

УДК 347.73

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА СИСТЕМУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГРОШОВОГО ОБІГУ

Михальський Ю.А., к. ю. н.,
заслужений юрист України, голова
Всеукраїнська професійна спілка правників

У статті досліджуються проблеми державного та недержавного контролю. Розглядаються доктринальні погляди на фінансовий контроль у сфері грошового обігу. Аналізуються окремі проблеми фінансового контролю.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, грошовий обіг, недержавний контроль, державний контроль.

В статье исследуются проблемы государственного и негосударственного контроля. Рассматриваются доктринальные взгляды на финансовый контроль в сфере денежного обращения. Анализируются отдельные проблемы финансового контроля.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, денежное обращение, негосударственный контроль, государственный контроль.

Mykhalskyi Y.A. PROBLEMS OF FUNCTIONAL LOAD ON THE SYSTEM OF STATE CONTROL IN THE MONEY CIRCULATION FIELD

The article deals with the problem of public and private control. We consider doctrinal views on financial control in the money circulation. Analyzed some problems of financial control.

Key words: control, financial control, currency, non-state control, state control.

Постановка проблеми. Функціонування системи фінансового контролю грошового обігу передбачає залучення до її складу цілої низки органів, на які покладаються завдання щодо здійснення даного контролю в цілому ряді сфер, до яких належать: грошово-кредитна політика, готівковий та безготівковий грошовий обіг, валютний готівковий та безготівковий обіг та фінансовий моніторинг. При цьому вся система фінансового контролю грошового обігу має діяти як єдиний злагоджений механізм, що забезпечує обіг національної та іноземної валюти на території України, запобігати порушенням законодавства в даній сфері та протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Виклад основного матеріалу. Основоположне значення грошового обігу для всієї економічної системи виключає його стихійний розвиток і саморегулювання. Відповідно, сучасні держави змушені законодавчо регулювати обіг коштів і постійно втручатися в цей економічний процес за допомогою адміністративних методів, тобто здійснювати державне управління завдяки грошовому обігу. Складність ефективною системи такого державного управління полягає, знову таки, у масовості учасників грошового обігу: необмежене число суб'єктів управління суттєво ускладнює процес відслідковування точності виконання управлінської команди. У даному разі в якості такої команди виступають приписи нормативних актів відносно правил грошового обігу, а процес відслідковування точності виконання законодавчих приписів складає державний контроль за грошовим обігом. Проте колосальна кількість підконтрольних об'єктів виключає можливість здійснювати ефективний контроль будь-яким державним органом у сфері грошового обігу [1, с. 36].

Із зазначеним твердженням Є.Є. Фролової варто погодитися, адже всепроникненість та всеосяжність відносин у сфері грошового обігу насправді є їх невід'ємною властивістю, а кількість суб'єктів, що використовує грошові знаки в їх готівковій та безготівковій формах, прагне до нескінченності.

Як слушно стверджує О.О. Ситник, норми, що закріплюють правовий статус суб'єктів права грошового обігу (зокрема, повноваження центрального банку по емісії грошових коштів, правовий статус органів та агентів валютного контролю, а також правовий статус інших суб'єктів), належать до Загальної частини права грошового обігу [2, с.183] або, в цілому, до емісійного права. Водночас, варто розрізняти повноваження органів, що забезпечують грошовий обіг та органів фінансового контролю грошового обігу.

Так, основоположним органом, який забезпечує емісію грошових знаків та грошовий обіг в цілому, а також його відповідне нормативне регламентування, є Національний банк України, що діє згідно з однойменним Законом «Про Національний банк України» від 20 травня

1999 р. У допомогу йому діє система банківських установ, згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. У сфері узгодження грошово-кредитної політики та валютного регулювання діяльність також здійснює Кабінет Міністрів України, як це передбачено Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., Законом України «Про Національний банк України» та Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р., № 15-93.

Паралельно з цим здійснюють свою діяльність органи фінансового контролю, що та-



кож діють у сфері грошового обігу. Система даних органів з питань фінансового контролю загалом є відносно стійкою, визначеною і включає в себе низку відповідних державних органів. На відміну від неї, система органів державного фінансового контролю грошового обігу не є чітко визначеною та закріпленою на законодавчому рівні, у тому числі в питаннях функціонального навантаження.

Питання викликає місце та роль Національного банку України у сфері фінансового контролю грошового обігу. Це пов'язано з тим, що, будучи головним, а в ряді випадків і єдиним органом, що забезпечує здійснення грошового обігу, він доволі часто, згідно з чинним законодавством, має передавати повноваження з фінансового контролю іншим державним органам. Зокрема, Положенням про ведення касових операцій у національній валюті в Україні від 15 грудня 2004 р., № 637 передбачено ведення контролю податковими органами. На сьогодні контроль за дотриманням порядку проведення готівкових розрахункових операцій покладено здебільшого на органи державної податкової служби [3, с. 3]. Відповідні моменти зустрічаються і в діяльності Державної фінансової інспекції України, що реалізує норми Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р., які розповсюджуються на готівкові та безготівкові операції державних підприємств, установ та організацій і операції з державними коштами інших суб'єктів.

У результаті, маючи основним завданням забезпечення грошового обігу, Національний банк України ніби втрачає контроль над його здійсненням у ряді сфер. Зазвичай при цьому він має всі необхідні контрольні повноваження для здійснення грошового обігу в банківській сфері, але й інші сфери начебто виходять, хоча й частково, з-під його контролю.

Як зазначає Є.Є. Фролова, усі законодавчо закріплені цілі Центрального банку нерозривно пов'язані з державним регулюванням грошового обігу. На основі вищесказаного, нею робиться висновок, що основне призначення діяльності Центрального банку – державне регулювання грошового обігу, а ціллю такого регулювання є захист і забезпечення стійкості рубля, ефективного та безперебійного функціонування платіжної системи, оскільки і розвиток та укріплення банківської системи є завданнями, які Центральный банк вирішує в рамках досягнення поставленої перед ним цілі. Без вирішення цих задач досягнення вказаної цілі неможливе. Тому що неможливо забезпечити високу стійкість та платоспроможність рубля і його стабільний курс відносно іноземних валют, якщо в країні відсутня сучасна банківська система, що забезпечує оперативне і безперебійне здійснення розрахунків [1, с. 37].

Вищевказане цілком застосовне і до національних реалій, проте Є.Є. Фролова упускає такий важливий момент, як здійснення грошового обігу і поза банківською системою, що в умовах існування значної тінізації економіки та здійснення досить великої маси готівкових розрахунків теж суттєво впливає на

стабільність грошової одиниці та забезпечення її курсової стійкості.

Відповідно, Національний Банк України повинен мати повноваження з контролю за грошовим обігом і поза межами банківської системи. Це завдання, передусім, слід вирішувати в контексті реалій фінансового контролю грошового обігу, що зумовлює існування рівневої системи такого контролю.

Як було з'ясовано вище, до складу системи державного фінансового контролю грошового обігу входять державні та недержавні органи, останні з яких мають відповідні повноваження, закріплені законодавчо та можуть бути названі агентами фінансового контролю в даній сфері. До державних органів контролю, зокрема, належать Національний Банк України, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України (у складі якої діють податкова та митна служби), Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба фінансового моніторингу та інші органи, що забезпечують валютний контроль та фінансовий моніторинг.

З огляду на структуру й функціональне призначення органів державного фінансового контролю у сфері грошового обігу України, доцільно закріпити відповідні повноваження та статус Національного Банку України як ключової ланки та органа фінансового контролю у сфері грошового обігу. Також виникає питання позиціонування митних та податкових органів у якості агентів фінансового контролю, хоча б навіть з тієї точки зору, що вони, згідно із Законами України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. та Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», позиціонуються саме як державні органи з відповідною компетенцією. Крім того, такий їх правовий статус не закріплений чинними нормативно-правовими актами, зокрема й Положенням про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, яке вказує на здійснення контролю за касовими операціями саме податковими органами.

З урахуванням вищезазначеного, система суб'єктів державного фінансового контролю у сфері грошового обігу має включати:

1) державні фінансового контролю, які в свою чергу поділяються на:

а) основний орган державного фінансового контролю, що діє у всіх сферах грошового обігу – Національний Банк України;

б) інші органи державного фінансового контролю: Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України (у складі якої діють податкова та митна служби), Міністерство внутрішніх справ країни, Державна служба фінансового моніторингу, Міністерство інфраструктури України, Міністерство юстиції України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

2) агентів фінансового контролю (переважно недержавні органи фінансового контролю): банківські установи, страхові і пере-

страхові компанії, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; компанії з управління активами; оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів; філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України; спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу (суб'єкти підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна; суб'єкти господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них; суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне) казино; нотаріуси, адвокати, аудиторі, аудиторські фірми, фізичні особи-підприємці, які надають послуги з бухгалтерського обліку, суб'єкти господарювання, що надають юридичні послуги (за винятком осіб, які надають послуги у рамках трудових правовідносин); фізичні особи-підприємці та юридичні особи, які проводять фінансові операції з товарами (виконують роботи, надають послуги) за готівку); інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги.

Враховуючи вказане вище, потрібно на законодавчому рівні закріпити за Національним банком України повноваження у здійсненні загального фінансового контролю у сфері грошового обігу, якому, у тому числі, повинні будуть надавати відповідну інформацію з метою її подальшого аналізу та оперативного реагування інші органи державного фінансового контролю у сфері грошового обігу.

Вагомим питанням здійснення контролю у сфері грошового обігу є й забезпечення функціонування системи органів валютного контролю. Сам контроль розглядається як діяльність держави, спрямована на забезпечення дотримання валютного законодавства при здійсненні валютних операцій [4, с. 6]. Проте, як наголошують його дослідники, сама система контролю є далекою від досконалості.

Так, М.М. Артемов [5, с. 51] відзначає значну громіздкість та нескоординованість системи органів і агентів валютного контролю, відсутність єдиної системи організації валютного регулювання та валютного контролю при нечіткому розмежуванні функцій федеральних органів, достатньо сильний відомчий підхід при вирішенні багатьох проблем. І всі ці негативні моменти не дозволяють повною мірою забезпечити захист інтересів держави й самих господарюючих суб'єктів при здійсненні ними валютних операцій. При цьому він пропонує більш чітко закріпити розподіл повноважень державних органів у сфері валютного контролю [5, с. 51-52].

Подібної думки дотримуються й вітчизняні дослідники: С.І. Лучковська [6], О.С. Шевчик [7], А.М. Іскоростенський [8].

Щодо України, до кола контролюючих суб'єктів у галузі валютного контролю належать органи та агенти валютного контролю. Агентства валютного контролю є уповноважені банки та інші фінансові установи, національний оператор поштового зв'язку, що отримали ліцензію на проведення валютних операцій та в рамках ліцензійних зобов'язань здобули відповідний статус. До кола органів валютного контролю належать Національний банк України, Державна фіскальна служба України [9, с. 1021]. Проте відповідного законодавчого закріплення окреслена система не має, а її склад можна визначити лише із загального змісту норм Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». Також у вказаному Декреті не передбачено повноваження з контролю з боку Рахункової палати (хоча у Законі України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р. містяться положення, які дозволяють їй контролювати валютні операції державних підприємств, установ і організацій та операції з державними коштами, у тому числі й у валюті) і не враховано можливість контролю з боку Державної фінансової інспекції України, що реалізує норми Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. щодо дотримання фінансової дисципліни у відносинах із державними коштами.

Певну специфічну групу контролюючих суб'єктів у системі валютного контролю складають і правоохоронні органи. Вони посідають особливе місце в системі валютного контролю, оскільки фактично, здійснюючи відповідні контрольні заходи щодо дотримання законності та правопорядку в сфері обігу валютних цінностей, не є ні органами, ні агентами валютного контролю. При цьому правоохоронні органи виконують завдання щодо підтримки законності та правопорядку в різних сферах діяльності, у тому числі і в сфері обігу валютних цінностей [9, с. 1022].

Таким чином, система валютного контролю в Україні є нібито дворівневою: на першому рівні перебувають органи валютного контролю, а на другому – агенти такого контролю. Але закріплені у Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» відповідні повноваження кожного із суб'єктів контролю не дають можливості скласти єдину цілісну систему з наявним координаційним центром (органом, що має координувати валютно-контрольну діяльність інших органів), а також у ньому не передбачено відповідних контрольних можливостей з боку Рахункової палати та Державної фінансової інспекції України.

Окрім вказаного, слід звернути увагу і на питання законодавчого закріплення таких взаємопов'язаних правових дефініцій, як валютне регулювання та валютний контроль. Так, на даний час у законодавстві України, у тому числі в нормах Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», відсутні законодавчо закріплені визначення даних понять, хоча при цьому розділом III даного Де-



крету регламентовані повноваження органів у сферах як валютного регулювання, так і валютного контролю.

Інколи провести чітку межу між даними категоріями досить складно, зважаючи на те, що вони є взаємодоповнюючими та проникають одна в одну. Зокрема, у ході здійснення валютної політики, як це передбачено абз. 1 ч. 1 ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», контроль, що проводиться з метою отримання даних у ході корегування даної політики, найчастіше у вигляді спостереження та аналізу даних на основі ст. 46 Закону України «Про Національний банк України», не передбачений нормами вищезазначеного Декрету.

Слід цілком погодитися з думкою К.Г. Миттельман, що відсутність регламентації статусу національної валютної системи пов'язана з прогалинами в нормах валютного законодавства, а саме з відсутністю законодавчо закріплених визначень, понять «валютне регулювання» і «валютний контроль». Не дивлячись на використання даних термінів у найменуванні і тексті Закону про валютне регулювання, їх легальне визначення на сьогодні відсутнє, що не сприяє вдосконаленню валютного механізму та валютним відносинам із зарубіжними країнами, банками, біржами і в цілому викликає сумніви в точності таких похідних понять, як «органи валютного регулювання та контролю», а також в актуальності та логічності покладених на них повноважень [10, с. 15-16].

Тож особливо необхідним є закріплення на законодавчому рівні визначення понять «валютне регулювання» і «валютний контроль», що закладе відповідну основу для розмежування компетенції та функціонального навантаження органів у сфері валютного регулювання та валютного контролю.

Висновки. У цілому, враховуючи вищезазначене, потрібно провести перебудову системи валютного контролю на основі закріплення статусу координаційного органу у сфері валютного контролю та відповідного відображення повноважень усіх органів, що мають компетенцію щодо здійснення контролю в даній сфері, з урахуванням вищезапропонованої структури системи суб'єктів державного фінансового контролю у сфері грошового обігу.

Така система державного фінансового контролю, з урахуванням функціонального

навантаження на органи валютного контролю, повинна мати наступний вигляд:

- Національний банк України – головний орган валютного контролю, що отримує дані від всіх органів валютного контролю та координує їх діяльність;

- інші державні органи фінансового контролю (податкова та митні служби; Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України, Міністерство внутрішніх справ України);

- агенти фінансового контролю (банківські установи та інші фінансові установи, національний оператор поштового зв'язку, що отримали ліцензію на проведення валютних операцій).

Також необхідно у нормах валютного законодавства закріпити статус органів валютного контролю за Рахунковою палатою, Державною фінансовою інспекцією і передбачити можливість здійснення такого контролю органами Міністерства внутрішніх справ України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фролова Е.Е. Государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Е. Фролова. – М., 2011. – 54 с.
2. Ситник А.А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Ситник. – М., 2010. – 230 с.
3. Стреляний В.І. Правове регулювання поточного фінансового контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахункових операцій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.І. Стреляний – Х., 2010. – 18 с.
4. Артемов Н.М. Валютный контроль [Текст] / Н.М. Артемов. – М: Профобразование, 2001. – 126 с.
5. Артемов Н.М. Валютное регулирование в Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Н.М. Артемов. – М., 2002. – 54 с.
6. Лучковська С.І. Правові основи валютного контролю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.І. Лучковська. – К., 2007. – 20 с.
7. Шевчик О.С. Регулювання валютного контролю в Україні: фінансово-правовий аспект: монографія / О.С. Шевчик. – Полтава: РВВ ПДАА, 2012. – 167 с.
8. Іскоростенський А.М. Правове регулювання валютних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.М. Іскоростенський. – Ірпінь, 2008. – 21 с.
9. Шевчик О.С. Поняття та особливості валютного контролю / О.С. Шевчик // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1018-1024 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11socovk.pdf>.
10. Миттельман К.Г. Финансово-правовое регулирование обращения иностранной валюты на территории Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.Г. Миттельман. – М., 2013. – 22 с.