

УДК 336.027.2(477)

**Лісовол О. М.** – здобувач Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

## **ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано проблему статусу контролюючих суб'єктів валютного контролю. На основі аналізу наукових джерел і нормативно-правових актів досліджено повноваження та функції контролюючих органів у цій сфері. Висловлено пропозиції щодо вдосконалення відповідного законодавства.*

**Ключові слова:** контролюючі суб'єкти, валютний контроль, владні суб'єкти, органи валютного контролю, агенти валютного контролю.

**В**ажливою складовою валютних правовідносин є валютний контроль. На думку Н. А. Саттарової, аналіз відповідних статей валютного законодавства засвідчує, що валютному контролю підлягають усі валютні операції незалежно від того, здійснюються вони вільно чи стосовно них встановлено валютні обмеження [1, с. 52]. Дослідниця пояснює це тим, що навіть вільне здійснення валютних операцій пов'язане з дотриманням низки формальностей, які є заходами пасивного контролю (наприклад, надання статистичних даних, складання паспорта угоди тощо), що надає можливість органам валютного контролю спостерігати за проведенням валютних операцій, отримувати інформацію про рух валютних потоків, а отже, коригувати валютну політику держави. Оскільки валютний контроль є частиною фінансового контролю, то можна дійти висновку, що система валютного контролю ґрунтується на правомочності спеціальних органів, які виконують відповідні функції.

Проблематиці правового регулювання організації валютного контролю в юридичній літературі присвячено праці таких науковців, як М. М. Артьомов, В. Ф. Ебке, О. В. Ємелін, А. Ю. Іоффе, С. Т. Кадьякаленко, Є. В. Карманов, О. М. Козирін, В. Л. Кротюк, Л. М. Кравченко, Г. А. Тосунян та ін. Проте питання

статусу суб'єктів валютного контролю, попри їх ключову роль у цій сфері, висвітлено недостатньо.

Важливою складовою правового механізму валютного контролю є його суб'єкти. Специфіка контрольного правовідношення полягає в тому, що правовий статус його суб'єктів різниться. Таку особливість констатує чимало авторів. Наприклад, О. М. Козирін, розглядаючи суб'єктну складову механізму валютного контролю, зауважує, що всі учасники правовідносин цього типу можуть бути поділені на контролюючих суб'єктів та осіб, діяльність яких є об'єктом контролю [2, с. 35]. Найбільш вдалою диференціацією суб'єктного складу є та, яку запропонувала О. Ю. Грачова, досліджуючи контрольне правовідношення стосовно лідируючих та ординарних учасників процесу [3, с. 140]. Адже зазначене правовідношення має публічно-правовий характер, передбачає взаємозв'язок учасників за вертикалю та означене відсутністю юридичної рівності сторін.

Із філософської позиції суб'єкт є активною діяльною істотою, яка здійснює перетворення дійсності [4, с. 178]. Отже, юридичні та фізичні особи – це реальні учасники відносин у сфері валютного контролю, тобто суб'єкти валютного контролю, правовий статус яких визначається їхніми правами й обов'язками в цій сфері. Водночас зміст прав та обов'язків різниться залежно від категорії суб'єкта. З огляду на зміст й обсяг прав та обов'язків, можна виокремити дві категорії суб'єктів валютного контролю:

1) контролюючі суб'єкти, тобто спеціальні органи й агенти валютного контролю, наділені відповідною компетенцією в зазначеній сфері. Склад і функції цих суб'єктів залежать від побудови системи валютного контролю, форм та методів його здійснення, а також валютної політики держави загалом;

2) підконтрольні суб'єкти (діяльність яких підлягає валютному контролю).

У ст. 13 Декрету «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [5] закріплено певні функції державних органів та банківської системи України у сфері валютного контролю.

1. Національний банк України є головним органом валютного контролю, що контролює дотримання правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не зарахованих цим Декретом до компетенції інших державних органів і забезпечує виконання уповноваженими

банками функцій щодо здійснення валютного контролю, згідно з цим Декретом та іншими актами валютного законодавства України. Окрім функцій прямого контролю, він також: провадить державну валютну політику, урахувуючи принципи загальної економічної політики України; спільно з Кабінетом Міністрів України складає платіжний баланс України; здійснює контроль за заборною затвердженого Верховною Радою України ліміту зовнішнього державного боргу України; визначає ліміти заборгованості в іноземній валюті уповноважених банків нерезидентам; видає в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання нормативні акти щодо здійснення операцій на валютному ринку України; накопичує, зберігає та використовує резерви валютних цінностей для провадження державної валютної політики; видає ліцензії на здійснення валютних операцій та ухвалює рішення про їх відміну; визначає способи використання валютних (обмінних) курсів іноземних валют, виражених у валюті України, курсів валютних цінностей, виражених в іноземній валюті або розрахункових (клірингових) одиницях, тощо.

2. Уповноважені банки, фінансові установи та національний оператор поштового зв'язку, які отримали від Національного банку України генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій, виконують функції щодо контролю за валютними операціями, які провадять резиденти й нерезиденти.

3. Центральний орган виконавчої влади, що визначає державну податкову й митну політику, здійснює фінансовий контроль за валютними операціями, які реалізують резиденти й нерезиденти на території України. На сьогодні органом влади, на який покладено завдання щодо забезпечення формування єдиної державної податкової й митної політики, є Міністерство фінансів України (пп. 3 п. 3 Положення «Про Міністерство фінансів України»). Реалізація державної податкової політики, відповідно до пп. 3 п. 1 Положення «Про Державну фіскальну службу України», належить до основних завдань Державної фіскальної служби. Цей орган було створено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 160 шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів України.

4. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері надання послуг поштового зв'язку, здійснює контроль за додержанням правил поштових переказів і

пересилання валютних цінностей через митний кордон України. Відповідно до ч.1 п.3 Положення «Про Міністерство інфраструктури», одним із головних завдань Міністерства інфраструктури України є формування й забезпечення реалізації державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку. Відповідно до Декрету «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», на цей орган покладено функцію контролю за дотриманням правил поштових переказів і пересилання валютних цінностей через митний кордон України.

5. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, здійснює контроль за додержанням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України. Відповідно до пп. 3 п. 1 Положення «Про Державну фіскальну службу України», до основних завдань Державної фіскальної служби належить реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи. Отже, саме цей орган має здійснювати контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України. Безпосередньо вказаний контроль здійснюють митні органи, що є складовою Державної фіскальної служби України.

З огляду на компетенцію вищезазначених органів, формами здійснення валютного контролю є: проведення перевірок; аналізування фінансової, бухгалтерської та статистичної звітності валютних операцій резидентів і нерезидентів; реєстрація та облік валютних операцій; надання Національним банком України валютних ліцензій, дозволів та їх відкликання в передбачених законом випадках; подання агентами валютного контролю інформації про факти порушень валютного законодавства; застосування органами валютного контролю санкцій у разі порушення валютного законодавства.

Отже, у Декреті передбачено чотири владні суб'єкти, які належать до органів влади та за якими закріплено контрольні функції у валютній сфері. Уповноважені банки, фінансові установи й національний оператор поштового зв'язку, які отримали від Національного банку України генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій і контролюють валютні операції, що проводять резиденти й нерезиденти через ці установи, не є органами влади, а лише виконують функції агентів валютного контролю.

Повноваження агентів різняться з огляду на сфери їх діяльності, проте Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» встановлює єдиний правовий статус усіх агентів валютного контролю. На відміну від органів валютного контролю, уповноважені банки як агенти валютного контролю не мають права видавати нормативно-правові акти, не застосовують санкції за порушення валютного законодавства України. Їхню компетенцію визначено повноваженнями щодо здійснення контролю за валютними операціями. Зміст діяльності зазначених банків полягає в запобіганні проведенню незаконних валютних операцій та/або своєчасному інформуванні відповідних органів державної влади про порушення резидентами й нерезидентами валютного законодавства та дотримання ними актів органів валютного контролю.

Уповноваженим, на думку Є. О. Алісова, можуть визнати й небанківську установу (за умови отримання ліцензії Національного банку України на право здійснювати валютні операції) [6, с. 178]. Уповноважені банки відіграють ключову роль суб'єктів, на яких покладено здійснення суто попереднього або поточного контролю. Водночас реалізація контрольних функцій іншими суб'єктами відбувається в межах подальшого контролю. Уповноважені банки – це єдині суб'єкти в системі валютного контролю, специфіка діяльності й можливості яких дають змогу попереджати правопорушення у сфері валютного законодавства. У своїй діяльності щодо валютного контролю уповноважені банки керуються Законом України «Про банки і банківську діяльність», Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», постановами Правління Національного банку України (наприклад, «Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах», «Про затвердження Положення про порядок валютного регулювання та валютного контролю в особливий період», «Про затвердження Положення про валютний контроль»).

У Положенні про валютний контроль встановлено відповідальність за порушення валютного законодавства, порядок застосування санкцій до підконтрольних суб'єктів і можливість їх оскарження в судовому порядку [7]. Згідно з цим документом, порушників валютного законодавства карають

накладенням штрафу або позбавленням ліцензії на здійснення валютних операцій.

Варто також розглянути особливості діяльності національного оператора поштового зв'язку. Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», він належить до агентів валютного контролю в умовах сучасної валютної політики України. З огляду на зміст п. 65 Правил надання послуг поштового зв'язку, національний оператор поштового зв'язку має право здійснювати міжнародний переказ грошей (поштовий переказ) в іноземній або національній валюті в установленому законодавством порядку.

До підконтрольних суб'єктів валютного контролю належать як резиденти, так і нерезиденти – учасники валютних праввідносин. Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю», резидентами є: фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, зокрема ті, що тимчасово перебувають за кордоном; юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, які не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням на території України, які здійснюють свою діяльність на підставі законодавства України; дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також філії та представництва підприємств і організацій України за кордоном, що не здійснюють підприємницьку діяльність.

Нерезидентами є: фізичні особи (іноземці, громадяни України, особи без громадянства), які мають постійне місце проживання за межами України, зокрема ті, що тимчасово перебувають на території України; юридичні особи, суб'єкти підприємницької діяльності, що не мають статусу юридичної особи (філії, представництва тощо), з місцезнаходженням за межами України, які створені й діють відповідно до законодавства іноземної держави, зокрема юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності з участю юридичних осіб та інших суб'єктів підприємницької діяльності України; розташовані на території України іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва,

міжнародні організації та їх філії, що мають імунітет і дипломатичні привілеї, а також представництва інших організацій і фірм, які не здійснюють підприємницьку діяльність на підставі законів України.

Для того, щоб здійснювати валютні угоди, резиденти і нерезиденти повинні мати правосуб'єктність. У загальній теорії права поняття правосуб'єктності розроблено на достатньому рівні. Воно містить три складові – правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Таким чином, валютна правосуб'єктність має три елементи – валютну правоздатність, валютну дієздатність і валютну деліктоздатність. Практична реалізація валютної правосуб'єктності резидентів і нерезидентів передбачає укладання валютних угод.

Контрольними функціями наділені не лише органи виконавчої влади й агенти валютного контролю. Судова влада також здійснює контроль у сфері валютно-правового регулювання та інших валютно-правових відносин. Науковці стверджують, що суди реалізують не лише функцію зі здійснення правосуддя, а й контролюють діяльність органів виконавчої влади стосовно громадян й інших суб'єктів правовідносин, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності цих органів. Отже, суди здійснюють контроль у сфері валютних правовідносин. Причому цей контроль спрямовано на перевірку законності нормативно-правових актів органів валютного регулювання й контролю, а також на перевірку законності рішень і дій цих органів та їх посадових осіб щодо інших учасників валютно-правових відносин. З огляду на зазначене, вважаємо виправданим зарахування судів до органів валютного контролю загальної компетенції. Водночас спеціальними органами валютного контролю є органи, безпосередньо вказані в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю».

Валютний контроль може відбуватися також на господарському рівні. Його здійснюють менеджери, власники підприємств, яких передусім цікавить питання ефективності, економічної доцільності, прибутковості валютних операцій.

Специфічну групу суб'єктів у системі валютного контролю становлять правоохоронні органи. Вони посідають особливе місце в системі валютного контролю, оскільки, здійснюючи

фактично відповідні контрольні заходи щодо дотримання законності та правопорядку у сфері обігу валютних цінностей, вони не є ні органами, ні агентами валютного контролю. Причому ці органи виконують завдання щодо підтримання законності та правопорядку в різних сферах діяльності, зокрема у сфері обігу валютних цінностей. Сукупність конкретних способів і засобів організації здійснення контрольних дій суб'єктів валютних правовідносин полягає у виокремленні певних видових форм валютного контролю, а система способів (прийомів), які застосовують контролюючі суб'єкти з метою виконання завдань і функцій валютного контролю, виражається в застосуванні конкретного методу валютного контролю [8, с. 107].

Таким чином, вищезазначене засвідчує розосередження контрольних функцій у сфері регулювання валютних відносин між різними державними органами влади, що заважає зміцненню національної валюти. На це вказують численні факти незаконного переведення й пересилання валютних цінностей за межі України, приховування законно здобутих валютних коштів від обов'язкового продажу, порушення вимог щодо обов'язкового декларування (наприклад, під час перетину державного кордону), проведення незаконних валютних операцій, пов'язаних із тіншовим обігом валюти всупереч вимогам чинного законодавства. На нашу думку, доцільно створити єдиний державний орган, який би безпосередньо виконував функції валютного контролю та валютного регулювання, а також координував би дії інших державних органів, господарюючих суб'єктів, кредитно-фінансових установ (незалежно від форми власності та підпорядкування). Створення такого органу державної влади сприятиме підвищенню ефективності державного валютного контролю, а також персоніфікації відповідальності державних службовців, які здійснюють контролюючі функції.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Саттарова Н. А. Принуждение в механизме валютно-правового регулирования / Н. А. Саттарова // *Банковское право.* – 2006. – № 2. – С. 51–54.
2. Козырин А. Н. Валютный контроль внешнеторговой деятельности / А. Н. Козырин. – М. : Новый юрист, 1998. – 157 с.
3. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.
4. Радугин А. А. Философия : курс лекций / А. А. Радугин. – М. : Центр, 1997. – 272 с.



5. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1993 р. № 15-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.
6. Алісов Є. О. Теоретичні проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні / Є. О. Алісов. – Харків : Фоліо, 2004. – 288 с.
7. Про затвердження положення про валютний контроль : постанова Правління Національного банку України від 8 лют. 2000 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 573.
8. Кравченко Л. Валютний контроль: правова природа та місце в системі державного контролю / Л. Кравченко // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 105–108.

### REFERENCES

1. Sattarova, N.A. (2006). Prinujdenie v mehanizme valiutno-pravovogo regulirovaniia [Coercion in the mechanism of currency and legal regulation]. *Bankovskoe pravo, Banking Law*, 2, 51-54 [in Russian].
2. Kozyrin, A.N. (1998). *Valiutnyi kontrol vneshnetorgovoi deiatelnosti [Foreign exchange control of foreign trade activity]*. Moscow: Novyi yurist [in Russian].
3. Gracheva, E.Yu. (2000). *Problemy pravovogo regulirovaniia gosudarstvennogo finansovogo kontroliia [Problems of legal regulation of state financial control]*. Moscow: Yurisprudenciia [in Russian].
4. Radugin, A.A. (1997). *Filosofiiia [Philosophy]*. Moscow: Centr [in Russian].
5. Dekret Kabinetu Ministriv Ukrainy pro systemu valiutnoho rehuliuвання i valiutnoho kontroliu: vid 19 liutoho 1993 r. No. 15-93 [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the system of currency regulation and currency control from February 19, 1993, No. 15-93]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 17 [in Ukrainian].
6. Alisov, Ye.O. (2004). *Teoretychni problemy pravovoho rehuliuвання hroshovoho obihu v Ukraini [Theoretical problems of legal regulation of money turnover in Ukraine]*. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].
7. Postanova Pravlinnia Natsionalnoho banku Ukrainy pro zatverdzhennia polozhennia pro valiutnyi kontrol: vid 8 liut. 2000 r. No. 49 [Resolution of the Board of the National Bank of Ukraine on approval of the provision on currency control from February 8, 2000, No. 49]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, Official Bulletin of Ukraine*, 14 [in Ukrainian].
8. Kravchenko, L. (2003). Valiutnyi kontrol: pravova pryroda ta mistse v systemi derzhavnogo kontroliu [Currency control: legal nature and place in the system of state control]. *Visnyk prokuratury, Bulletin of the Prosecutor's Office*, 1, 105-108 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редколегії 17.11.2017*

---

*Lisovol O. – Researcher of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

### **Characteristics of the Subjects of Financial and Legal Regulation of Currency Control in Ukraine**

The author points out that the foreign exchange control is part of the Financial controls, and it may be stated that the system of currency control is the system of the powers of the special authorities which perform a function of the government monetary controls.

Also, notes that the competence of the public authorities and the banking system of Ukraine in the sphere of currency control include: inspections; analysis of financial, accounting and statistical reporting of currency transactions-residents and non-residents; registration and accounting of foreign exchange transactions; provision of National Bank of Ukraine exchange licenses, permits and their revocation in cases stipulated by law; viewing information about the facts of the violations of the currency legislation by the currency control agents; the application of currency control authorities, sanctions to offenders in cases of violations of the currency legislation.

The control functions include not only executive bodies and currency control agents – the judiciary also exercises control in the area of currency regulation and other foreign legal relations.

The article also notes that foreign exchange control could also be i at a hardware level. However, this type of monitoring is conducted by managers, the owners of the enterprises, which are primarily interested in the question of effectiveness, economic feasibility, profitability of foreign exchange transactions.

A specific group of supervisory subjects as well as law enforcement authorities make up the system of currency control.

Specific proposals for improving the legislation in the sphere of currency control in the final part of the article.

**Keywords:** supervisory subjects, currency control, authority subjects, currency control authorities, currency control authorities agents.