**До реєстр№ 8152**

**(друге читання)**

**Зауваження**

**до проекту закону України**

**«Про валюту і валютні операції»**

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений для розгляду у другому читанні проекту закону України «Про валюту і валютні операції», у зв’язку з чим вважаємо за доцільне висловити щодо змісту законопроекту такі зауваження.

1. Згідно із статтею 92 Конституції України  **виключно законами** встановлюються засади функціонування грошового ринку, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України.

У пояснювальній записці до проекту зазначено «керуючись принципом «послідовності» в процесі лібералізації валютного ринку, законопроект передбачає збереження мінімально необхідних повноважень Національного банку України».

Проте, як свідчить аналіз тексту законопроекту, проведений у відведений для цього скорочений строк, Національному банку України всупереч вимогам статті 92 Конституції України надається широке коло повноважень щодо регулювання у підзаконних актах відносини функціонування грошового ринку та статусу валют.  Так, нормативно-правовими актами Національного банку України визначатимуться:

- порядок проведення розрахунків за валютними операціями (частина четверта статті 5 проекту),

- структура валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України (частина друга статті 6 проекту),

- порядок проведення переказу валютних цінностей (частина друга статті 7 проекту),

- порядок транскордонного переміщення валютних цінностей уповноваженими установами та суб’єктами валютних операцій (частина третя статті 8 проекту),

- порядок здійснення валютного нагляду за уповноваженими установами (частина п’ята статті 11),

- «інші валютні операції», що здійснюють небанківські фінансові установи на підставі ліцензій» (частина друга статті 9 проекту),

- межі обов’язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті, а також виключний перелік заходів захисту (частина перша статті 12 проекту),

«Національний банк України визначає зміст, форми, періодичність та строки, спосіб, порядок надання інформації про валютні операції відповідно до статті 10 та зобов’язань України щодо обміну інформацією, передбачених міжнародними угодами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України».

Національний банк України має відповідно до статті 16 проекту прийняти нормативно-правові акти щодо «класифікації валютних операцій» тощо.

Необхідно також зауважити, що окремі положення законопроекту не узгоджуються між собою. Наприклад, відповідно до статті 1 проекту заходи захисту застосовуються «**виключно з підстав та у порядку, визначених законом**». Натомість згідно з частиною першою статті 12 виключний перелік заходів захисту визначатиметься нормативно-правовими актами Національного банку України, а частиною п'ятою статті 12 проекту встановлено, що «порядок застосування заходів захисту, зокрема критерії їх запровадження, продовження та скасування, встановлюються нормативно-правовими актами Національного банку України з урахуванням положень цього Закону».

При цьому принагідно зауважити, що положення  законопроекту щодо запровадження та припинення заходів захисту викладені вкрай нечітко. Із запропонованої редакції статті 12 та пункту 10 статті 16 проекту неясно, за якою процедурою ухвалюється, набирає чинності рішення Нацбанку про заходи захисту та незрозуміло, якою є у цих процедурах послідовність дій та повноваження Правління Національного банку, Ради Національного банку при запровадженні заходів захисту або їх припиненні.

Зокрема, у частині першій статті 12 проекту передбачається, що Національний банк України за наявності відповідних ознак має право запроваджувати заходи захисту, у частині другій цієї ж статті - що Правління Національного банку має право запроваджувати заходи захисту та продовжувати дію попередніх заходів захисту, а рішення Правління Нацбанку «потребує підтвердження Радою Національного банку України наявності ознак та/або обставин, передбачених частиною першою цієї статті». Обов’язковою умовою для прийняття Правлінням Національного банку України, рішень щодо заходів захисту є надання звіту про запровадження заходу (заходів) захисту до Комітету Верховної Ради України, до предметів відання якого відносяться питання банківської діяльності. Проте із запропонованої редакції законопроекту незрозуміло, якою є роль Комітету у процедурах застосування заходів впливу, а також як співвідносяться положення статті 12 щодо запровадження та припинення заходів захисту із положеннями пункту 10 Прикінцевих і перехідних положень в частині відповідних рекомендацій Ради з фінансової стабільності.

Наведені редакції свідчать про внутрішню суперечність між положеннями законопроекту, отож їх редакція потребує змістовного уточнення.

2. Згідно зі статтею 3 проекту «законодавче регулювання питань здійснення валютних операцій, основ валютного регулювання та нагляду установлюється або змінюється виключно цим Законом. Зміна положень цього Закону може здійснюватися виключно окремими законами про внесення змін до цього Закону. У разі, якщо положення інших законів суперечать положенням цього Закону, застосовуються положення цього Закону».

Виходячи із запропонованої законопроектом концепції, навіть норми Конституції України можуть бути поставлені під сумнів.

Наведена вище редакція проекту не відповідає статтям 8, 92 Конституції України, а також вимогам щодо необхідність дотримання конституційних принципів визначеності, ясності і недвозначності правової норми як гарантії забезпечення однакового застосування на практиці правових норм.

Це застереження стосується і деяких інших положень проекту, зокрема частини восьмої статті 11, згідно з якою «Агенти валютного нагляду мають право вимагати у суб’єктів валютних операцій документи, пов’язані зі здійсненням валютних операцій, а суб’єкти валютних операцій зобов’язані подавати такі документи на вимогу агентів валютного нагляду у визначений ними строк». Необхідно у законі чітко визначити які документи суб’єкти валютних операцій повинні надавати – це унеможливить зловживання на практиці.

3. Відповідно до статті 13 проекту Національний банк України при запровадженні такого заходу захисту, як встановлення граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів, «може встановлювати винятки та/або особливості для окремих товарів/галузей економіки за поданням Кабінету Міністрів України». За окремими операціями з експорту та імпорту товарів граничні строки розрахунків, установлені Національним банком України, можуть бути продовжені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку.

Проте положення законопроекту у наведеній редакції не повною мірою відповідають конституційним приписам статті 13 щодо забезпечення державою захисту прав усіх суб’єктів права власності і господарювання та рівності усіх суб’єктів права власності перед законом.

4. Проектом пропонується, зокрема, статтю 1621 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в новій редакції, відповідно до якої пропонується встановити адміністративну відповідальність за порушення порядку здійснення валютних операцій.

Необхідно зауважити, що проектом закону про валюту і валютні операції не у повному обсязі визначено як правову природу валютних операцій, так і порядок їх здійснення, питання проведення валютних операцій мають бути унормовані у нормативно-правових актах Національного банку України.

Відтак, з нашої точки зору, викладення адміністративної норми у такій спосіб, як запропоновано проектом, не враховує вимог пункту 22 статті 92 Конституції України, відповідно до якої, зокрема, діяння які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Тобто, склад адміністративного правопорушення має визначатися безпосередньо Верховною Радою України і виключно законом.

5. Положення статті 11 законопроекту про відповідальність органів валютного нагляду та агентів валютного нагляду, їх посадових осіб, які «несуть відповідальність, передбачену законодавством України», необхідно узгодити з приписами статті 92 Конституції України.

6. У статтях 9, 12 законопроекту передбачено обов'язкове розміщення Національним банком відповідної інформації “на сторінках офіційного Інтернет-представництва Національного банку України», зокрема “Звіт про застосування заходу (заходів) захисту має бути оприлюднений на сторінках офіційного Інтернет-представництва Національного банку України і безстроково там зберігатись» (частина четверта статті 12 проекту).

Проте зазначені положення не узгоджуються з нормами Закону України «Про Національний банк України».  Так, відповідно до статті 1 цього Закону «офіційним виданням Національного банку України є друковане видання Національного банку, зареєстроване у встановленому порядку», а згідно зі статтею 68 цього Закону Нацбанк публікує “в офіційних виданнях поточну банківську інформацію, інформацію з питань грошово-кредитної та банківської статистики, яка не належить до державної та банківської таємниці».

7. Хибним, на наш погляд, є застосований у статті 2 проекту спосіб викладення значення термінів, що використані у законі, шляхом посилання на назви окремих законів, у яких визначаються та використовуються відповідні терміни і поняття. Вважаємо, що абзац у такій, наприклад, редакції «Термін «банк» вживається у значенні, визначеному Законом України «Про банки і банківську діяльність» може бути виключений із тексту проекту, що не позначиться негативно на ясності і повноті викладення відповідних положень закону.

У той же час у статті 2 передбачається, що «інші терміни, що використовуються в цьому Законі, вживаються у значеннях, визначених іншими законами України з питань регулювання фінансових послуг». Проте у законопроекті застосовується, наприклад, термін «електронні гроші», що визначений не законом, а у нормативно-правових актах Національного банку України. Необхідно було б визначити цей термін у відповідних положеннях законопроекту. Слід зважати також на те, що прийняття закону про валюту є лише складовою із цілої низки інших зобов’язань у фінансовій та економічній сферах, що прийняті Україною згідно Угоди про асоціацію з ЄС, зокрема щодо впровадження принципів регулювання вільного руху капіталу. Наступним кроком може бути унормування відповідних питань на виконання положень Директиви № 2015/849/ЄС стосовно визначення статусу віртуальних (електронних) валют.

Іншим прикладом помилковості застосованого способу викладення тексту термінів є посилання на Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», Зокрема, у значенні Закону про фінпослуги фінансовою послугою є операції з фінансовими активами, а фінансові активи - кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів». Використання у законі про валютні операції терміну «фінансові послуги» у наведеному вище значенні Закону про фінпослуги ускладнює оцінку правової природи валютних операції у розумінні відповідних положень законопроекту.

Відтак, предметом законодавчого визначення мають бути тільки терміни і поняття, які є необхідними для розкриття змісту норми закону.

Законопроект потребує також суттєвого термінологічного уточнення, оскільки редакція деяких термінів викладена недбало, а у тексті проекту застосовуються окремі елементи з термінів, що визначені у статті 2 проекту.

Наприклад, відповідно до визначення терміну валютними цінностями є «національна валюта України (гривня), іноземна валюта та банківські метали», отож далі у тексті, якщо йдеться про ці три складові, мав би використовуватися термін «валютні цінності» . Проте у тексті, наприклад, статті 1 законопроекту йдеться про переміщення через кордон «валюти України та іноземної валюти, а також валютних цінностей». Застосовуються у проекті також терміни «національна валюта», «національна валюта України», «національна валюта України (гривня)», «гривня», «грошова одиниця України – гривня»,електронні гроші, номіновані в гривні» тощо. На наш погляд, для редакційного уточнення доцільно було б доповнити термінологічний апарат закону визначенням нового терміну, відтворивши конституційну норму статті 99, і викласти його у такій редакції:

«гривня – грошова одиниця України».

У статті 11 проекту йдеться про повноваження «державного органу, що реалізує державну податкову і митну політику», а у статтях 13, 14, 15 проекту – про «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику» - необхідно внести відповідні уточнення до тексту цих статей, узгодивши їх з нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Окремі терміни у законопроекті не несуть нормативного навантаження, а тому не породжують ніяких правових наслідків, відтак, їх доцільно виключити із тексту проекту, наприклад: «рух певної суми коштів», «інші операції», «інші кошти», «інші документі», «Національний банк України може ураховувати», «адекватно вчиненому порушенню» тощо.

**Заступник Керівника**

**Головного управління В.Мілованов**