ния и рекомендации относительно применения принципа верховенства права в административном судопроизводстве Украины.

В статье представлена систематизация решений ЕСПЧ, в которых содержатся положения о верховенстве права, а также выделены проблемы перевода судебных решений ЕСПЧ, в частности, относительно применения официальных текстов решений ЕСПЧ, потребностей обеспечения систематизации официальных переводов решений ЕСПЧ.

С. І. ЛУЧКОВСЬКА

Світлана Ігорівна Лучковська, *кандидат юридичних наук, доцент Хмельницького національного університету*

МЕХАНІЗМ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ ТА ЙОГО ЗАКРІПЛЕННЯ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Суб'єкти валютних правовідносин реалізують поставлені перед ними цілі через певні правові механізми. Така система заснована на нормативно заданій програмі, певному алгоритмі, що передбачає, які засоби, на якому етапі і за яких умовах повинні застосовуватися[1]. Про ефективність конкретного ж механізму свідчить реальне досягнення мети, встановленої законодавством, а разом із тим і позитивність отриманих результатів.

Процес здійснення валютного контролю невід'ємно пов'язаний із державним управлінням у цій сфері правовідносин. Жодна держава не дозволить собі самоусунутися від координації підприємницької діяльності, зокрема, зовнішньоекономічної діяльності, з якою пов'язане здійснення більшої частини валютних операцій. Світовий досвід доводить неможливість абсолютної свободи ринкових відносин, особливо в умовах фінансової кризи. Механізм валютного контролю є необхідним інструментом здійснення державою управління валютними відносинами.

На сучасному етапі розвитку науки й практики валютного контролю питання механізму валютного контролю як комплексного явища є мало дослідженим. У більшості випадків науковці розглядають лише окремі елементи даного механізму, причому, досить часто, як частину досліджень з валютного регулювання.

Розвиток валютного контролю із часів набуття незалежності України та побудови нею нової економіки відкритого типу зумовив появу в нашій країні праць з валютного права, серед яких слід назвати, у першу чергу, праці Є. О. Алісова з правового регулювання валютних відносин. Необхідно також відзначити доробки таких науковців, як А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк, С. Т. Кадькаленко, Є. В. Карманов, С. М. Половко, О. Є. Северин, в яких розглядаються проблеми правового регулювання валютних відносин, зокрема, в галузі регулювання валютних операцій, відповідальності за порушення валютного законодавства, з'ясування змісту та природи валютного контролю тощо. Стосовно праць зарубіжних вчених з правового регулювання валютних відносин, то заслуговують на увагу роботи М. М. Артьомова, О. М. Козиріна, Г. А. Тосуняна, О. В. Ємеліна, В. Ф. Ебке та деяких інших вчених.

На важливість виділення механізму валютного контролю звертає увагу російський учений О. М. Козирін у своїй праці «Валютный контроль внешнеторговой деятельности», визначаючи механізм валютного контролю як сукупність двох складових: суб'єктної складової, що включає спеціальні особи, інститути, органи, що беруть участь у процесі валютного контролю, та функціональної складової, що є набором форм та методів контрольної діяльності[2].

На наш погляд, окрім зазначених елементів механізму валютного контролю, слід виділити таку необхідну його складову, як об'єкт валютного контролю. Адже як напря-

© С. І. Лучковська, 2009

мок фінансового контролю валютний контроль повинен включати всі елементи, потрібні для успішної його реалізації. З точки зору теорії пізнання, об'єкт і суб'єкт є взаємодіючими протилежностями процесу пізнання: свідома істота, що пізнає, – суб'єкт і пізнавана дійсність – об'єкт[3]. Таким чином, із філософської точки зору, об'єкт є необхідним компонентом відносин як те, що змушує суб'єкта активно діяти, вступати в конкретні зв'язки з іншими суб'єктами. Метою дослідження категорії об'єкта валютного контролю є вирішення питання стосовно того, що контролюють органи й агенти валютного контролю, на яку діяльність спрямована їхня компетенція.

Об'єкт контрольного правовідношення повинен бути здатний задовольнити інтерес підконтрольного суб'єкта[4]. Справедливою є думка про те, що контрольна діяльність полягає в перевірці відповідності стану контрольованого об'єкта встановленим правилам[5]. Це означає, що діяльність суб'єктів валютних операцій повинна відповідати, зокрема, вимогам валютного законодавства. І саме об'єкт контрольних правовідносин у сфері валютних відносин буде визначати специфіку цих відносин. Визначаючи об'єкт валютного контролю ключовим словом валютні операції, ми розуміємо під вступом у валютні контрольні правовідносини, у першу чергу, здійснення різних видів валютних операцій.

Одним із складових елементів правового механізму валютного контролю є також його суб'єкти. Специфіка контрольного правовідношення полягає в тому, що правовий статус його суб'єктів різний. Така особливість підкреслюється в літературі багатьма авторами. Так, наприклад, О. М. Козирін, розглядаючи суб'єктну складову механізму валютного контролю, вказує, що всі учасники правовідносин даного типу можуть бути поділені на контролюючих суб'єктів та осіб, діяльність яких є об'єктом контролю[6].

На наш погляд, найбільш вдалою диференціацією суб'єктного складу є диференціація, запропонована О.Ю.Грачовою, яка досліджує контрольне правовідношення стосовно лідируючих та ординарних учасників процесу[7]. Адже таке правовідношення має публічно-правовий характер, передбачає взаємозв'язок учасників по вертикалі та характеризується відсутністю юридичної рівності сторін.

З філософської ж точки зору суб'єкт є активною самодіяльною істотою, яка здійснює перетворення дійсності[8]. Правовий статус суб'єктів механізму валютного контролю визначається їхніми правами та обов'язками у сфері валютного контролю. У свою чергу зміст прав та обов'язків суб'єктів валютного контролю буде відрізнятися в залежності від категорії суб'єкта.

Вважаємо, що залежно від змісту і обсягу прав та обов'язків суб'єктів валютного контролю можна виділити дві їх категорії: 1) контролюючі; 2) підконтрольні. До контролюючих суб'єктів слід відносити спеціальні органи й агентів валютного контролю, які наділені відповідною компетенцією у сфері валютного контролю. Підконтрольними суб'єктами валютного контролю є ті суб'єкти, діяльність яких підпадає під валютний контроль.

Склад суб'єктів валютного контролю залежить від системи валютного контролю, форм та методів його здійснення, валютної політики держави в цілому та її історичного розвитку. Так, для визначення правового статусу суб'єктів валютного контролю валютне законодавство України застосовує такі поняття, як «органи та агенти валютного контролю» та «резиденти й нерезиденти».

Відповідно до чинного законодавства контролюючі суб'єкти, що здійснюють валютний контроль, можна поділити на дві групи: 1) державні органи; 2) агенти валютного контролю (не володіють статусом державного органу). Згідно зі ст. 13 Декрету КМ України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»[9] до державних органів, що здійснюють валютний контроль, віднесені наступні органи: Національний банк України, органи державної податкової служби України; Міністерство зв'язку України (тепер – Міністерство транспорту і зв'язку); Державна митна служба України.

До таких контролюючих суб'єктів, як агенти валютного контролю, які не є державними органами, валютне законодавство відносить уповноважені банки, фінансові установи та національного оператора поштового зв'язку, які отримали від Національного банку України генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій. Вони здійснюють контроль за валютними операціями, що проводяться резидентами й нерезидентами через ці установи. Такі органи, які хоча й не мають статусу органу державної влади, але

наділені необхідною компетенцією у сфері валютного контролю, є агентами валютного контролю.

Стосовно підконтрольних суб'єктів, то вони є адресатами владних приписів, що й обумовлює необхідність здійснення валютного контролю за виконанням таких приписів. Підконтрольними суб'єктами є фізичні та юридичні особи під час здійснення ними валютних операцій. У теорії і практиці валютного контролю обсяг прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб як суб'єктів валютного контролю визначається залежно від того, відносяться такі особи до резидентів чи до нерезидентів держави[10]. Таким чином, при характеристиці правового статусу підконтрольних суб'єктів слід, насамперед, чітко визначити їхній резидентський статус, що й буде визначати обсяг їхніх прав і обов'язків при здійсненні валютних операцій.

Ефективність валютного контролю значною мірою визначається конкретними діями та процедурами, що здійснюють органи й агенти валютного контролю. Від способів здійснення валютного контролю, фіксації результатів відповідних методів валютного контролю залежить дотримання законних прав суб'єктів. Діяльність контролюючих суб'єктів втрачає свою ефективність через недосконалість проведення й оформлення контрольних заходів.

Питання методів валютного контролю в науковій літературі є недослідженим. Загалом метод є сукупністю засобів або операцій практичного або теоретичного засвоєння (пізнання) дійсності[11]. До методів належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами. Методи різноманітні й залежать від об'єкта контролю, мети й завдань, які стоять перед органами, що наділені контрольними повноваженнями.

Вважаємо, що під методами валютного контролю слід розуміти систему способів (прийомів), які застосовуються контролюючими суб'єктами з метою виконання завдань і функцій контролю. Оскільки валютний контроль є напрямом фінансового контролю, то при його здійсненні застосовуються методи останнього. Думки вчених з приводу методів фінансового контролю дещо розходяться. Так, окремі вчені до методів контролю відносять рахункову перевірку балансів, аналіз фінансово-господарської діяльності, документальну ревізію[12]. П. С. Пацурківський та І. А. Андрєєв виділяють такі методи, як перевірка, обстеження, аналіз і ревізія[13]. Більшість вчених також вказують на існування цих методів контролю, але ще й вирізняють спостереження як особливий метод, який передбачає загальне ознайомлення зі станом фінансової діяльності об'єкта контролю[14], загальне відстеження фінансової діяльності контрольованого суб'єкта[15].

Л. К. Воронова, окрім зазначених методів, виокремлює також аналіз фінансово-господарської діяльності, звіти про фінансову діяльність на сесіях представницьких органів усіх рівнів, засіданнях органів виконавчої влади[16], інші вчені вказують на існування таких методів, як розгляд проектів фінансових планів, заявок, звітів про фінансово-господарську діяльність, заслуховування доповідей, інформації посадових осіб[17]. Л. А Савченко, узагальнюючи позиції вчених, розрізняє такі методи, як ревізія, перевірка, обстеження, аналіз та інвентаризація[18].

Стосовно законодавчого закріплення методів валютного контролю, то у згаданому вище Декреті не вказується на застосування конкретних методів валютного контролю, а у ст. 12 встановлене лише право органів, що здійснюють валютний контроль, вимагати і одержувати від резидентів і нерезидентів повну інформацію про здійснення ними валютних операцій, стан банківських рахунків у іноземній валюті в межах повноважень, визначених ст. 13 Декрету, а також право отримувати інформацію про майно, що підлягає декларуванню[19].

У проекті Закону України «Про валютне регулювання» від 23.05.1997 р. передбачено, що службові особи органи й агенти валютного контролю в межах своєї компетенції мають право перевіряти документи, пов'язані із здійсненням ними функцій валютного контролю, отримувати безкоштовно необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, які виникають в ході перевірок, а також вилучати документи, які є доказом порушення у сфері валютного законодавства (ст. 21)[20]. Таким чином, фактично пропонується закріпити застосування такого методу валютного контролю, як перевірка.

Даючи визначення поняттю «перевірка» як методу фінансового контролю, вчені зазначають, що вона стосується основних чи окремих питань фінансової діяльності і проводиться з використанням балансових, звітних і розхідних документів з метою виявлення порушень фінансової дисципліни, усунення їх негативних наслідків[21]. Вважаємо, що перевірка є основним методом валютного контролю у тих випадках, коли виникає необхідність встановити факт порушення валютного законодавства. Перевірка відрізняється детальним вивченням обставин справи із застосуванням усіх необхідних документальних джерел інформації. Перевірка повинна обов'язково проводитися в тих випадках, коли органам валютного контролю стає відома інформація про порушення валютного законодавства. Отже, метод перевірки має застосовуватися, у першу чергу, у зв'язку з інформацією про неправомірну поведінку особи, яка порушила порядок проведення валютної операції.

На відомчому рівні найбільш повне нормативне закріплення отримав метод спостереження за валютними операціями. Так, зокрема, значна кількість актів Національного банку України, адресована уповноваженим банкам як агентам валютного контролю, фактично визначає методику спостереження за операціями клієнтів у формі попереднього контролю (до здійснення операції банк оцінює її з точки зору відповідності валютному законодавству). Спостереження за валютними операціями клієнтів насамперед здійснюється за допомогою журналів обліку валютних операцій, а також електронних баз даних, що містять відомості про зовнішньоекономічні договори.

Спостереження здійснюється за безпосередньою участю самих підконтрольних суб'єктів. Так, юридичні та фізичні особи повинні самі надавати інформацію про відповідні валютні операції, які вони мають намір здійснити, та несуть відповідальність за своєчасність і достовірність повідомленої інформації. Спостереження як метод контролю передбачає загальне ознайомлення зі станом фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта. Спостереження переслідує мету – не стільки вияв правопорушень, скільки отримання загальної інформації про ситуацію у валютній сфері. В той же час у процесі спостереження виявляються і правопорушення, що допускаються підконтрольними суб'єктами внаслідок помилок або причин, що не залежать від їхньої волі. Інформацію про такі порушення суб'єкти контролю отримують із документів, які подаються підконтрольними суб'єктами. Така система спостереження є ефективною та досить зручною для суб'єктів валютного контролю.

Використання спостереження дозволяє органам і агентам валютного контролю здійснювати постійний моніторинг значної кількості валютних операцій. Результатами спостереження є отримання інформації про порушення або констатація факту дотримання валютного законодавства. При отриманні відомостей про порушення органи валютного контролю повинні провести перевірку з метою встановлення чи спростування факту правопорушення. Це пов'язано з тим, що заходи відповідальності можуть застосовуватися у даному випадку лише на підставі відповідних актів перевірок, а на підставі спостереження застосувати санкції неможливо, оскільки джерела, з яких отримана інформація в процесі спостереження, не дають можливості зробити висновки про всі істотні обставини справи. А тому при спостереженні органи й агенти валютного контролю можуть отримати інформацію про необхідність збору доказів за допомогою більш складного методу валютного контролю – перевірки.

Отже, метод спостереження покликаний, у першу чергу, констатувати правомірну поведінку учасників валютних операцій та, в другу – попереджувати здійснення правопорушень, які стають очевидними «автоматично» у силу самої процедури спостереження.

Виходячи з розглянутого вище, під методами валютного контролю слід розуміти систему способів (прийомів), які застосовуються контролюючими суб'єктами з метою виконання завдань і функцій валютного контролю.

Таким чином, у процесі валютного контролю необхідно отримати відповідь на питання: «Хто є учасниками відносин у сфері валютного контролю? Стосовно чого здійснюється валютний контроль (на що спрямовані дії учасників валютного контролю)? Яким чином (за допомогою яких засобів) здійснюється валютний контроль?».

На підставі викладеного вище, слід наголосити, що механізм валютного контролю

повинен включати всі необхідні елементи, які визначають його внутрішню будову, є органічно поєднані та в сукупності складають передумову ефективної реалізації валютного контролю. Отже, такий механізм являє собою систему взаємопов'язаних елементів, таких, як, об'єкт, суб'єкти та методи валютного контролю, за допомогою яких реалізуються мета, завдання і функції останнього.

---

[1] *Шундиков К. В*. Механизм правового регулирования. Учебное пособие / Под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2001. – С. 45.

[2] *Козырин А. Н*. Валютный контроль внешнеторговой деятельности. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 22, 35.

[3] Філософський словник / За ред. члена-кореспондента АН УРСР В. І. Шинкарука. – К.: Головна редакція Української Радянської Енциклопедії Академії наук Української РСР, 1973. – С. 503.

[4] *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М., 2000. – С. 141, 140, 118.

[5] *Розенблюм Р. И.* Правове регулирование государственного финансового контроля в СССР: Автореф. дис…. канд. юрид. наук. – Ленинград, 1952. – С. 6.

[6] *Козырин А. Н*. Вказана праця.

[7] *Грачева Е. Ю*. Вказана праця.

[8] *Радугин А. А*. Философия. Курс лекций. – М.: Центр, 1997. – С. 178.

[9] Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

[10] *Артемов Н. М.* Валютные ограничения. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – С. 23.

[11] Большой энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Санкт-Петербург: Норинт, 1998. – С. 724.

[12] *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М., 2000. – С. 141, 140, 118; *Вознесенский Э. А*. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 69.

[13] *Андреев И. А*. Финансовый контроль в СССР. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1974. – С. 38; *Пацурківський П. С*. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – С. 188.

[14] Финансовое право. Учебник / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – С. 64-65.

[15] Фінансове право України: Підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький; За ред. М. П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 67.

[16] *Воронова Л. К*. Фінансове право України: Піручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – С. 94.

[17] Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – С. 153.

[18] *Савченко Л. А*. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – С. 225, 237.

[18] *Радугин А. А*. Вказана праця.

[19] Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

[20] Проект Закону України «Про валютне регулювання» від 23.05.1997 р. № 921, внесений на розгляд Кабінетом Міністрів України. Комітет Верховної Ради з питань фінансів і банківської діяльності. – Доступний з: <http://www.rada.gov.ua>.

[21] *Савченко Л. А.* Вказана праця.

Отримано 17.02.2009

Резюме

В статье исследуется механизм валютного контроля как система взаимосвязанных элементов, таких, как субъект, объект и методы контроля, при помощи которых реализуется цель, задания и функции последнего. Автором анализируется отдельные элементы механизма валютного контроля и их закрепление в действующем законодательстве Украины.