



С. І. Лучковська*

ЗМІСТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ З МЕХАНІЗМОМ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ

В сучасних дослідженнях, виданих термін “валютний контроль” переважно згадується разом із категорією “валютне регулювання”. На наш погляд, валютний контроль та валютне регулювання будучи двома категоріями, які не можуть існувати одна без одної, мають певні відмінності.

Найчастіше зміст валютного регулювання зводиться до діяльності держави та уповноважених нею органів, спрямованої на регламентацію міжнародних розрахунків і порядку здійснення операцій з валютними цінностями¹. Інші вчені розглядають валютне регулювання як видання державою (союзом держав) правил (регламентація) випуску в обіг (емісії), вилучення з обігу національної валюти, обміну валют, а також платежів нерезидентам і надходжень валют від них². Подібні визначення акцентуючи увагу на операціях з валютними цінностями як об'єкта регулювання, які відображають так звані динамічні валютні правовідносини, не враховують наявність “статичних” валютних правовідносин, пов’язаних, наприклад, з визначенням обсягу та охороною прав на валютні цінності. А тому, вважаємо, що валютне регулювання є виконанням державою функцій регламентації усієї сфери валютних відносин, погоджуючись з розумінням валютного регулювання як законодавчої форми здійснення валютної політики держави³.

Стосовно розкриття змісту валютного регулювання у чинному законодавстві, то, не зважаючи на існування майже однайменного нормативно-правового акту (Декрету Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання і валютного контролю” від 19 лютого 1993 р.), цей Декрет не містить визначення категорії “валютне регулювання”⁴. У ст. 11 Декрету встановлені лише повноваження органів валютного регулювання. Так, Національний банк України у сфері валютного регулювання: здійснює валютну політику виходячи з принципів загальної економічної політики України; складає разом з Кабінетом Міністрів України платіжний баланс України; контролює дотримання затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України; визначає у разі необхідності ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам; видає у межах, передбачених цим Декретом, обов’язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України; нагромаджує, зберігає і використовує резерви валютних цінностей для здійснення державної валютної політики; видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування; установлює способи визначення і використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валютах України, курсів валютних цінностей, виражених у іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях, згідно із ст. 8 цього Декрету; установлює за погодженням з Міністерством статистики України єдині форми обліку, звітності та документації про валютні операції, порядок контролю за їх достовірністю та своєчасним поданням; забезпечує публікацію банківських звітів про власні операції та операції уповноважених банків.

Кабінет Міністрів України у сфері валютного регулювання визначає і подає на затвердження до Верховної Ради України ліміт зовнішнього державного боргу України;

* Лучковська С. І., 2009

¹ доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

² Іоффе А. Ю. Поняття валютного регулювання // Банківське право України: Навч. посібник. Кол. авт.: Жуков А. М., Іоффе А. Ю., Кротюк В. Л., Пасічник В. В., Селіванов А. О. та ін. / За заг. ред. А. О. Селіванова. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. — С. 217; Ющенко В. А., Міщенко В. І. Валютне регулювання: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. — С. 79; Кравченко Л. М., Шапошников О. О. Валютне регулювання і валютний контроль в Україні: Навч. посіб. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. — С. 3; Воронова Л. К. Фінансове право: Підручник. — К.: Прес-центр; Моя книга, 2006. — С. 414; Орлук О. П. Фінансове право: Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 500; Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. — 4-те вид., випр. та доп. — К.: Т-во “Знання”, КОО; Л.: Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ, 2002. — С. 376, 344.

³ Дорофеев Б. Ю., Земцов Н. Н., Пушин В. А. Валютное право России. — М.: Норма, 2005. — С. 12.

⁴ Артемов Н. М. Валютное регулирование в Российской Федерации: Атореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Московская государственная юридическая академия. — М., 2002. — С. 18.

⁵ Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 17. — Ст. 184.



бере участь у складанні платіжного балансу України; забезпечує виконання бюджетної та податкової політики в частині, що стосується руху валютних цінностей; забезпечує формування і виступає розпорядником Державного валутного фонду України згідно із ст. 14 цього Декрету; визначає порядок використання надходжень у міжнародних розрахункових (клірингових) одиницях, які використовуються у торговельному обороті з іноземними державами, а також у неконвертованих іноземних валютах, які використовуються у неторговельному обороті з іноземними державами на підставі положень міжнародних договорів України.

Таким чином, роглядаючи перелік повноважень органів валутного регулювання можна звернути увагу на те, що за Національним банком закріплені основні повноваження у сфері валутного політики. Зокрема, центральний банк держави здійснює валютну політику виходячи з принципів загальної економічної політики України Адже економічні перетворення, що мають місце в країні, невід'ємно пов'язані зі здійсненням кожною державою валутної політики. Валютна політика є важливим елементом всієї економічної політики держави і підлягає регулюванню нормами права. Це є складне структурне явище, що відрізняється різноманітністю форм виразу, а також великою кількістю методів регулювання.

Поняття "валютна політика" законодавчо не закріплено. У ст. 10 Господарського кодексу України фактично вказується лише на мету валутної політики, де зазначено, що валютна політика, спрямована на встановлення й підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання⁵.

В науці валютна політика розглядається як сукупність економічних, правових й організаційних заходів, що здійснюються державними органами, центральними банківськими та фінансовими установами, а також міжнародними валютно-фінансовими установами в галузі валютних відносин⁶.

Отже, з одного боку, валютна політика є частиною державної грошово-кредитної політики та невід'ємною частиною зовнішньоекономічної політики держави. З іншого боку, валютна політика виконує роль перехідного мосту на стику національної та світової економіки, перетворюючись у важливий інструмент створення передумов інтеграції економіки України у світову економіку. При цьому, така політика завжди визначається економічним становищем всередині країни та місцем економіки держави в системі світового господарства.

Оперативні завдання валутного регулювання залежать від напрямків валютної політики та можуть змінюватися в залежності від стану платіжного балансу країни, обсягів виконання міжнародних зобов'язань, розміру офіційних валютних резервів, співвідношення доходної та витратної частини бюджету держави. Таким чином, валютна політика реалізується шляхом валутного регулювання. У зв'язку із чим, валютне регулювання формується та визначається державною валютною політикою.

Вважаємо, що валютна політика держави слугує засобом забезпечення її валютної діяльності, яка, у свою чергу, потребує відповідної регламентації відносин, що виникають між суб'єктами валутного права, встановлення меж їх функціонування, прав та обов'язків.

На наш погляд, більш точним в аспекті з'ясування сутності валутного регулювання буде розкриття поняття валютної діяльності, оскільки будь-яка діяльність характеризується власним змістом, тобто конкретними зв'язками, принципами, процесами, учасниками та елементами. Для визначення загальної спрямованості валютної діяльності України як держави необхідно сформулювати та прийняти державну концепцію валютної політики, доктрину вдосконалення цієї групи відносин.

Отже, валютна політика країни, являє собою формулювання, визначення форм, завдань та змісту валютної діяльності держави, а валютна діяльність є реалізацією напрямків валютної політики на практиці.

Функціональне призначення валютної діяльності передбачає дуалістичний підхід до її розуміння: по-перше, використання державою різноманітних інструментів та форм впливу на суб'єктів валютних відносин усередині країни; по-друге, регулювання порядку міжнародних розрахунків, курсу національної валюти, валютне стимулювання економіки.

⁵ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 18. — Ст. 144.

⁶ Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Вказ. праця. — С. 344.



Безперечно, будь-які відносини суб'єктів права, що складають зміст валютної діяльності, опосередковані державою, оскільки держава здійснює владу в різноманітних формах: прийняття нормативно-правових актів, укладення договорів, здійснення інших юридично значущих дій. Виходячи із вказаного вище, валютне регулювання є формою валютної діяльності. Валютне регулювання спрямоване на досягнення та підтримання економічної безпеки в суспільстві, зміцнення валютно-фінансового становища держави, забезпечення економічної безпеки шляхом встановлення порядку проведення валютних операцій, а також загальних принципів здійснення таких операцій⁷.

Враховуючи ту обставину, що валютне регулювання є фундаментом валютного законодавства, саме воно визначає правові основи здійснення державної політики на валютному ринку, формує економічну базу для прийняття відповідних нормативно-правових актів у сфері регламентації як валютного обігу, так і валютного контролю.

Для України з моменту проголошення її незалежності була характерна політика лібералізації у сфері регулювання валютних відносин. Це знайшло вираз у відміні державної монополії на валюту та на частину валютних цінностей і на операції з ними; у дозволі (хоч і під контролем держави) вивезення з країни валюти та низки валютних цінностей; у допущенні в певних межах обігу на території країни іноземної валюти в якості платіжного засобу.

На початку 90-х рр.. владні структури України не врахували досвід, накопичений міжнародною фінансовою спільнотою, який, як правило, передбачає наявність на початковій стадії переходу до ринку досить жорстких валютних обмежень, що вводяться в основному заходами валютного регулювання та валютного контролю⁸.

Вважаємо, що валютне регулювання у широкому сенсі — це регламентація державою принципів організації національної валютної системи та механізмів її функціонування, форма реалізації валютної політики держави. Завданнями валютного регулювання є досягнення та підтримання економічної стабільності, зміцнення валютно-фінансового становища держави, захист її економічних інтересів, стимулювання вітчизняного виробництва.

Валютне регулювання включає в себе регламентацію державою:

- системи міжнародних розрахунків, учасниками яких є національні особи;
- порядку проведення валютних операцій;
- порядку утворення та використання валютного резерву України;
- порядку створення та використання валютних фондів господарюючих суб'єктів;
- порядку здійснення валютного контролю;
- застосування заходів юридичної відповідальності за порушення правил валютного законодавства.

Як бачимо, валютний контроль є складовою частиною валютного регулювання, інструментом валютної політики, а також, як наслідок, — однією зі сторін валютної діяльності.

Валютний контроль є важливою умовою реалізації валютного регулювання в політиці держави. Поява механізму валютного контролю обумовлюється, перш за все, економічними причинами. Адже для забезпечення економічної безпеки держави та прийняття ефективних заходів у сфері валютного регулювання з метою створення умов для припинення неконтрольованого вивезення капіталу, необхідно формувати відповідний механізм валютного контролю.

Дійсно, на сьогоднішній день відплив валютної виручки від експорту товарів та неповернення валютної виручки по імпорту українськими підприємствами, за оцінками спеціалістів, загрожує розвитку економіки країни. Ситуація погіршується тим, що існує значне перевищення вивезення капіталу над ввезенням у вигляді кредитів, інвестицій, що може трактуватися як втеча капіталу з країни. Як вірно відмічає О. Ф. Халфінська, подібний стан речей спричиняє значну шкоду економіці держави, яка проявляється не лише в тому, що з країни викачується сировина та йде процес розкрадання її надр, але й

⁷ Артемов Н. М., Ашмарина Е. М., Яченев Г. Г. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации. Учебник. — М.: ООО "Полиграф ОПТ", 2004. — С. 546.

⁸ Мельников В. Н. Система валютного регулирования и валютного контроля в России — этапы развития и перспективы // Деньги и кредит. — 2000. — № 1. — С. 12.



у тому, що накопичення валютної виручки в країні сприяє створенню додаткових робочих місць, розвитку економіки в цілому, у той час як у власній державі відбувається зворотній процес⁹.

Кожна держава здійснює діяльність у сфері валютного контролю через відповідну систему контролюючих органів. Разом із тим контрольна діяльність входить до компетенції практично будь-якого державного органу як одна з його функцій. Контроль як функція соціального управління спрямовує даний процес за встановленими ідеальними моделями, коректуючи поведінку підконтрольного об'єкта¹⁰. Так само і механізм державного регулювання валютних відносин без установлення дієвого контролю за валютними операціями не є ефективним.

У Декреті Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання і валютного контролю” визначено лише сферу валютного контролю та основні функції контролюючих суб’єктів валютного контролю. В юридичній науці поняття валютного контролю переважно розкривається через визначення його мети — забезпечення дотримання валютного законодавства при здійсненні валютних операцій, тобто його зміст фактично зводиться до проведення діяльності з контролю за валютними операціями.

Враховуючи, що мета у правовому регулюванні виступає як “орієнтир конкретного суб’єкта правореалізаційної діяльності”¹¹, у цій ситуації вона пов’язана з контролем за дотриманням чинних законів та підзаконних актів у сфері валютних правовідносин. Ефективність дій будь-якої системи залежить від чіткої роботи контролюючого механізму, у даному випадку — механізму валютного контролю.

Отже, валютне регулювання забезпечується саме механізмом валютного контролю. Валютний контроль покликаний зайняти важливе місце в системі заходів, спрямованих на оздоровлення вітчизняної економіки в переходний період шляхом зміщення законності та фінансової дисципліни у сфері валютних відносин, розвитку внутрішнього валютного ринку, формування державних валютних резервів. Саме таку економічну роль має виконувати механізм валютного контролю.

Створення дієвого механізму правового регулювання валютних відносин передбачає, на нашу думку, поєднання валютного регулювання з ефективним механізмом валютного контролю, що має знайти свій вираз в оновленому валютному законодавстві. Адже саме через систему валютного регулювання в комплексі з механізмом валютного контролю реалізується валютна політика держави.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою права
Хмельницького національного університету
(протокол № 5 від 30 січня 2009 року)*



⁹ Халфинская Е. Ф. Валютное регулирование и валютный контроль в РФ // Финансовая газета. — 1997. — № 36. — С. 17.

¹⁰ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 80.

¹¹ Шундиков К. В. Механизм правового регулирования. Учебное пособие / Под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2001. — С. 23.