

УДК 351.822

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.55>

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Проць І.М.,

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Львівського державного університету внутрішніх справ

e-mail: terezu-lev@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6483-0121

Проць І.М. Принципи здійснення валютного контролю в Україні.

Стаття присвячена дослідженню комплексного системного аналізу сучасного стану валютного контролю в Україні. Розглянуто чинне національне фінансове, валютне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародний досвід формування валютної системи. Зазначено, що досвід останніх років показав, що в Україні спостерігається недостатність державних ресурсів для фінансування основних завдань держави, а через порушення фінансової дисципліни виявлено значні втрати фінансових ресурсів. Недооцінка ролі фінансового контролю в Україні призвела до зловживань та порушень у сфері фінансових відносин. Тому саме складні економічні процеси й наслідки світової фінансової кризи показали необхідність удосконалення фінансово-валютної політики, а також радикальну зміну парадигми організації системи валютного контролю в Україні.

Наголошено, що валютна політика – складова частина загальноекономічної, а саме, грошово-кредитної політики держави, спрямована на зміцнення валютно-фінансового становища країни, підтримку на високому рівні її платоспроможності та кредитоспроможності, забезпечення надходження валюти з-за кордону по зовнішньоекономічному обороту, протидія втечі капіталу за кордон, залучення іноземного капіталу.

Важливість валютного контролю для економіки очевидна. В умовах широкомасштабної втечі капіталу за кордон, відсутності достатніх іноземних інвестицій у національну економіку, військовий стан – ефективне валютне регулювання здатне змінити всі ці негативні тенденції на краще.

Діяльність будь-якого органу державної влади та місцевого самоврядування та держави базується на принципах законності, гласності, плановості, які закріплено в Конституції України. Враховуючи те, що фінансова діяльність є одним із видів діяльності держави, а валютний контроль – невід'ємною частиною такої діяльності, то можна стверджувати, що ці принципи властиві і фінансовій діяльності, і валютному контролю.

Реалізація принципів валютного контролю є необхідною умовою забезпечення правопорядку й законності в процесі здійснення фінансової діяльності.

Ключові слова: валюта, контроль, нагляд, валютна система, відповідальність, контролюючі органи.

Prots I. M. Principles of currency control in Ukraine.

The article is devoted to the study of a complex system analysis of the current state of currency control in Ukraine. The current national financial and currency legislation, secondary legal acts and international experience in the formation of the currency system are considered. It is noted that the experience of recent years has shown that in Ukraine there is an insufficiency of state resources for financing the main tasks of the state, and significant losses of financial resources have been revealed due to violations of financial discipline. Underestimation of the role of financial control in Ukraine led to abuses and violations in the field of financial relations. Therefore, it was the complex economic processes and consequences of the global financial crisis that showed the need to improve the financial and currency policy, as well as a radical change in the paradigm of the organization of the currency control system in Ukraine.

It was emphasized that the currency policy is a component of the general economic, namely, the monetary and credit policy of the state, aimed at strengthening the currency and financial position of the country, maintaining its solvency and creditworthiness at a high level, ensuring the inflow of currency from abroad through foreign economic turnover, countering flight capital abroad, attraction of foreign capital.

In conditions of large-scale capital flight abroad, lack of sufficient foreign investments in the national economy, martial law – effective currency regulation can change all these negative trends for the better.

The activity of any body of state power and local self-government and the state is based on the principles of legality, which are enshrined in the Constitution of Ukraine. Given that financial activity

is one of the types of state activity, and currency control is an integral part of such activity, it can be argued that these principles are inherent in both financial activity and currency control.

The implementation of the principles of currency control is a necessary condition for ensuring law and order and legality in the process of carrying out financial activities.

Key words: currency, control, supervision, currency system, responsibility, control bodies.

Постановка проблеми. Вивчаючи основні засади валютного контролю, значна кількість вчених оминають саму можливість впровадження тих чи інших важливих принципів, на яких повинна базуватися вся система сучасного валютного контролю. При цьому сама природа ринкових відносин, а також фінансів в цілому породжує безліч питань та примушує глибше зазирнути у підвалини становлення принципів валютного контролю.

Сьогодні недостатня розробка певних питань, які підлягають правовому регулюванню, застарілість деяких норм, їх постійна зміна негативно впливають на впровадження принципу законності й відповідно на діяльність суб'єктів валютного контролю, оскільки створюються додаткові труднощі для правильного застосування норм права, а отже, і для виконання ними завдань та функцій.

Суб'єкти валютного контролю повинні бути незалежні від підконтрольних суб'єктів і захищені від стороннього впливу. Принцип незалежності передбачає відсутність у осіб, що проводять контрольні заходи, будь-якої зацікавленості стосовно підконтрольного суб'єкта.

Для здійснення валютного контролю необхідно швидке та чітке проведення контрольних дій, оформлення результатів, прийняття відповідних рішень за результатами таких заходів.

Упровадження принципів валютного контролю сприяє соціальній стабільності та усуненню соціального напруження, позитивно впливає на підвищення темпів соціально-економічного розвитку, оскільки вони гарантують дотримання правових засад здійснення відповідних повноважень органами державного управління та їх посадовими особами, невідворотність усунення можливих порушень законодавства, прав і свобод громадян та недоліків у роботі посадовців, притягнення винних до відповідальності.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню проблем правового регулювання валютного контролю і нагляду, принципів валютного контролю присвятило свою працю чимала кількість 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, І.С. Гриценка,

Р.А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, А.А. Козловського, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоець, 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, М.М. Тищенко, С.І. Файнгерша, О.І. Харитонові, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка та інших. Вчені зробили значний вклад у розвиток фінансового, податкового і бюджетного права.

Метою статті є дослідження правової регламентації принципів здійснення валютного контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців не існує єдиної думки про принципи валютного контролю.

М. Ф. Базась виділяє такі принципи валютного контролю як: обов'язковість; об'єктивність, точність і достовірність; регулярність (періодичність, систематичність); доцільність, своєчасність та оперативність; плановість; зрозумілість та адекватність тлумачення; законність; державність; гласність; скоординованість; незалежність; професіоналізм; конфіденційність; цільова та стратегічна спрямованість; дієвість; науковість; системність і комплексність; конкретність та суттєвість; ситуаційність; ефективність [1, с.152–158].

Однак, така класифікація принципів не повною мірою відповідає сутності самого валютного контролю.

Досить цікаво класифікує принципи валютного контролю, залежно від рівня їх закріплення у нормативних документах, О.Г. Ярема: принципи, що прямо зазначені у міжнародних правових актах; принципи, що містяться в законах; принципи, що містяться в інших нормативних документах; принципи, що не дістали свого відображення у нормативних документах [2, с. 322].

Існує думка серед науковців, що основоположними принципами здійснення валютного контролю, використання яких дає змогу органам валютного контролю у повному обсязі забезпечувати виконання повноважень:

- 1) законність;
- 2) об'єктивність;
- 3) поєднання публічних та приватних інтересів;
- 4) розмежування контрольних повноважень між суб'єктами;
- 5) повнота охоплення об'єкта контролю; тобто розповсюджуються на підприємства всіх форм власності на неналежно працюючі підприємства, та на ті, що мають позитивні результати діяльності;
- 6) достовірність інформації, на основі якої проводиться контроль;
- 7) безперервність та систематичність;

8) превентивність контрольних дій – задля запобігання відхилень від установлених фінансово-правовими нормами приписів;

9) обґрунтованість;

10) плановість та строковість;

11) дієвість, ефективність та результативність;

12) оперативність;

13) цілеспрямованість;

14) безпосередність;

15) гласність контрольних дій (за винятком окремих напрямів контролю);

16) відповідальність за наслідки контрольних дій [3, с. 68-69].

З точки зору Л.А. Савченко до основних принципів валютного контролю слід віднести: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність. Принципи валютного контролю одночасно є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів валютного контролю, оскільки вони і реалізуються під час діяльності останніх [4, с. 136].

Проаналізувавши вищезазначені точки зору науковців, варто зазначити, що всі перелічені принципи не суперечать, а лише доповнюють зміст теорії валютного контролю.

Основні принципи здійснення валютного контролю закріплені в Лімській декларації керівних принципів валютного контролю, серед них: законність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, гласність, доказовість, дотримання професійної етики [5].

Дані принципи не знайшли свого відображення у нормативно-правових актах в нашій державі. Наприклад, в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [6] взагалі не йдеться мова про принципи діяльності органів державного валютного контролю. Однак, аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють питання валютного контролю в Україні.

Варто зазначити, що більшість з принципів, зазначених у Лімській декларації керівних принципів валютного контролю покладена в основу побудови органів валютного контролю в Україні.

Світовий досвід є стимулюючим фактором для становлення і розвитку власної системи валютного контролю. Тому принципи валютного контролю, закріплені міжнародними угодами, набувають практичної наповненості в Україні. Вони знаходять продовження у нормативних документах, що регламентують діяльність суб'єктів державного валютного контролю.

У БК України закріплені такі принципи бюджетної системи України, : принцип єдності бюджетної системи України, принцип збалансованості, принцип самостійності, принцип повноти, принцип обґрунтованості, принцип ефективності та результативності, принцип субсидіарності,

принцип цільового використання бюджетних коштів, принцип справедливості і неупередженості, принцип публічності та прозорості [7].

Відповідно до ст. 4 ПК України податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах: загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків, фіскальна достатність, соціальна справедливість, економічність оподаткування, нейтральність оподаткування – установлення податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків; стабільність, рівномірність та зручність сплати, єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку [8].

Згідно з статті 3 Закону України «Про Рахункову Палату» [9], діяльність Рахункової палати ґрунтується на законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

Цілком очевидно, що вищезазначені принципи регламентують практичні аспекти реалізації валютного контролю і вказують на багатоаспектність змісту цього поняття. Зупинимося на окремих з них.

Відповідно до закріпленого в Конституції України обов'язку кожного неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, діяльність суб'єктів валютного контролю повинна відповідати чинному законодавству держави, а працівники органів державної влади та місцевого самоврядування, недержавні організації мають неухильно дотримуватися правових норм [10].

Варто зазначити, що законність може існувати лише при наявності стабільного законодавства, норми якого не суперечать одна одній, оскільки воно закріплює завдання і повноваження відповідних суб'єктів валютного контролю, що сприяє належній діяльності останніх.

Принципу незалежності діяльності контролюючих органів у галузі фінансів можуть дотримуватися в повній мірі аудиторські організації, бо вони незалежні від держави. Всі контролюючі органи залежать від закону, тому про абсолютну незалежність мова не йде, оскільки такий орган не може бути поза законом.

Публічність та прозорість діяльності суб'єктів валютного контролю забезпечується через налагодження зв'язків з громадськістю шляхом розгляду та надання на звернення (запити, скарги, заяви) громадян письмової або усної інформації за погодженням з ініціаторами контрольних заходів, а також відображені інформації на офіційних сайтах в мережі Інтернет. Принцип публічності передбачає забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Принципи публічності та прозорості знайшли своє відображення у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [11].

Дотримання принципу публічності є однією з основних умов діяльності суб'єктів валютного контролю. Інформування широкого кола осіб про роботу суб'єктів валютного контролю викликати ме дискусію, а отже, створить більш сприятливі умови для реалізації їх висновків, для запобігання порушенням фінансової дисципліни. Маючи у своїй діяльності надзвичайно важливий інструмент – публічність процесу контролю – суб'єкти валютного контролю об'єктивно і відкрито доводять до громадян України відомості про стан дотримання фінансової дисципліни в державі.

Публічність позитивно впливає на ефективність роботи суб'єктів валютного контролю, на об'єктивність прийняття ними рішень, оскільки результати контрольних заходів, що ними проводяться, стають під громадський контроль, тобто під контроль громадян. Публічність у роботі суб'єктів валютного контролю висуває особливо високі вимоги до якості, достовірності, об'єктивності матеріалів, що готуються для оприлюднення, оскільки вони стають доступними для всіх.

Публічність, а не замовчування фактів незаконного, нецільового чи неефективного використання фінансових ресурсів, неефективного управління державним чи комунальним майном тощо, сприятиме вихованню правопорушників у фінансовій сфері шляхом впливу громадської думки. Має виховне значення, попереджатиме

про можливість застосування до винних осіб відповідних фінансових, адміністративних чи інших санкцій, сприяючи зменшенню порушень фінансової дисципліни.

Такі принципи як принцип публічності, принцип гласності є також факторами обмежувального характеру щодо запобігання негативним явищам у державному управлінні, таким як свавілля та суб'єктивність у вирішенні різних питань, неправомірні та злочинні дії окремих посадових осіб, прояви корупції тощо [12, с. 8]. Враховуючи той факт, що вся фінансова діяльність здійснюється на підставі фінансово-планових актів, які затверджуються законами та підзаконними нормативно-правовими актами, валютний контроль повинен здійснюватися за чітко визначеним планом.

Вся діяльність контролюючих органів побудована на планах своєї роботи. Тому саме від належного планування контрольних заходів залежить повне і своєчасне виконання його завдань і функцій. Так, наприклад, відповідно до п.77.2 ст. 77 ПК України до плану-графіка проведення документальних планових перевірок відбираються платники податків, які мають ризик щодо несплати податків та зборів, невиконання іншого законодавства, контроль за яким покладено на контролюючі органи.

Принцип об'єктивності є специфічним принципом валютного контролю. Об'єктивність передбачає необхідність забезпечення контролюючими суб'єктами неупередженого підходу до підконтрольних суб'єктів під час проведення контрольних дій, узагальнення результатів контролю, які повинні ґрунтуватися на достовірній інформації, точність, достовірність результатів контролю. Наприклад, податковий інспектор об'єктивно бачить, що платник податку хворів і тому не сплатив податок, одна пеню він мусить нарахувати, бо закон йому не дозволяє поступитися нормою.

Принцип компетентності проходить через усі нормативно-правові акти, якими встановлюється правовий статус контролюючого органу, оскільки для об'єктивного прийняття відповідних рішень у сфері валютного контролю посадові особи контролюючих суб'єктів повинні бути професіоналами своєї справи, мати високий рівень професійної підготовки і необхідний практичний досвід.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» професійна компетентність це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку, а професіоналізм це компетентне, об'єктивне та неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професій-

ної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону [13].

Висновки. Сьогодні система валютного контролю в Україні не забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну як на регіональному рівні, а також на рівні держави. Це є наслідком наявності багатьох проблем, що створюють тенденції щодо зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень. Система контролю повинна бути спрямована на виправлення порушень та недопущення їх в подальшому і дотримання принципів здійснення валютного контролю.

Протягом останніх років в Україні здійснюється реформування системи державного валютного контролю з метою підвищення ефективності використання фінансів, активно ведуться наукові дискусії та реалізується низка заходів щодо зміни підходів до реалізації функції державного валютного контролю з метою приведення до рівня європейських стандартів.

Однак, ситуація в Україні вимагає від суб'єктів валютного контролю значно ефективніших дій, спрямованих на подолання кризових явищ в економіці. Впровадження в національну систему контролю досвіду країн ЄС необхідно поступово, враховувати тісний зв'язок між особливостями державного устрою та державної влади в країні і відповідними характерними рисами валютного контролю.

Основоположні принципи, найкращі методи контролю та розмаїття видів, які доцільно застосовувати на практиці викладено у міжнародних стандартах державного аудиту, які вже поступово впроваджуються в Україні.

Процес адаптації законодавства України до норм європейського права охоплює досить різні сфери діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій передбачає значний обсяг роботи з формування необхідного інституційного, адміністративного забезпечення процесу європейської інтеграції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Розвиток державного фінансового контролю в Україні: монографія / Є.М. Романів, С.М. Гончарук, С.В. Приймак, Л.Я. Даниляк; за заг. ред. Романіва Є.М. Львів : Простір-М, 2015. 174 с.

2. Ярема О.Г. Фінансово-правове регулювання валютної системи України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 322–330.
3. Фінансове право: підручник / О.П. Гетманець, Ю.М. Жорнокуй, О.В. Кашкарьова, Т.В. Колесник і інші; За ред. О.М. Бандурки. Харків: Екограф, 2015. 500 с.
4. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Ірпінь: 2002. 454 с.
5. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977. URL. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>[http://zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/http://zakon.rada.gov.ua).
7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text><http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL. <http://zakon.rada.gov.ua/> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n2375>.
9. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/576-19>.
10. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук державного управління: спец.: 25.00.01. Київ, 2008. 22 с.
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> <http://zakon.rada.gov.ua>.