



С.І. Лучковська*

ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ У РОЗВИНУТИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Валютний контроль є складним соціальним явищем, який відноситься 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 обумовлюється, насамперед, процесами глобалізації, зокрема, євроінтеграцією України¹.

На наш погляд, для національної економіки, що інтегрується до світової, більш повне втілення ліберальної ідеї про валютний контроль має важливе практичне значення. Разом із тим, 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 не виправдані жорсткі його заходи можуть призводити до негативних соціально-економічних наслідків.

Вважаємо, що 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 справедливо відмічають спеціалісти, державне управління у сфері валютних відносин у Франції є одним із таких, що найбільш ефективно функціонує².

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. Валютним контролем охоплювалися усі види валютних операцій³. Органами валютного контролю у Франції у той період були: Міністерство фінансів, у структурі якого Казначейське управління займалося розробкою стратегічних напрямків у галузі валютного регулювання й контролю, а Головне митне управління здійснювало контроль за валютними 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)⁴.

Таким чином, у Франції питаннями валютного контролю у рамках своєї компетенції займалася низка уповноважених на те органів. При цьому валютний контроль експортно-імпортних операцій включав: 1) контроль, що здійснювався уповноваженими банками, які мали право попередити правопорушення на стадії попередньої перевірки операції; 2) контроль, що здійснювався митними

© Лучковська С.І., 2005

* викладач кафедри права Хмельницького національного університету

¹ Ялтинська міжбанківська конференція: запитань більше, ніж відповідей // Вісник Національного банку України. — 2004. — № 6. — С. 12-13.

² Власова М.И. История развития валютного регулирования и валютного контроля во Франции // Банковские услуги. — 1996. — № 10. — С. 15.

³ Кизенков Д. Валютное регулирование и контроль // Банковское дело в Москве. — 1997. — № 2. — С. 22.

⁴ Колесников В.И., Шмырева А.И., Климов А.Ю. Проблемы валютного регулирования в странах с рыночной экономикой. — Новосибирск, 1999. — С. 26.



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 70-х рр., сприяла зменшенню темпів інфляції та формуванню достатнього обсягу валютних ресурсів у країні. На початку 80-х рр. почався процес лібералізації зовнішньоекономічної діяльності та як наслідок — пом'якшення вимог щодо проведення валютних операцій.

Так, Наказом Президента Франції від 29 грудня 1989 року № 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 вдосконалення методів боротьби з легалізацією („відмиванням”) злочинно отриманих капіталів⁵.

У 1990 р. у Франції була створена Група з розслідування незаконних фінансових операцій (TRACFIN — ТРАКФІН) при Міністерстві економіки, фінансів та бюджету⁶, функції його полягали у статистичному обліку та аналізі інформації з відмивання капіталів, отриманих злочинним шляхом.

Таким чином, лібералізація валютного контролю у Франції відбувалася поступово, починаючись на етапі покращення динаміки руху валютних коштів та стабілізації економіки країни у цілому. Окрім того, тут продовжують діяти правила, які забезпечують можливість збору статистичних даних для створення платіжного балансу та які дозволяють 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 зберегти 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 № 1956 від 11.12.1917 р. головним органом валютного контролю довгий час (у 1945 році його функції були покладені на Італійське валютне бюро) був Національний інститут із валютних операцій (INCE)⁷. Він отримав виключне право на купівлю валютних цінностей, також розміщення їх за кордоном. Через цей орган здійснювалися платежі в іноземній валюті за імпортом 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 і в наш час. Так, Законом № 852 від 26 вересня 1955 року 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 валюті⁸.

Згідно із Законом № 786 від 25 липня 1956 року 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 визначалося, 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

⁵ Валютный рынок и валютное регулирование / Под ред. И.Н. Платоновой. — М., 1996. — С. 20.

⁶ Financial Action Task Force on Money Laundering. Summary of the First Round of Mutual Evaluations // www.imf.org.

⁷ Шмырева А.И. Валютное регулирование и контроль в системе международных экономических отношений: Дисс... док. экономич. наук. — Санкт-Петербург, 1999. — С. 114.

⁸ Хамаганова Л.Д. Мировой опыт в организации валютного регулирования и валютного контроля. — Иркутск, 2001. — С. 20.



здійснювати будь-якого роду валютну діяльність, яка не суперечила закону⁹. 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 бюро¹⁰. 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 році в Італійському валютному бюро створено спеціальне управління з боротьби із запобігання використанню фінансових інститутів із метою відмивання злочинних доходів¹¹. Використовується спеціальне програмне забезпечення "UIC — L197" для контролю за грошовими переказами за часом та географічними зонами та вияву ознак відмивання грошей.

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 та поповнюються інформацією про валютні операції банки даних в Італійському валютному бюро та Фінансовій гвардії за допомогою різних методів валютного контролю, у тому числі й 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 у 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. почав діяти Закон "Про валютний контроль", а також більше 40 нормативними документами, включаючи накази, правила та директиви, видані Казначейством і Банком Англії¹². Серед сучасних нормативно-правових актів, що регламентують валютний контроль, слід виділити Закон "Про імпорт та експорт" від 1990 р., Розпорядження "Про контроль за експортом товарів" від 1979 р.¹³.

Закон "Про валютний контроль" надає владні повноваження та покладає зобов'язання та 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 та акцизів. Британське казначейство є головним органом валютного контролю. Однак, більшу частину своїх повноважень воно делегувало Банку Англії, який безпосередньо й здійснює валютний контроль.

Банк Англії керує діяльністю своїх філіалів та уповноважених представництв у більшості комерційних банків (як вітчизняних, так й іноземних), що знаходяться на території Великобританії та здійснюють із його дозволу широке коло операцій. Органи митниці та акцизів здійснюють контроль за рухом капіталів та валюти через кордон¹⁴.

⁹ Валютный рынок и валютное регулирование / Под ред. И.Н. Платоновой. — М., 1996. — С. 14.

¹⁰ Власова М.И. Валютное регулирование и валютный контроль (зарубежный и российский опыт). — М., 1998. — С. 8.

¹¹ Financial Action Task Force on Money Laundering. Summary of the First Round of Mutual Evaluations // www.imf.org.

¹² Валютне регулювання: зарубіжний досвід та пропозиції щодо України (Точка зору експертів Українсько-європейського консультативного центру) // Економіка, фінанси, право. — 2000. — № 10. — С. 4.

¹³ Хамаганова Л.Д. Мировой опыт в организации валютного регулирования и валютного контроля. — Иркутск, 2001. — С. 23.

¹⁴ Шмырева А.И. Валютное регулирование и контроль в системе международных экономических отношений: Дис... док. экономич. наук. — Санкт-Петербург, 1999. — С. 109.



Починаючи з кінця 80-х років, незважаючи на тенденцію до лібералізації валютного контролю щодо традиційних валютних і зовнішньоторговельних операцій, уряд Великобританії надає велику увагу боротьбі з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, як всередині країни, так й у світовому контексті. З метою координації цієї роботи створена Об'єднана робоча група, до складу якої увійшли провідні спеціалісти фінансового сектора економіки. Оперативної 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 застосовуватися 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 у Німеччині.

Юридично система валютного контролю у цій країні існує з 1949 р., коли був прийнятий Закон "Про валютний обіг і контроль за товарообігом" (Валютний Закон). Закон містив 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 у країні. У наш час валютний контроль у Німеччині здійснюється на основі Валютного закону від 1949 року та Закону "Про Німецький федеральний банк" від 1957 р.¹⁵

Одним із основних принципів економіки у Німеччині є свобода руху капіталу. Проте, незважаючи на лібералізацію руху капіталу, ведеться 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 за рухом капіталу дозволяє розробляти при необхідності конкретні заходи з регулювання валютного ринку, а також використовується при складанні платіжного балансу ФРН спеціальним підрозділом Дойче Бундесбанку (Федерального банку)¹⁶.

Внаслідок 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 відповідні заходи 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 загальним для більшості розвинутих європейських країн є та обставина, що у період після Другої світової війни валютний контроль був досить жорстким. Із покращенням свого валютно-фінансового стану такими країнами здійснювалася поступова лібералізація валютного контролю.

Однак, в окремі періоди погіршення економічної ситуації жорсткість валютного контролю могла поновлюватися. На думку вчених-економістів, період розвитку у мирних умовах та

¹⁵ Хамаганова Л.Д. Мировой опыт в организации валютного регулирования и валютного контроля. — Иркутск, 2001. — С. 111.

¹⁶ Валютный рынок и валютное регулирование / Под ред. И.Н. Платоновой. — М., 1996. — С. 25.



відсутності яких би то не було катаклізмів у сфері міжнародних валютно-фінансових відносин займає не менше 20 років¹⁷.

Відмова ж від жорсткої системи валютного контролю та його лібералізація можуть здійснюватися поступово з врахуванням змін макроекономічної ситуації у країні та її місця у міжнародному співтоваристві¹⁸.

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 у тісній співпраці, при якій відповідні державні органи у галузі управління фінансами навіть можуть делегувати свої повноваження у сфері валютного контролю центральним банкам (Великобританія). Окремі напрямки валютного контролю реалізуються і через митні органи, які, як правило, є організаційно підпорядкованими державним органам управління у галузі фінансів. Агентами валютного контролю, які не є державними органами, але через які реалізовуватися окремі заходи валютного контролю виступають уповноважені банки. Лише в окремих країнах, окрім органів загального валютного контролю, створені спеціальні органи, як, наприклад, в Італії — Італійське валютне бюро. Однак, навіть при наявності таких спеціалізованих органів заходи валютного контролю здійснюються через відповідні банківські установи (у першу чергу, 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 наступні органи: Національний банк України, Державна податкова адміністрація України, Державний комітет зв'язку та інформатизації, Державна митна служба України. 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 цим Декретом до компетенції інших державних органів, та забезпечує виконання уповноваженими банками функцій щодо здійснення валютного контролю¹⁹. Агентами валютного контролю в Україні є уповноважені банки, які здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами й нерезидентами через ці банки²⁰, хоча і 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, на розподілі функцій НБУ та Державної податкової адміністрації у цій сфері. Методи валютного контролю щодо найбільш складних напрямків передбачають участь суб'єктів усіх організаційно-правових форм. Прикладом такої взаємодії слугує спостереження за валютними платежами при експорті та імпорту товарів. Тут беруть участь одночасно служби валютного контролю банків та митниці.

¹⁷ Федосеев К.А. Валютный контроль за экспортно-импортными операциями в уполномоченном коммерческом банке России. — Дисс. ...канд. .эконом. наук. — М., 1998. — С. 61.

¹⁸ Шмырева А.И. Валютное регулирование и контроль в системе международных экономических отношений: Дисс... док. экономич. наук. — Санкт-Петербург, 1999. — С. 121.

¹⁹ Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 17. — Ст. 184.

²⁰ Про валютний контроль: Положення, затверджене Постановою Правління НБУ № 49 від 08.02.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 14. — Ст. 573.



На жаль, чинне українське валютне законодавство не відносить до органу валютного контролю такий орган, як Міністерство фінансів. Саме цей державний орган відповідно до практики здійснення валютного контролю в окремих розвинутих європейських країнах повинен би бути наділений відповідними повноваженнями у 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-імпорتنих операцій резидентами та нерезидентами), оскільки завдання з організації валютного контролю повинні ставитися перед тими органами та установами, які мають об'єктивну можливість контролювати певну ділянку валютних відносин у рамках своєї основної діяльності. У такому випадку відпадає необхідність у створенні єдиного державного органу з відповідною розгалуженою структурою, покликаною охопити усі напрямки валютного контролю, що вимагає залучення значних ресурсів. Як показує зарубіжний досвід, утворення спеціальних органів валютного контролю у розвинутих європейських державах не є типовим, а швидше — винятком, зокрема, в Італії, де це було зумовлене особливостями історичного розвитку.

Вивчення зарубіжного законодавства та практики його застосування показує, що промислово розвинуті європейські країни розпочали боротьбу з відмиванням грошей на початку 80-х рр. Це було зумовлено, перш за все, зростанням злочинності, пов'язаної 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 у забезпеченні контролю за відмиванням злочинних доходів широко застосовуються у якості складової регулювання фінансового сектора. 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, Директива Ради ЄС із попередження використання фінансової системи для "відмивання" грошей від 14.02.1991 р. та деякі інші міжнародні документи²¹.

В Україні базовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28.11.2002 р.²², із прийняттям якого, не зважаючи на певні проблеми як теоретичного, так і практичного характеру, запровадженій 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 у рамках Міністерства фінансів України. Тому вважаємо, що цей факт є ще одним доказом, що вказує на доцільність включення Міністерства фінансів України до системи органів валютного контролю.

Стаття рекомендована до друку кафедрою права Хмельницького національного університету (протокол № 10 від 23 червня 2005 року)



²¹ Вишневіський А.А. *Банковское право Европейского союза*. — М.: Статут, 2000. — С. 372.

²² Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28.11.2002 р. // ВВР. — 2003. — № 1. — Ст. 2.