⁴ в контексті національного режиму та режиму найбільшого сприяння, а також із чинним Законом України «Про валюту і валютні операції».

Згідно із Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС, стосовно заснування дочірніх підприємств, філій та представництв юридичних осіб Сторони ЄС, Україна забезпечує режим, що є не менш сприятливим, ніж той, який надано її власним юридичним особам, філіям та представництвам; стосовно діяльності дочірніх підприємств, філій та представництв юридичних осіб Сторони ЄС в Україні, які вже були засновані, – режим, що є не менш сприятливим, ніж той, який надано її юридичним особам, філіям та представництвам.⁵

Виникає питання щодо відображення у регулюванні правового режиму заснування та діяльності філій іноземних банків на українській території відповідно до умов Угоди про асоціацію. Операції з валютою поряд із іншими транскордонними фінансовими послугами належать до предмету такого регулювання.

Україна, на відміну від інших країн, не наводила застережень⁶ щодо національного режиму щодо операцій банків та фінансових посередників за незначними винятками. Тому перелік послуг банків та інших фінансових організацій, що міститься в Угоді про асоціацію та включає, зокрема, «послуги зі здійснення торгівлі іноземною валютою за власний рахунок або за рахунок покупців, чи то на біржі, на позабіржовому ринку, або іншим чином», має бути доступним для банків країн-членів ЄС у «базовому» варіанті регулювання, якщо останнє відбиває візію майбутнього.

Угода не перешкоджає Україні застосовувати окремі правила стосовно заснування, ліцензування та діяльності на її території філій та представництв юридичних осіб ЄС, незареєстрованих на території України, керуючись пруденційним підходом.⁷ Тобто Україна має повне право встановити обмеження пруденційного характеру на валютні операції нерезидентів-провайдерів фінансових послуг.

За Законом України «Про валюту і валютні операції»⁸, резиденти мають право укладати угоди з резидентами та (або) нерезидентами та виконувати зобов'язання, пов'язані з цими угодами, у національній валюті чи в іноземній валюті, у тому числі відкривати рахунки у фінансових установах інших країн. Резиденти мають право відкривати рахунки в іноземних фінансових установах та здійснювати через такі рахунки валютні операції.

³ Положення «Про структуру валютного ринку України, умови та порядку торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України», розділ 1.2 (визначення), 1.4 (суб'єкти ринку), 1.5 (правила торгівлі); 2.8 (правила операцій НБУ) та в інших місцях.

⁴ Розділ IV Глава 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля»

⁵ Ст. 88 Глава 6, Розділ IV

⁶ Додаток XVI-E до Розділу IV «Перелік зобов'язань України щодо транскордонних послуг»

⁷ Ст 91 Глава 6, Розділ IV

⁸ Стаття 4. Гарантії свободи здійснення валютних операцій: «Резиденти з урахуванням обмежень, визначених цим Законом та іншими законами України, мають право відкривати рахунки в іноземних фінансових установах та здійснювати через такі рахунки валютні операції»

Відповідно, право резидента здійснити валютну операцію через іноземний банк має передбачати можливість для іноземного банку таку операцію обслужити, а отже, як мінімум купити чи продати валюту на ринку від імені та на користь клієнта-резидента України.

Економічні наслідки відкриття ринку у сфері фінансових послуг

Повна оцінка економічних наслідків «національного режиму» в сфері фінансових послуг потребують окремого дослідження та інтерв'ю із стейкхолдерами. Щодо вузького питання валютного регулювання та торгівлі валютними цінностями, на наш погляд, слід зосередити увагу на таких ключових економічних процесах:

- **Вплив на зовнішню торгівлю:** вільно конвертована гривня сприятиме спрощенню зовнішньої торгівлі та доступу до інструментів торгового фінансування для українських компаній. Позитивний вплив доступу до послуг європейських банків може стати одним з рушіїв поживлення експорту та торгівлі й економічного зростання загалом.
- **Вплив на платіжний баланс та курс гривні:** вільна конвертованість валюти та доступ іноземних банків до торгівлі нею може збільшити волатильність обмінного курсу. Макропруденційні заходи та тимчасові заходи захисту мають цьому запобігати, але не перешкоджати припливу інвестицій, торгівлі, хеджуванню.
- **Вплив на державні фінанси:** уряд зможе розширити коло інвесторів у гривневі облігації. Це позитивно відіб'ється на їх дохідності (вона знизиться) через зростання ліквідності паперів. За умов високого боргового навантаження зниження видатків на обслуговування боргів та зменшення частки валютного боргу є важливими пріоритетами.

4 Потрібне вдосконалення підходу до «ризик-орієнтованого валютного нагляду», щоб його імплементація відбулась ефективно та безболісно

Інтерв'ю із представниками бізнесу та банківської спільноти⁹ продемонструвало два моменти, на які слід звернути увагу при імплементації нового нормативного регулювання:

- Віднесення конвертаційних операцій до низькоризикованих. Поточна редакція регулювання передбачає, що банки самостійно прийматимуть рішення про ступінь ризикованості валютних операцій клієнтів та, відповідно, матимуть право вимагати підтверджувальні документи щодо угод на свій розсуд.¹⁰ Конвертаційні операції одного клієнта за власними рахунками в межах одного банку мають проводитися вільно за бажанням клієнту та не обов'язково бути пов'язані із операціями експорту-імпорту, інвестування тощо. Відповідно, клієнт мусить мати право провести таку операцію без жодних підтверджувальних документів.
- Створення методологічних роз'яснень для банків та клієнтів згідно із найкращими практиками. Банки та бізнес через високі дискреційні повноваження банків щодо запитів підтверджувальних документів і, водночас, через високі повноваження НБУ щодо санкцій стосовно банків за порушення правил валютного нагляду, опинилися в ситуації невизначеності. Банки намагатимуться запитати у клієнта якнайбільшу кількість підтверджувальних документів щодо транзакцій, аби убезпечитися від санкцій, клієнти за відсутності переліку таких документів у нормативних актах намагатимуться зводити бюрократичні процедури до мінімуму. Подібна ситуація вже існує у сфері фінансового моніторингу. Сторонам важливо бачити найкращі практики, якими вони могли би керуватися при прийнятті рішень про запити документів. На жаль, ці практики в Україні ще не сформовані.

⁹ Центр економічної стратегії у листопаді 2018 року провів зустріч із бізнесом та банками, присвячену новому валютному регулюванню та можливостям вдосконалення проектів нормативних актів НБУ

¹⁰ Положення про здійснення операцій з валютними цінностями, частина 1.7 (правила здійснення валютного нагляду).



- Адаптаційний період має бути подовжено. Банкам може не вистачити місяця, щоб привести внутрішні практики у відповідність до нової нормативної бази. Для того щоб перехід відбувся безболісно та ефективно, важливо надати якомога більше часу для адаптації. Отже, фінальні чотири нормативні акти НБУ, якими вводиться обмеження, слід оприлюднити до граничної дати, зазначеної в Законі про валюту.

5 Висновки та рекомендації

Ми вітаємо рух до лібералізації валютного регулювання, яка принесе економічну свободу та зростання. Наші основні пропозиції до нормативних актів є такими:

- 1 Для забезпечення узгодження тексту регулювання із текстом Закону та Угоди, ми пропонуємо звернутися до фахівців з права ЄС щодо того, як має бути врегульоване транскордонне надання фінансових послуг, валютні операції клієнтів через іноземні банки та торгівля гривнею на міжнародних фінансових ринках між нерезидентами. В довгостроковому періоді Угода передбачає національний режим в галузі транскордонних фінансових послуг. Особливості цього режиму, включаючи обслуговування валютних операцій українських резидентів, можуть бути встановлені цими актами, актами з ліцензування, актами пруденційного регулювання, а також тими, що встановлюють тимчасові заходи захисту.
- 2 Ми пропонуємо передбачити в тексті постанов, що валютні операції з конвертації валют та переказу валют між рахунками одного клієнта в межах однієї банківської установи визнаються операціями із низьким ризиком «за замовчанням» за відсутності інших обставин, що свідчитимуть про вищий ступінь ризику, та валютний нагляд за такими операціями не передбачає вимоги додаткових документів, окрім заяви на купівлю-продаж валюти.
- 3 Ми вважаємо доцільним створення методологічної збірки «кращих практик» ризик-орієнтованого підходу, яка би слугувала орієнтиром для банків та клієнтів. Це потрібно робити з обережністю, бо виникає ризик того, що на практиці такий орієнтир буде сприйнятий як обов'язковий до виконання, тому його автором може бути не НБУ. Оптимальне вирішення потребує широкого діалогу між банками, НБУ та клієнтами.
- 4 Ми також вважаємо, що НБУ має оприлюднити проекти додаткових чотирьох постанов раніше, ніж за місяць до їх введення в дію, оскільки цього часу може виявитися недостатньо, щоб перебудувати внутрішньобанківські процедури.

6 Джерела

- 1 Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Розділ IV https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE_IV.pdf
- 2 Додатки до Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною та ЄС https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/16_Annexes.pdf
- 3 Закон України «Про валюту і валютні операції» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19/print>
- 4 Проекти нормативних актів Національного банку України https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81262307&cat_id=55838

