

**ФІНАНСОВЕ ТА БІНКІВСЬКЕ ПРАВО**

УДК 347.73:351.822

**А. В. Джавага**аспірант  
Класичний приватний університет**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ**

*У статті досліджено сутність відносин у сфері валютного контролю, еволюцію систем валютного контролю в країнах із розвинутою економікою, проаналізовано українське валютне законодавство.*

**Ключові слова:** валютний контроль, лібералізація, валютні операції, валютне бюро, запобігання, відмивання, валютне регулювання.

**I. Вступ**

Валютний контроль є складним соціальним явищем, яке належить як до внутрішньої, так і зовнішньої політики держави. Він має власні об'єктивні закономірності, які є необхідними для врахування при плануванні заходів у цій сфері.

Сьогодні окремі науковці, а також практики, які залучені до вивчення сфери валютного контролю, висловлюють думки про необхідність швидкої лібералізації валютного контролю аж до повної його відміни, що зумовлено, насамперед, процесами глобалізації, зокрема, євроінтеграцією України. Розвиток валютного контролю із часів здобуття незалежності України та побудови нею нової економіки відкритого типу зумовив появу в нашій країні праць з валютного права, зокрема Є. О. Алісова та деяких інших авторів.

У дослідженнях таких науковців, як Є. А. Алісов, А. Ю. Іоффе, С. Т. Кадькаленко, Є. В. Карманов, В. Л. Кротюк, А. О. Монаєнко, С. М. Половко, О. Є. Северин, розглянуто проблеми правового регулювання валютних відносин, зокрема у сфері валютного регулювання й валютного контролю, у галузі регулювання валютних операцій, відповідальності за порушення валютного законодавства тощо.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідити фінансово-правові аспекти розвитку валютного контролю в зарубіжних країнах.

**III. Результати**

На наш погляд, для національної економіки, що інтегрується до світової, більш повне втілення ліберальної ідеї про валютний контроль має важливе практичне значення. Водночас не можна нехтувати етапністю переходу від менш ліберального валютного контролю до більш ліберального, щоб не

зазнати певних втрат. Як швидка лібералізація валютного контролю, так і невиправдані жорсткі його заходи можуть призводити до негативних соціально-економічних наслідків.

Для більш глибокого розуміння сутності відносин у сфері валютного контролю з метою вдосконалення національної системи валютного є доцільним вивчення практики здійснення валютного контролю у розвинутих європейських країнах.

Еволюцію ролі валютного контролю в країнах із розвинутою економікою доцільно розглянути, перш за все, на прикладі Франції, оскільки, як слушно зазначають фахівці, державне управління у сфері валютних відносин у Франції є одним із таких, що найбільш ефективно функціонує [13, с. 114].

Валютний контроль у Франції був уведений відповідно до Закону про валютне регулювання й контроль у вересні 1939 р., тобто на початку Другої світової війни, коли Франція мала значні проблеми у валютно-фінансовій сфері. Валютний контроль охоплював усі види валютних операцій [12, с. 20]. Органами валютного контролю у Франції в той період були: Міністерство фінансів, у структурі якого Казначейське управління розробляло стратегічні напрями в галузі валютного регулювання й контролю, а Головне митне управління здійснювало контроль за інвалютними операціями “комерційного” характеру, а також неторговельними операціями, пов'язаними з переміщенням через кордон валютних цінностей; Національний банк Франції, який здійснював регулювання та контроль за операціями фінансового характеру в іноземній та національній валюті (кредити, позики) [8, с. 26].

Таким чином, у Франції питаннями валютного контролю в межах своєї компетенції займалася низка уповноважених на те органів. При цьому валютний контроль за експортно-імпортними операціями включав: 1) контроль,

що здійснювався уповноваженими банками, які мали право запобігати правопорушенням на стадії попередньої перевірки операції; 2) контроль, що здійснювався митними органами, які входили до складу Міністерства фінансів, хоча їхні функції в основному зводилися до застосування заходів відповідальності до правопорушників валютного законодавства.

Така державна політика у сфері валютного контролю, що проводилася до кінця 1970-х рр., сприяла зменшенню темпів інфляції та формуванню достатнього обсягу валютних ресурсів у країні. На початку 1980-х рр. розпочався процес лібералізації зовнішньоекономічної діяльності та як наслідок – пом'якшення вимог щодо проведення валютних операцій [3, с. 45].

Так, Наказом Президента Франції від 29.12.1989 р. № 89–938 був офіційно підтверджений перехід від жорсткої регламентації валютних відносин до більш ліберального їх регулювання, де головний акцент був зроблений на зміцненні законодавства та вдосконаленні методів боротьби з легалізацією (“відмиванням”) злочинно отриманих капіталів [6, с. 15].

У 1990 р. у Франції була створена Група з розслідування незаконних фінансових операцій при Міністерстві економіки, фінансів та бюджету [6, с. 15], функції його полягали в статистичному обліку й аналізі інформації з відмивання капіталів, отриманих злочинним шляхом.

Таким чином, лібералізація валютного контролю у Франції відбувалася поступово, розпочавшись на етапі покращення динаміки руху валютних коштів та стабілізації економіки країни загалом. Крім того, тут продовжують діяти правила, які забезпечують можливість збору статистичних даних для створення платіжного балансу та дають можливість боротися з відмиванням “брудних” грошей. Так, силами органів валютного контролю до цього часу зберігається практика статистичного та аналітичного обліку відомостей про торговельні та фінансові угоди, пов'язані з валютою, про їхніх учасників. Отже, вдається зберігати правонаступність у відслідковуванні, кваліфікації та розкритті незаконних фінансових угод.

Однією з найбільш жорстких систем валютного контролю в Європі є італійська система валютного контролю. Відповідно до Декрету від 11.12.1917 р. № 1956, головним органом валютного контролю довгий час (у 1945 р. його функції були покладені на Італійське валютне бюро) був Національний інститут із валютних операцій [4, с. 67]. Він отримав виключне право на купівлю валютних цінностей, також розміщення їх за кордоном. Через цей орган здійснювалися пла-

тежі в іноземній валюті за імпорт та грошові перекази іноземних резидентів.

У 1955–1956 рр. в Італії був прийнятий так званий рамковий Закон (пакет декретів стосовно валютного регулювання та контролю), основні положення якого зберігаються й у наш час. Так, Законом від 26.09.1955 р. № 852 було скасовано норми щодо обов'язкового продажу резидентами іноземної валюти Італійському валютному бюро. В уповноважених банках-агентах для них були відкриті спеціальні валютні рахунки, на які зараховувалася вся сума валютної виручки в іноземній валюті [1, с. 4].

Згідно із Законом від 25.07.1956 р. № 786, фізичні та юридичні особи-резиденти були зобов'язані у встановлені Міністерством зовнішньої торгівлі строки надавати Банку Італії або уповноваженому банку-агенту інформацію про свої фінансові операції. Також зазначалося, що всі операції з іноземною валютою повинні здійснюватися через Банк Італії або банки, які одержали право на здійснення валютних операцій.

У 1989 р. в Італії був прийнятий Декрет про валютне регулювання, що дозволило здійснювати будь-яку валютну діяльність, яка не суперечила закону. З 1989 р. Італійське валютне бюро обслуговує обіг усіх коштів в іноземній валюті. Разом із Банком Італії цей орган також керує офіційними валютними резервами. Координація діяльності двох установ забезпечується тим, що керуючий центральним банком є одночасно головою Італійського валютного бюро. Контроль за експортно-імпортними валютними операціями також здійснюють митні служби, які подають отримані ними відомості про протиправні дії у фінансовій сфері до Італійського валютного бюро та Фінансової гвардії.

У 1995 р. в Італійському валютному бюро створено спеціальне управління з боротьби із запобігання використанню фінансових інститутів із метою відмивання злочинних доходів [8, с. 26].

Таким чином, хоча прийнято вважати, що до 1988 р. Італія завершила лібералізацію валютного контролю, окремі елементи системи валютного контролю фактично продовжують застосовуватися. Зокрема, ефективно використовуються й поповнюються інформацією про валютні операції банки даних в Італійському валютному бюро та Фінансової гвардії за допомогою різних методів валютного контролю, у тому числі за активною участю деяких інших державних органів (митних органів під час здійснення експортно-імпортних операцій). Основною метою застосування елементів системи контролю за валютними операціями відповідними державними органами є вирішення завдань фінансового моніторингу в частині

контролю за виконанням валютного законодавства.

Доцільним також вважаємо дослідження особливостей системи валютного контролю у Великобританії.

Основи сучасної системи валютного та експортного контролю Великобританії були закладені у довоєнний період – у 1939 р., коли були прийняті Приписи про оборону (фінанси) і Закон “Про імпорт, експорт і повноваження митниці”. З 1947 р. набув чинності Закон “Про валютний контроль”, а також понад 40 нормативних документів, включаючи накази, правила та директиви, видані Казначейством і Банком Англії [2, с. 120]. Серед сучасних нормативно-правових актів, що регламентують валютний контроль, слід відзначити Закон “Про імпорт та експорт” від 1990 р., Розпорядження “Про контроль за експортом товарів” від 1979 р. [12, с. 178].

Закон “Про валютний контроль” надає владні повноваження та покладає зобов'язання й обмеження у сфері обігу валютних цінностей. До органів валютного контролю належать Казначейство, Банк Англії та уповноважені банки, які мають валютну ліцензію, а також органи митниці й акцизів. Британське казначейство є головним органом валютного контролю. Однак, більшу частину своїх повноважень воно делегувало Банку Англії, який безпосередньо здійснює валютний контроль.

Банк Англії керує діяльністю своїх філіалів та уповноважених представництв у більшості комерційних банків (як вітчизняних, так і іноземних), що знаходяться на території Великобританії та здійснюють із його дозволу широке коло операцій. Органи митниці та акцизів контролюють рух капіталів та валюти через кордон [13, с. 99].

Починаючи з кінця 1980-х рр., незважаючи на тенденцію до лібералізації валютного контролю щодо традиційних валютних і зовнішньоторговельних операцій, уряд Великобританії приділяє велику увагу боротьбі з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, як усередині країни, так і у світовому контексті. З метою координації цієї роботи створено Об'єднану робочу групу, до складу якої увійшли провідні спеціалісти фінансового сектору економіки. Оперативною роботою з припинення незаконних фінансових операцій займається Національна служба Великобританії з фінансових розслідувань, у складі якої є Бюро фінансових розслідувань.

Таким чином, у Великобританії продовжують застосовувати окремі елементи системи валютного контролю. Так, існують обмеження у сфері обігу валютних цінностей, здійснюється контроль за інвестиціями в іноземній валюті, активно проводиться боротьба з легалізацією злочинних доходів, у якій беруть участь Об'єднана робоча група та

Національна служба Великобританії з фінансових розслідувань.

Зупинимось також на системі валютного контролю в Німеччині.

Юридично система валютного контролю в цій країні існує з 1949 р., коли був прийнятий Закон “Про валютний обіг і контроль за товарообігом” (Валютний Закон). Закон містить заборону (із зобов'язанням запиту на дозвіл) на операції з майном між громадянами та іноземцями, заборону переміщення валюти, положення про валютний контроль. І до цього часу Закон є базовим документом, що визначає валютні відносини в країні. У наш час валютний контроль у Німеччині здійснюється на основі Валютного закону від 1949 р. [14, с. 12].

Одним з основних принципів економіки в Німеччині є свобода руху капіталу. Проте, незважаючи на лібералізацію руху капіталу, здійснюється суворий контроль у вигляді обліку капіталів, що перетинають державний кордон. Цим питанням займаються переважно банки, а також інші кредитні організації, які передають зібрану та узагальнену інформацію до центральних банків земель або безпосередньо до центрального банку країни. Такий збір та аналіз даних щодо руху капіталу дає змогу розробляти в разі потреби конкретні заходи з регулювання валютного ринку, а також використовується при складанні платіжного балансу ФРН спеціальним підрозділом Дойче Бундесбанку (Федерального банку) [7, с. 22].

Унаслідок лібералізації валютного законодавства у ФРН особливої актуальності набуло питання щодо організації ефективної протидії використанню фінансових систем із метою відмивання капіталів, отриманих злочинним шляхом. Тому ФРН бере активну участь у розширенні міжнародного співробітництва у сфері боротьби з відмиванням грошей, одночасно вживаючи відповідних заходів на національному рівні.

Таким чином, у системі валютного контролю Німеччини є відповідні законодавчі акти, контролюються валютні угоди, пов'язані з рухом капіталу, проводиться боротьба з легалізацією злочинних доходів. Органами валютного контролю є Німецький федеральний банк, центральні банки земель, комерційні банки та інші кредитні установи.

На підставі проведеного вище аналізу можна зробити висновок, що спільною для більшості розвинутих європейських країн є та обставина, що в період після Другої світової війни валютний контроль був досить жорстким. Із покращенням свого валютно-фінансового стану такі країни здійснювали поступову лібералізацію валютного контролю.

Однак, в окремі періоди погіршення економічної ситуації жорсткість валютного контролю могла поновлюватися. На думку вче-

них, період розвитку в мирних умовах та відсутності катаклізмів у сфері міжнародних валютно-фінансових відносин потребує не менше ніж 20 років [4, с. 76].

Відмова ж від жорсткої системи валютного контролю і його лібералізація можуть здійснюватися поступово з урахуванням змін макроекономічної ситуації в країні та її місця в міжнародному співтоваристві [1, с. 4].

Отже, на етапі економічного розвитку суспільства при вирішенні важливих економічних та соціальних проблем валютний контроль стає важливим інструментом державного управління.

Слід також зазначити, що навіть у випадку формальної відміни валютного контролю, як правило, здійснюється як мінімум статистичний нагляд за валютними операціями, що можна розглядати як застосування такого методу валютного контролю, як спостереження за проведенням валютних операцій.

Досвід розвинутих європейських країн свідчить, що головними органами валютного контролю є державні органи у сфері управління фінансами (Міністерство фінансів, Казначейство) та центральні банки. Такі органи здійснюють свої повноваження в тісній співпраці, за якої відповідні державні органи в галузі управління фінансами навіть делегують свої повноваження у сфері валютного контролю центральним банкам (Великобританія). Окремі напрями валютного контролю реалізуються через митні органи, які зазвичай є організаційно підпорядкованими державним органам управління в галузі фінансів. Агентами валютного контролю, які не є державними органами, але через які можуть реалізовуватися окремі заходи валютного контролю, виступають уповноважені банки. Лише в окремих країнах, крім органів загального валютного контролю, створені спеціальні органи, як, наприклад, в Італії – Італійське валютне бюро. Однак, навіть за наявності таких спеціалізованих органів заходи валютного контролю здійснюються через відповідні банківські установи (насамперед, центральні банки держави).

Щодо чинного українського законодавства у сфері валютного контролю, то, відповідно до ст. 13 Декрету КМ України “Про систему валютного регулювання та валютного контролю” від 19.02.1993 р., до державних органів валютного контролю віднесені такі органи: Національний банк України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України [10]. При цьому Національний банк України є головним органом валютного контролю, що здійснює контроль за виконанням правил регулювання валютних операцій на території України з усіх питань, не віднесених Декретом до компетенції інших державних органів, та забезпечує виконання уповноваженими банками

функцій щодо здійснення валютного контролю [10]. Агентами валютного контролю в Україні є уповноважені банки, які здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами й нерезидентами через ці банки [9], хоча й не є державними органами.

При раціоналізації такого підходу в Україні його недоліками є складність координації дій різних органів валютного контролю та дублювання їхніх функцій, що прослідковується, зокрема, у розподілі функцій НБУ та Державної податкової адміністрації в цій сфері. Методи валютного контролю щодо найбільш складних напрямів передбачають участь суб'єктів усіх організаційно-правових форм. Прикладом такої взаємодії є спостереження за валютними платежами при експорті та імпорту товарів. Тут беруть участь одночасно служби валютного контролю банків та митниці.

На жаль, чинне українське валютне законодавство не відносить до органу валютного контролю такий орган, як Міністерство фінансів України. Саме цей державний орган відповідно до практики здійснення валютного контролю в окремих розвинутих європейських країнах повинен бути наділений відповідними повноваженнями в цій сфері. Так, Міністерству фінансів слід надати повноваження у сфері координації діяльності окремих органів валютного контролю, зокрема, таких, як митні органи та податкові органи. Така координація, на наш погляд, сприяла би більш ефективному проведенню валютного контролю (зокрема, під час здійснення експортно-імпортних операцій резидентами та нерезидентами), оскільки завдання з організації валютного контролю повинні ставитися перед тими органами й установами, які мають об'єктивну можливість контролювати певну ділянку валютних відносин у межах своєї основної діяльності. У такому разі відповідає необхідність у створенні єдиного державного органу з відповідною розгалуженою структурою, покликаною охопити всі напрями валютного контролю, що вимагає залучення значних ресурсів. Як показує зарубіжний досвід, утворення спеціальних органів валютного контролю в розвинутих європейських державах не є типовим, а швидше винятком, зокрема, в Італії, де це було зумовлено особливостями історичного розвитку.

#### **IV. Висновки**

Вивчення зарубіжного законодавства та практики його застосування показує, що промислово розвинуті європейські країни розпочали боротьбу з відмиванням грошей на початку 1980-х рр. Це було зумовлено, перш за все, зростанням злочинності, пов'язаною з наркобізнесом, та активним інвестуванням капіталів сумнівного походження в економіку низки держав, які стабільно розвивалися, де

було відсутнє законодавство з боротьби з відмиванням злочинно отриманих доходів.

У наш час європейські стандарти співробітництва в забезпеченні контролю за відмиванням злочинних доходів широко застосовуються як складова регулювання фінансового сектору. Такі стандарти сформульовані, наприклад, у Конвенціях ООН "Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин" та "Про відмивання, виявлення, арешт та конфіскацію виявлених коштів, здобутих злочинним шляхом" від 09.12.1988 р. та від 08.01.1990 р. відповідно, Директиві Ради ЄС із запобігання використанню фінансової системи для "відмивання" грошей від 14.02.1991 р. та деяких інших міжнародних документах.

В Україні базовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28.11.2002 р., із прийняттям якого, незважаючи на певні проблеми як теоретичного, так і практичного характеру, запроваджений організаційно-правовий механізм протидії легалізації "брудних" грошей, який фактично можна розглядати як одну з форм реалізації валютного контролю. Спеціально уповноважений орган у цій сфері було створено в межах Міністерства фінансів України. Тому вважаємо, що цей факт є ще одним доказом на користь доцільності включення Міністерства фінансів України до системи органів валютного контролю.

#### Список використаної літератури

1. Валютне регулювання: зарубіжний досвід та пропозиції щодо України (Точка зору експертів Українсько-європейського консультативного центру) // Економіка, фінанси, право. – 2000. – № 10. – С. 3–7.
2. Валютный рынок и валютное регулирование / под ред. И. Н. Платоновой. – Москва, 1996. – 450 с.
3. Валютный контроль в системе финансового права / под ред. И. Н. Платоновой. – Москва, 2006. – 189 с.
4. Вишневицкий А. А. Банковское право Европейского союза / А. А. Вишневицкий. – Москва : Статут, 2000. – 472 с.
5. Власова М. И. Валютное регулирование и валютный контроль (зарубежный и российский опыт) / М. И. Власова. – Москва, 1998. – С. 8.
6. Власова М. И. История развития валютного регулирования и валютного контроля во Франции / М. И. Власова // Банковские операции. – 1996. – № 10. – С. 12–17.
7. Кизенков Д. Валютное регулирование и контроль / Д. Кизенков // Банковское дело в Москве. – 1997. – № 2. – С. 22.
8. Колесников В. И. Проблемы валютного регулирования в странах с рыночной экономикой / В. И. Колесников, А. И. Шмырева, А. Ю. Климов. – Новосибирск, 1999. – С. 26.
9. Про валютный контроль : Положення, затверджене Постановою Правління НБУ від 08.02.2000 р. № 49 // ОВУ. – 2000. – № 14. – С. 573.
10. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. // ВВР. – 1993. – № 17. – С. 184.
11. Федосеев К. А. Валютный контроль за экспортно-импортными операциями в уполномоченном коммерческом банке России : монография / К. А. Федосеев. – Москва, 1998. – 261 с.
12. Хамаганова Л. Д. Мировой опыт в организации валютного регулирования и валютного контроля / Л. Д. Хамаганова. – Иркутск, 2001. – 320 с.
13. Шмырева А. И. Валютное регулирование и контроль в системе международных экономических отношений : монография / А. И. Шмырева. – Санкт-Петербург, 1999. – 256 с.
14. Ялтинська міжбанківська конференція: запитань більше, ніж відповідей // Вісник Національного банку України. – 2004. – № 6. – С. 12–13.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2014.

#### Джавага А. В. Иностранный опыт правового регулирования валютного контроля

*В статье исследуется сущность отношений в сфере валютного контроля, эволюция систем валютного контроля в странах с развитой экономикой, анализируется украинское валютное законодательство.*

**Ключевые слова:** валютный контроль, либерализация, валютные операции, валютное бюро, предотвращение, отмывание, валютное регулирование.

#### Dzhavaga A. Foreign Experience of Legal Regulation of Currency Control

*Liberalization of currency control in France took place gradually, beginning on the stage to the improvement of dynamics of motion of currency assets and stabilizing of economy of country on the whole. Except that, here rules that provide possibility of capture of statistical data for creation of balance of payments and that allow to contest with washing of dirty money continue to operate. Yes, forces of organs of currency control to this time are keep practice of statistical and analytical account of information about the trade and financial agreements related to currency, about their participants.*

To 1988 Italy completed liberalization of currency control, the separate elements of the currency checking system actually continue to be used. In particular, effectively used and filled up by information about currency operations banks of data in the Italian currency bureau and Financial household troops by means of different methods of currency control, including after active voice some other public organs (custom authorities during realization of export-import operations). By the primary purpose of application of elements of the checking system after currency operations corresponding public organs are decisions of tasks of the financial monitoring in part of control after implementation of currency legislation.

Bases of the modern currency and export checking of Great Britain system were stopped up in a pre-war period in 1939, when the accepted Binding overs were about a defensive (finances) and Law "On an import, export and plenary powers of custom".

Beginning from the end of 80th, without regard to a tendency to liberalization of currency control in relation to traditional currency and foreign trade operations, government of Great Britain spares large attention to the fight against legalization of the profits got a criminal way, both up country and in a world context. With the aim of co-ordination of this work the created is Incorporated working group the leading specialists of financial sector of economy entered in the complement of that. Operative work National service of Great Britain from financial investigations, in composition that there is Bureau of financial investigations, occupies from stopping of illegal financial operations.

General for the most developed European countries is a that circumstance, that in a period after Second world war currency control was hard enough. With an improvement currency-financial will become such countries gradual liberalization of currency control came true.

The study of foreign legislation and practices of his application show that industrially developed European countries began a fight against white-washing at the beginning of 80th It was predefined, foremost, by the increase of the criminality, related to the drug dealing, and active investing of capitals of doubtful origin in an economy rows of the states, that developed stably, where an absent legislation was from a fight against washing of the criminally got profits.

**Key words:** currency control, liberalization, currency operations, currency bureau, prevention, washing, currency regulation.