

УДК 351.822

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.54>

## РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ВАЛЮТНИЙ КОНТРОЛЬ

**Проць І.М.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
e-mail: [terezu-lev@ukr.net](mailto:terezu-lev@ukr.net)  
ORCID: 0000-0002-6483-0121

**Лепіш Н.Я.,**

кандидат юридичних наук  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
e-mail: [nataljaja@ukr.net](mailto:nataljaja@ukr.net)  
ORCID: 0000-0002-5754-3511

### **Проць І.М., Лепіш Н.Я. Реформування органів державної влади, що здійснюють валютний контроль.**

Стаття присвячена дослідженню системи органів державної влади, що здійснюють валютний контроль. Розглянуто як чинне національне фінансове, податкове, валютне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародний досвід формування валютної системи і валютного регулювання. Зазначено, що трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні свідчать про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи, шляхом проведення широкомасштабних реформ, що обумовлює суттєву зміну змісту фінансових відносин у державі, удосконалення правового регулювання та контролю. В умовах посилення впливу внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення системи управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики. Важливість підвищення ефективності системи управління державними фінансами зумовлена необхідністю постійного розвитку, оновлення та реагування на зовнішнє та внутрішнє середовище, що змінюється.

Наголошено, що фінансово-економічна криза виявила значні недоліки у фінансовій системі, що зумовило переосмислення ролі бюджетної системи у регулюванні економічних процесів та необхідність подальшого удосконалення системи управління державними фінансами.

Всі органи державної влади та місцевого самоврядування, реалізуючи державну політику, спрямовують діяльність на захист національних інтересів і гарантування кожній особі та суспіль-

ству безпеку від зовнішніх та внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності держави.

Добре організована система державних фінансів має забезпечувати виконання стратегічних, національних і політичних цілей, ефективне використання урядом ресурсів для виконання передбачених функцій, розподіл ресурсів між різними рівнями та сферами діяльності для виконання поставлених завдань; зменшення різниці у доходах, отриманих різними соціальними групами та регіонами, відповідно до мети державної політики.

**Ключові слова:** державна політика, валютна стратегія, нагляд, контроль, органи влади, правова база.

### **Prots I.M., Lepish N.Ya. Reforming the state authorities that carry out currency control.**

The article is devoted to the study of the system of state authorities that carry out currency control. Considered as valid national financial, tax, currency legislation, subordinate legal acts and international experience of currency system formation and currency regulation. It is noted that the transformational processes taking place in Ukraine indicate the need to introduce more efficient and effective public administration, in particular by reforming the administrative system, by carrying out large-scale reforms, which causes a significant change in the content of financial relations in the state, improvement of legal regulation and control. In the conditions of increasing influence of internal and external challenges in the financial and economic environment of the state, the importance of the state finance management system is increasing as a fundamental component for the development of other spheres of state policy implementation. The importance of improving the efficiency of the public

finance management system is due to the need for constant development, updating and responding to the changing external and internal environment.

It was emphasized that the financial and economic crisis revealed significant shortcomings in the financial system, which led to a rethinking of the role of the budget system in regulating economic processes and the need for further improvement of the state finance management system.

All bodies of state power and local self-government, implementing state policy, direct their activities to protect national interests and guarantee safety to every person and society from external and internal threats in all spheres of the state's life.

A well-organized system of public finances should ensure the fulfillment of strategic, national and political goals, the effective use of resources by the government to perform the prescribed functions, the distribution of resources between different levels and spheres of activity to fulfill the tasks; reducing the difference in income received by different social groups and regions, in accordance with the goal of state policy.

**Key words:** state policy, currency strategy, supervision, control, authorities, legal framework.

**Постановка проблеми.** Розвиток системи управління валютними ресурсами потребує не тільки удосконалення роботи центральних органів виконавчої влади, а й посилення діалогу та співробітництва Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України, громадськістю та суб'єктами господарювання. Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Упродовж довгих років затверджено велику кількість нормативно-правових актів щодо реформування системи органів державної влади, які спрямовані на проведення адміністративної реформи в державі. Являючи цілісний комплекс узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, адміністративна реформа має на меті забезпечити становлення України як високо розвинутої, правової, європейської держави з високим рівнем життя, соці-

альної стабільності, культури та демократії. Це дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі та створить систему державного управління, що має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і буде ефективною у всіх проявах.

**Стан опрацювання проблематики.** Дослідженню проблем правового регулювання фінансового, валютного, банківського контролю і нагляду, системи органів валютного контролю присвятило свою працю чимала кількість різних вчених. Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених-правознавців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, О.П. Віхрова, Л.К. Воронової, П.В. Діхтієвського, С.С. Єсімова, Р.А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, А.А. Козловського, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, С.М. Корнеєва, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, М.П. Кучерявенка, В.В. Луця, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Ю.С. Назара, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенка, Г.І. Петрова, А.О. Селіванова, Н.П. Тиндик, І.Б. Тацишина, С.І. Файнгерша, О.І. Харитонової, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка та інших.

**Метою статті є** дослідження правових положень реформування системи органів державної, що здійснюють валютний контроль.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із перших кроків реформування органів державної влади стало видання Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким замість 112 центральних органів виконавчої влади було утворено 72 (16 міністерств та 56 інших центральних органів виконавчої влади).

Не оминув цей процес органи валютного контролю. Зокрема, Державне казначейство України реорганізоване у Державну казначейську службу України, Державну Фіскальну Службу реорганізовано в Державну податкову службу України і Державну митну службу, утворено Державну аудиторську службу України.

Однак, реорганізація органу валютного контролю – це не зміна вивіски, а модернізація та вдосконалення функцій, імплементація поширених у ЄС стандартів і процедур, зміна акцентів від виявлення фінансових злочинів та покарання винних на попередження можливих фінансових порушень у роботі органів публічної влади та державних підприємств.

Контролюючі органи проходять процес постійної реорганізації. Можна стверджувати, що скільки б не існувало органів валютного контролю, які приймають нормативно-правові акти з метою врегулювання фінансово-контрольної діяльності, тільки один орган, що буде наділений спеціальними повноваженнями у сфері контролю може найбільш компетентно організувати роботу

по врегулюванню контрольної діяльності органів валютного контролю, розробці єдиної методологічної бази і правової технології проведення державного валютного контролю.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [1].

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та валютну політику, державну політику у сфері державного пробірничого контролю, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього валютного контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиранню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворого звітного та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення їх обігу і обліку [2].

Національний банк України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, ДПС України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг мають виконувати окремі функції з реалізації державної політики, що формує та реалізує Міністерство фінансів України.

Місія Міністерства фінансів України полягає у фінансовому забезпеченні виконання державних функцій на основі виваженої валютної політики, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості.

Держава за допомогою валютного контролю здійснює вагомий вплив на усі фінанси, що викликає необхідність взаємодії усіх контрольних-фінансових органів.

Даному питанню приділяли увагу вчені. Одні з них вважають за необхідне створити Міністерство державного контролю України, закріпивши в Конституції України його місце і роль в системі державних органів та визначивши владні повноваження цього органу [3, с. 25], інші вважають за необхідне створити Комітет з питань державного контролю у сфері виконавчої влади, який забезпечив би організацію, координацію та методичне забезпечення валютного контролю [4, с. 18].

Прихильники третьої точки зору таку роль відводять центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, тобто ДПС України [5, с. 38]. Деякі вважають, що таким органом необхідно визнати Рахункову палату, тим більше, що в статті 2 Закону України «Про Рахункову палату» вказано, що одним із завдань Рахункової палати є організація валютного контролю [6, с. 370-371].

Аналізуючи діяльність вищенаведених органів, яким відводиться відповідна роль в організації та координації контрольної діяльності, недоречно створювати новий орган, а необхідно такими повноваженнями наділити вже існуючий орган. Вважаємо, що таким органом може бути Рахункова палата або Міністерство фінансів України.

Право на існування має позиція В.М. Максименка, який пропонує закріпити за Міністерством фінансів України статус головного органу валютного контролю в системі виконавчої влади, який спрямовуватиме і координуватиме діяльність щодо здійснення валютного контролю органами державного спеціалізованого валютного контролю та отримуватиме звіти за результатами діяльності цих органів [7, с. 198].

Відповідна частина науковців вважають Рахункову палату вищим органом валютного контролю. Викликано це тим, що Рахункова палата України прийнята до Міжнародної організації вищих контрольних-фінансових (аудиторських) установ – INTOSAI. Вступивши до даної організації, Україні необхідно привести законодавство у відповідність до міжнародних норм.

Враховуючи сучасну політику пов'язану з підпорядкуванням Міністерству фінансів України багатьох органів центральної виконавчої влади, зокрема, ДПС України, пропозиція про надання у статусу вищого органу валютного контролю є найбільш правильною. Рахункова палата від імені ВР України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Створення вищого органу валютного контролю потребує віднесення до повноважень питань

організаційного характеру, які полягатимуть у методичному керівництві по організації та проведенню валютного контролю.

З метою контролю за дотриманням контролюючими суб'єктами положень нормативно-правових актів, вищий орган валютного контролю слід наділити повноваженнями систематичного контролю за діяльністю інших контролюючих суб'єктів. Отримана в результаті контролю інформація може слугувати удосконаленню процесу валютного контролю.

Існує думка про необхідність існування двох незалежних одна від одної державних фінансово-контрольних систем, які відповідно підпорядковані законодавчій і виконавчій владі. Органом спеціальної конституційної компетенції є Рахункова палата ВР України, що здійснює контроль за видатковою частиною Державного бюджету, а також аналіз стану виконання Державного бюджету загалом.

Експертно-аналітичні функції розповсюджуються на сферу бюджетного процесу, а контрольно-ревізійні – лише на витрачання бюджетних коштів. Це не дозволяє реалізувати контрольні функції у повному обсязі, оскільки залишається поза межами контролю доходна частина Державного бюджету. виправити це становище можна шляхом внесення змін до чинного законодавства України.

Урядовий валютний контроль має здійснювати нагляд за поточним використанням державних коштів безпосередньо бюджетними організаціями й установами. Головним завданням є безумовне дотримання законності та цільового призначення державних коштів. Покладати на нього функції оцінки ефективності діяльності підприємств державної форми власності недоцільно. Кожна служба має виконувати чітко окреслену низку функцій.

Оскільки урядовий валютний контроль при будь-якому статусі контрольного органу все одно залишається внутрішнім, немає необхідності виділяти цю службу в окремий орган виконавчої влади. Для створення цілісної системи спеціалізованого державного валютного контролю у системі виконавчої влади доцільно закріплення за Міністерством фінансів України статусу головного органу валютного контролю у системі виконавчої влади. Це дасть змогу спрямовувати і координувати діяльність щодо здійснення дієвого і ефективного валютного контролю у системі виконавчої влади.

Діюча система органів валютного контролю потребує реформування, перш за все, бути нормативно закріпленою та відповідати завданням сьогодення. Однак, це не вказує на створення нових контролюючих структур, а має на меті вдосконалення системи діючих органів, з визначенням їх компетенції, повноваженнями та місцем, яке вони у ній займають.

Закон України від 22 вересня 2021 року «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» щодо виконання банками функцій агентів валютного нагляду», визначає основні засади організації та здійснення державного контролю в Україні, систему органів державного контролю і механізм взаємодії.

Можна цілком погодитися із ствердженням автора закону, що в Україні на сьогодні створені тільки окремі елементи державного валютного контролю, які не поєднані загальними принципами. Все це призводить до дублювання у роботі, неузгодженості у діях контрольних органів, знижує ефективність валютного контролю у цілому. В даному законопроекті досить широко визначено понятійний апарат, що дозволяє чітко і однозначно тлумачити ті чи інші норми, визначені складові системи фінансово контролю, зокрема, види, функції та завдання кожного суб'єкта валютного контролю [8].

Досвід проведених реформ свідчить про те, що неможливо кардинально реформувати економіку без суттєвих змін у політичній сфері та у сфері державного управління. Для досягнення такої мети необхідно розв'язати такі завдання: сформувати ефективну організацію виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; сформувати сучасну систему місцевого самоврядування; запровадити нову ідеологію функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організувати на нових засадах державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [9].

Національна економічна стратегією на період до 2030 року визначає мету, вектори руху, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких податкова реформа, реформа фінансового сектору, реформа монетарної політики; реформа державного валютного контролю та бюджетних відносин [10].

Стратегією передбачено реалізацію конституційну реформу в частині децентралізації, метою якої є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Не менш важливим є створення на

місцевому рівні ефективного механізму, який попереджуватиме виникнення корупції та невідворотно забезпечуватиме суворе покарання у випадку, якщо корупційні схеми все-таки мали місце.

Основними напрямками розвитку системи валютного контролю є:

- розширення повноважень Рахункової палати як незалежного державного органу валютного контролю у частині здійснення контролю за доходною частиною державного бюджету, а також надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів;

- запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом, у тому числі щодо державного боргу як складової частини системи управління державними фінансами, визначення стратегічних цілей розвитку держави з урахуванням можливостей бюджету в середньостроковій перспективі, а також забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики шляхом: подальшого розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі;

- проведення моніторингу імплементації нормативно-правових актів у сфері валютного контролю;

- створення системи контролю та моніторингу за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання;

- реформування сфери державних закупівель та її подальше удосконалення, насамперед у напрямі підвищення дієвості механізму закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, шляхом: забезпечення належної прозорості та унеможливлення проявів дискримінації під час проведення процедур закупівель;

- забезпечення своєчасного відшкодування податку на додану вартість;

- спрощення доступу громадськості до інформації з питань валюти шляхом підвищення інституціональної спроможності державних органів для всебічного та безумовного виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що у сучасних умовах розвитку ринкових відносин в Україні, які супроводжуються процесами проведення адміністративних реформ, виникає об'єктивна необхідність у забезпеченні дієвості валютного контролю, який сприяв би законності та раціональності використання коштів і майна, що належать державі.

До напрямів удосконалення механізму валютного регулювання можна віднести: зменшення переліку нормативно-правових актів валютного регулювання та їх концентрація в обмеженій кількості законів і постанов; підтримка ліквідності банківського сектору на рів-

ні, необхідному для проведення валютних розрахунків ЗЕД; зниження ступеня доларизації за допомогою підтримки стійкості національної валюти; скасування обов'язкового продажу частини валютних надходжень юридичних осіб; посилення контролю за виводом капіталу в офшори; створення привабливих умов для утримання населенням валюти в банківській системі України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3166-17><http://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України 20.08.2014 № 375. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text><http://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Нижник Н.. Контроль у сфері державного управління. *Вісник Української академії державного управління*. 2008. № 2. С. 23–31.
4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07 Київ, 1999. 38 с.
5. Лучковська С.І. Правові основи валютного контролю: дис. ... канд. юрид. наук; спец.: 12.00.07. Київ, 2007. 197 с.
6. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні. Ірпінь: Акад. держ. подат. служби України, 2001. 407 с.
7. Максименко В.М. Теоретико-правовий аналіз об'єктного складу валютних правовідносин. *Право і суспільство*. 2019. № 5. С. 192–198.
8. Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» щодо виконання банками функцій агентів валютного нагляду»: Закону України від 09.09.2021 р. № 6330-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-20#Text>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text><http://zakon.rada.gov.ua/>.
10. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.