

ЩОДО ЗМІН У ВАЛЮТНИХ І БАНКІВСЬКИХ ВІДНОСИНАХ В УКРАЇНІ REGARDING CHANGES IN CURRENCY AND BANKING RELATIONS IN UKRAINE

Музика-Стефанчук О.А., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри фінансового права

Науково-навчальний інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідний інститут інтелектуальної власності Національної академії правових наук України

Савенкова В.Г., к.ю.н.,
заступник директора з наукової роботи

Приватний вищий навчальний заклад «Фінансово-правовий коледж»

«Нам потрібна держава, яка розвине додаткові можливості й візьме на себе нові зобов'язання, але лише в тому випадку, якщо ми зможемо знайти нові способи її закувати, мобілізувати суспільство й захистити наші свободи».

(“The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty by Daron Acemoglu and James Robinson”, 2019)

Стаття присвячена розгляду положень проектів законів, що стосуються адміністративної відповідальності за незаконні відмову або обмеження у здійсненні готівкових валютних операцій. Також викладається авторське бачення щодо можливості запровадити в Україні cashless економіку, яка передбачає відмову від готівкових розрахунків. Аргументується неготовність України до таких нововведень. На сьогодні в умовах режиму воєнного стану недоцільно запроваджувати у сфері розрахункових відносин такі радикальні зміни. Ні держава, ні громадяни не готові до цього та їй нема нагальної у цьому потреби. Аналізуються проблеми, що виникли на ринку фінансових послуг України у 2023 р. Особлива увага приділяється розгляду випадків, коли банки та небанківські фінансові установи відмовлялися громадянам у здійсненні готівкових валютно-обмінних операцій, вказуючи ніби то на ознаки «зношення» банкнот. У контексті цього аналізуються норми банківського законодавства, які стосуються валютно-обмінних операцій. Нині банки повинні здійснювати валютно-обмінні операції з усіма без винятку банкнотами іноземної валюти, крім значно зношених чи пошкоджених.

Розглядаються норми Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України. До червня 2023 р. у цьому Положенні містився Додаток, де викладалися ознаки зношення банкнот іноземної валюти, які приймаються банками, небанківськими установами та операторами поштового зв'язку, пунктами обміну валюти на території України. Тепер цей Додаток виключили, натомість закріпили положення, відповідно до яких банкам, небанківським установам заборонено: встановлювати обмеження щодо номіналу та року емісії банкнот іноземної валюти, які є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, з якою здійснюються валютно-обмінні операції; відмовляти клієнтам у здійсненні валютно-обмінних операцій з банкнотами іноземної валюти, які за дизайном і елементами захисту повністю відповідають зразкам та описам, справжність яких підтверджена з використанням відповідного обладнання.

Ключові слова: валютно-обмінні операції, готівковий обіг, безготівковий обіг, іноземна валюта, відповідальність, споживачі фінансових послуг, банк, небанківська установа.

The article is devoted to the consideration of the provisions of the draft laws concerning administrative responsibility for illegal refusals or restrictions on the implementation of cash currency transactions. The author's vision regarding the possibility of introducing a cashless economy in Ukraine, which involves the rejection of cash payments, is also presented. It is argued that Ukraine is not ready for such innovations. Currently, in the conditions of the martial law regime, it is impractical to introduce such radical changes in the sphere of settlement relations. Neither the state nor citizens are ready for this, and there is no urgent need for it. The problems that arose in the financial services market of Ukraine in 2023 are analyzed. Special attention is paid to the consideration of cases when banks and non-banking financial institutions refused citizens to carry out cash currency exchange operations, indicating, as it were, signs of “wearing” of banknotes. In the context of this, the norms of banking legislation, which relate to currency exchange operations, are analyzed. Currently, banks must carry out currency exchange operations with all foreign currency banknotes without exception, except for significantly worn or damaged ones.

The Regulation on the structure of the foreign exchange market of Ukraine, the conditions and procedure for trading foreign currency and bank metals on the foreign exchange market of Ukraine are considered. Until June 2023, this Regulation contained an Appendix, which outlined the signs of wear and tear of foreign currency banknotes that are accepted by banks, non-banking institutions and postal operators, and currency exchange points on the territory of Ukraine. Now this Appendix has been excluded, instead, provisions have been established according to which banks and non-banking institutions are prohibited from: 1) setting restrictions on the denomination and year of issuance of foreign currency banknotes that are legal tender on the territory of the relevant foreign state with which currency exchange operations are carried out; 2) refuse clients to carry out currency exchange transactions with foreign currency banknotes, which in terms of design and security elements fully correspond to the samples and descriptions, the authenticity of which has been confirmed using the appropriate equipment.

Key words: currency exchange operations, cash circulation, non-cash circulation, foreign currency, responsibility, consumers of financial services, bank, non-banking institution.

У червні 2023 р. громадяни України отримали новину, буцімто в Україні скасують готівкові розрахунки, що всі розрахунки перейдуть у форму безготівкових. Також було оприлюднено проекти Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності за незаконні відмову або обмеження у здійсненні готівкових валютних операцій» (реєстр. № 9404 від 20.06.2023)» (далі – проект № 9404), а згодом – альтернативний проект Закону Укра-

їни «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності за деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій прав громадян на здійснення валютно-обмінних операцій» (реєстр. № 9404-1 від 30.06.2023)» (далі – проект № 9404-1), які покликані дещо удосконалити валютно-обмінні операції.

Дана стаття присвячена розгляду положень цих проектів, а також пропонується авторське бачення того, чи

може Україна відмовитись від готівкової форми розрахунків.

Протягом весни-початку літа 2023 р. на ринку фінансових послуг почастішали випадки, коли банки та небанківські фінансові установи відмовляли громадянам у здійсненні готівкових валютно-обмінних операцій, вказуючи ніби то на ознаки «зношення» банкнот.

Відповідно до постанови НБУ № 76 від 20 червня 2023 року «Про затвердження Змін до Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні» [1] банки повинні здійснювати валютно-обмінні операції з усіма без винятку банкнотами іноземної валюти, крім значно зношених чи пошкоджених.

Звернемось до Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України, яке затверджене постановою Правління НБУ від 02.01.2019 р. № 1 [2], щоб з'ясувати ознаки зношеності. До червня 2023 р. у цьому Положенні містився Додаток, де викладалися ознаки зношення банкнот іноземної валюти, які приймаються банками, небанківськими установами та операторами поштового зв'язку, пунктами обміну валюти на території України. Тепер Додаток виключили і виклали п. 32 і 33 у такій редакції:

«32. Банкам, небанківським установам заборонено встановлювати обмеження щодо номіналу та року емісії банкнот іноземної валюти, які є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави, з якою здійснюються валютно-обмінні операції.

33. Банкам, небанківським установам заборонено відмовляти клієнтам у здійсненні валютно-обмінних операцій з банкнотами іноземної валюти, які за дизайном і елементами захисту повністю відповідають зразкам та описам, що наведені на сторінках офіційних сайтів центральних/національних банків іноземних держав, справжність яких підтверджена з використанням відповідного обладнання.

Банк, небанківська установа підтверджують справжність банкнот іноземної валюти з використанням лічильників/сортувальників банкнот з функцією контролю ультрафіолетового, інфрачервоного та магнітного захисту та/або приладів (детекторів), що забезпечують збільшення зображень, візуалізацію ультрафіолетового та інфрачервоного захисту та магнітний контроль».

Якщо банкнота має ознаки значного зношення або пошкодження, незалежно від її року випуску клієнту можуть запропонувати здійснити операцію інкасо (тобто, на обмін в іноземний банк, але власнику банкноти за це доведеться заплатити певний відсоток від номіналу банкноти).

Відповідно до п. 170 Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні, яка затверджена постановою Правління НБУ від 25.09.2018 р. № 103 [3], банк (філія, відділення)/небанківська фінансова установа приймають на інкасо:

1) банкноти іноземної валюти, які набули під час обігу одну або кілька ознак значного зношення/пошкодження:

розірвані (розрізані) на частини;

із пошкодженими елементами дизайну та захисту (видалені цифрові чи текстові позначення номіналу, зображення портрета, оптично-змінні елементи захисту, захисні стрічки);

зі змінним первісним кольором паперу та/або зображень;

із локальними забрудненнями (плямами), включаючи видимі в ультрафіолетових променях, загальна площа яких перевищує половину площі банкноти;

із загальними забрудненнями, включаючи ті, що спричиняють люмінесценцію паперу в ультрафіолетових променях;

обпалені, пропалені, трухлі (пошкоджені внаслідок тривалої дії вологи, різних рідин, хімікатів або з ознаками гниття);

мають явні друкарські недоліки;

2) банкноти, які вилучені іноземною державою з обігу після дати, оголошеної банком-емітентом відповідної валюти (за наявності згоди банку-кореспондента відповідної держави на обмін цих банкнот).

За п. 170⁴ цієї Інструкції небанківська фінансова установа зобов'язана у внутрішньому положенні (інструкції) про організацію роботи щодо здійснення касових операцій визначити:

1) порядок та умови надання послуг з приймання на інкасо банкнот іноземної валюти;

2) тариф комісійної винагороди за операцію інкасо та умови її сплати клієнтом;

3) строки виплати клієнтам відшкодування за зношені банкноти іноземної валюти з урахуванням договірних відносин небанківської фінансової установи з банками України.

Керуючись п. 170⁵ названої Інструкції, банк, небанківська фінансова установа, які надають послуги з приймання банкнот іноземної валюти на інкасо, зобов'язані розмістити в доступному для огляду клієнтами місці таку інформацію:

1) витяг з наказу (розпорядження) про встановлені тарифи на послуги з приймання на інкасо банкнот іноземної валюти;

2) повідомлення про ознаки значного зношення/пошкодження банкнот іноземної валюти, перелік яких зазначений у п. 170 Інструкції.

Також важливе значення має Додаток 5 до Інструкції № 103, де визначені критерії оцінки якості сортування банкнот. Тут можна побачити критерії та ознаки зношених банкнот, які належать до національної валюти (оскільки цей Додаток стосується підпункту 2 п. 55 розділу IV «Вимоги щодо порядку оброблення банкнот (монет) національної валюти».

Ознаки зношення банкнот і монет містяться також у Правилах визначення платіжних ознак та обміну банкнот, розмінних та обігових монет національної валюти України, які затверджені постановою Правління НБУ від 03.12.2018 р. № 134 [4]. Проте ці ознаки стосуються знову ж таки лише національної валюти України.

Отже, якщо банк чи небанківська фінансова установа порушують нормативно-правові приписи НБУ і, відповідно, порушують права споживачів фінансових послуг при обміні валюти, споживачеві слід звернутися зі скаргою до керівництва відповідної установи. Якщо така скарга залишиться без реакції керівництва, то слід звернутися до НБУ.

Також не варто забувати про існування адміністративної відповідальності. Так, за ч. 5 ст. 156¹ КУпАП «Порушення законодавства про захист прав споживачів»: ненадання, несвоєчасне надання споживачу фінансових послуг інформації про умови надання фінансової послуги, яку він має намір отримати, та іншої інформації, обов'язковості надання якої споживачу фінансових послуг передбачена законодавством, а також надання інформації про фінансову послугу, учасника ринку фінансових послуг, що містить неповні, неточні або недостовірні відомості (дані), – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб, ФОП – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ці самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб, ФОП – від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5]. Це положення цілком корелюється із ст. 41¹ чинного на сьогодні Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [6] (з 01.01.2024 р. має набрати чинності

Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14 грудня 2021 р.).

Відповідно до ст. 162¹ КУпАП «Порушення порядку здійснення валютних операцій» порушення порядку здійснення валютних операцій – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб юридичних осіб (крім уповноважених установ), громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тобто положення цієї статті не поширюються на уповноважені установи – банки, небанківські фінансові установи та оператори поштового зв'язку, які отримали ліцензію НБУ (відповідно до Закону України «Про валюту і валютні операції»).

Ми розглянули деякі особливості здійснення валютно-обмінних операцій, а тепер перейдемо до другої частини нашої статті – критичний огляд двох проектів законів, які стосуються купівлі-продажу готівкової іноземної валюти.

Отже, проект № 9404. Цей проект встановлює відповідальність за незаконну відмову або встановлення обмежень у здійсненні операцій з купівлі у фізичних осіб готівкової іноземної валюти саме *посадових осіб уповноважених установ*.

Водночас, відповідно до п. 2.4 Положення про порядок накладення адміністративних штрафів, затвердженого постановою Правління НБУ від 29.12.2001 р. №563, до посадових осіб уповноважених установ належать:

- голова, його заступники та члени ради банку;
- керівник філії іноземного банку;
- голова, його заступники та члени правління банку;
- головний бухгалтер банку, його заступники;
- керівник відокремленого підрозділу;
- посадові особи банку, відповідальні за здійснення сукупності чи окремих заходів з фінансового моніторингу.

Звертаємо увагу, що фактично відмовляти громадянам у проведенні валютних операцій буде операційний працівник уповноваженої установи, якого не віднесено чинним законодавством до посадових осіб уповноважених установ.

Відповідно до ст. 14 КУпАП «Відповідальність посадових осіб»: посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

За ч. 1 ст. 9 КУпАП: адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Очевидно, що відмова операційного працівника уповноваженої особи чи касира не являє собою дії чи бездіяльність, за які має нести відповідальність посадова особа уповноваженої установи. Тобто сумнівною видається процедура притягнення до відповідальності посадової особи.

У свою чергу, запровадження відповідальності посадових осіб уповноважених установ за правопорушення, яке вчинено працівниками уповноважених установ порушує конституційний принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, а також принцип правової (юридичної) визначеності, і внаслідок цього не відповідає частині другої статті 61 Конституції України.

Далі. Проект 9404 встановлює відповідальність посадових осіб уповноважених установ у двох випадках. Перший випадок – *незаконна відмова* у здійсненні операцій з купівлі у фізичних осіб готівкової іноземної валюти. З даного формулювання видається, що відмова у здійсненні операцій з купівлі у фізичних осіб готівкової іноземної валюти може бути як законною, так і не закон-

ною, тобто не ґрунтуватись на нормах діючого в Україні законодавства. Тому дане словосполучення є спірним та неоднозначним. Посадові особи уповноважених установ розробляють та затверджують відповідні внутрішні положення про проведення валютно-обмінних операцій. Дані положення розроблені на підставі низки нормативно-правових актів (законів, постанов Кабінету Міністрів України та НБУ тощо). До того ж, вони містять у собі перелік законних підстав для відмови у проведенні валютно-обмінних операцій. Тому внутрішні положення уповноваженої установи вважаються виданими у відповідності до чинних нормативно-правових актів до тих пір, поки протилежне не буде встановлено у законний спосіб. Отже, посадова особа уповноваженої установи, затверджуючи положення про проведення валютно-обмінних операцій та відповідальний працівник, який виконує таке положення, діє відповідно до Закону.

Другий випадок – *встановлення обмежень* у здійсненні операцій з купівлі у фізичних осіб готівкової іноземної валюти. Термін «встановлення обмежень» є досить широким поняттям, яке може трактуватись як будь-яке обмеження (відключення електроенергії, некоректна робота реєстрів, введення адміністрацією додаткових обмежень щодо робочого часу відділень та ін.), через яке фізична особа буде позбавлена можливості здійснювати обмінні операції. На нашу думку, це надає можливість для зловживання правами певній категорії громадян (особливо в умовах воєнного стану).

Розглядуваний проект 9404 встановлює відповідальність виключно у випадку здійснення операції із купівлі у фізичних осіб готівкової іноземної валюти. Однак є ще обмін іноземної валюти та переказ іноземної валюти, конвертація тощо. З огляду на це, на нашу думку, слід передбачити більш широкий спектр валютних операцій, враховуючи положення Закону України «Про валюту та валютні операції».

Законопроект передбачає надання Національній поліції України повноважень на складання протоколів про адміністративне правопорушення. Таке положення суперечить ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції», де передбачено, що уповноваженим органом, який наділений правом на перевірку дотримання уповноваженими установами валютного законодавства (в тому числі й відповідність внутрішніх положень), є НБУ. Тобто проектом пропонується, щоб протокол про адміністративне правопорушення складався не уповноваженою на те особою.

Стосовно проекту № 9404-1. У ньому частково повторюються наведені вище положення. Також цим проектом пропонується доповнити ст. 6 Закону України «Про валюту і валютні операції» [7] частиною п'ятою, та ввести заборону встановлювати обмеження щодо номіналу та року емісії банкнот іноземної валюти, які є законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави. Також пропонується встановити заборону відмовляти у здійсненні валютно-обмінних операцій з банкнотами іноземної валюти, які повністю відповідають зразкам та описам на офіційних сайтах центральних/національних банків іноземних держав, і справжність яких підтверджена з використанням обладнання, визначеного нормативно-правовими актами НБУ.

Згідно із діючим Положенням про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України, яке затверджене постановою Правління НБУ від 02.01.2019 № 1 (надалі – Положення), а саме пунктами 32 та 33, банкам і небанківським установам також заборонено обмежувати номінал та рік емісії іноземних банкнот, які є законним платіжним засобом в іноземній державі, з якою здійснюються валютно-обмінні операції. Крім того, вони не можуть відмовляти клієнтам у валютно-обмінних операціях з іноземними банкнотами,

які повністю відповідають офіційним зразкам і описам, що наведені на сторінках офіційних сайтів центральних/національних банків іноземних держав, з підтвердженням справжності за допомогою відповідного обладнання.

Пропозиція закріпити на рівні Закону норму, що має місце у підзаконному нормативно-правовому акті, має сенс тоді, коли є проблеми із дотриманням та практичною реалізацією останньої. Відповідно до ч. 2 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» [8] НБУ видає нормативно-правові акти з питань, віднесених до його повноважень, які є обов'язковими для органів державної влади і органів місцевого самоврядування, юридичних та для фізичних осіб. Якщо хтось не виконує відповідні приписи, то такі дії (бездіяльність) можна оскаржити у встановленому законом порядку. Отже, у даному випадку дублювання норм не матиме особливого практичного значення.

Тепер стосовно відмови від готівкового обігу (готівкових грошей). Широко резонансу набув виступ заступника керівника Офісу Президента України Р. Шурми на червневій лондонській конференції Ukraine Recovery Conference 2023 р., який запропонував заборонити в Україні обіг готівкової валюти, а усі розрахунки проводити виключно онлайн або картками. Справді, сучасні реалії свідчать, обсяги готівкових розрахунків в Україні та інших країнах

світу зменшуються. За даними НБУ упродовж 2021 р. (до повномасштабного вторгнення РФ) обсяги безготівкових операцій зростали. Так, кількість операцій із використанням платіжних карток, емітованих банками України, становила 7 817,7 млн. шт., а їх сума – 5 091,7 млрд. грн. У порівнянні з 2020 р. кількість та сума зазначених операцій зросла на третину. Ще швидшими темпами зростали обсяги безготівкових операцій (станом на початок 2022 р. 9 із 10 операцій були безготівковими) [9]. Нині цей показник майже не змінився. Водночас, бажання «бігти поперед паротягу» і створювати в умовах воєнного стану підґрунтя для першої у світі держави з cashless економікою, є не зовсім своєчасним. Ідея cashless економіки обґрунтовується намірами боротьби із корупцією. Та чи насправді це настільки вплине на корупційні явища в державі. На наш погляд, – ні. Адже існують держави, де готівковий обіг продовжуватиме функціонувати і де цілком легально можна буде легалізувати незаконно отримані готівкові кошти. Складається враження, що перехід виключно у безготівкову форму розрахунків має іншу мету, ніж та, що була озвучена раніше.

Ми не зачіпаємо питання зацікавленості та бажання громадян України до відмови від готівкової гривни, а також технічні можливості громадян – це інші аспекти проблеми, які також мають місце.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Змін до Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні: постанова Правління НБУ від 20.06.2023 р. №76. *Офіційний вісник України*. 2023. № 62. Стор. 76. Ст. 3549.
2. Про затвердження Положення про структуру валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України: постанова Правління НБУ від 02.01.2019 р. № 1. *Офіційний вісник України*. 2019. № 13. Стор. 153, стаття 477.
3. Про затвердження Інструкції про порядок організації касової роботи банками та проведення платіжних операцій надавачами платіжних послуг в Україні: постанови Правління НБУ від 25.09.2018 р. № 103. *Офіційний вісник України*. 2018. № 84. Стор. 52. Ст. 2775.
4. Про затвердження Правил визначення платіжних ознак та обміну банкнот, розмінних та обігових монет національної валюти України: постанова Правління НБУ від 03.12.2018 р. № 134. *Офіційний вісник України*. 2019. № 8. Стор. 93. Ст. 272.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 24.07.2023 р.).
6. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.
7. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 30. Ст. 239.
8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
9. Cashless-розрахунки в Україні стабільно зростають [Електронний ресурс]: Офіційне Інтернет-представництво Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/cashless-rozrahunki-v-ukrayini-stabilno-zrostayut>. дата звернення: 24.07.2023 р.).