



**С. І. Лучковська**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права

УДК 351.72: 347.73

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЮ

*Присвячено питанню принципів валютного контролю. На підставі аналізу літератури та законодавства досліджуються проблеми виокремлення принципів валютного контролю, розкривається їх зміст та вноситься пропозиція щодо закріплення останніх на законодавчому рівні.*

**Ключові слова:** валютний контроль, принципи валютного контролю, методи валютного контролю, перевірка.

Валютний контроль займає провідне місце у системі валютного регулювання при реалізації валютної політики держави. Залежно від виконання поставлених завдань валютний контроль може стимулювати чи стримувати економічний розвиток у країні та впливати на місце держави у світовому ринку. В сучасному світі значного розвитку набули інтеграційні процеси, спостерігається зростання рівня відкритості національних економік та їх взаємозалежності. Такі процеси підвищують роль валютного контролю насамперед на національному рівні.

Питанням правового регулювання функціонування валютного контролю в юридичній літературі надається досить значна увага. Слід відзначити праці таких учених в галузі валютного контролю, як: А. Ю. Іоффе, В. Л. Кротюк, Л. М. Кравченко, Є. В. Карманов, С. Т. Кадькаленко, С. М. Половко, О. Є. Северин, М. М. Артёмов, О. М. Козирін, Г. А. Тосунян, О. В. Ємелін, В. Ф. Ебке та деяких інших. Проте слід зазначити, що проблема визначення принципів валютного контролю не висвітлена у достатній мірі, оскільки переважно розглядається у межах дослідження принципів фінансового контролю загалом. Тому метою статті є дослідження фінансово-правових аспектів змісту принципів валютного контролю.

Не викликає сумнівів, що функціонування механізму валютного контролю може бути ефективним лише у випадку реалізації останнього на підставі чітко визначених принципів. Адже термін “принцип” походить від лат. слова “*principium*”, що означає “основа, початок”, тобто те, що лежить в основі певної сутності фактів, теорії, науки [1, с. 410].

Вважаємо, що під принципами валютного контролю слід розуміти організаційно-правові засади побудови та функціонування валютного контролю, які забезпечують його ефективність. Принципи виступають фундаментом, на якому повинні будуватися усі конкретні нормативно-правові акти у сфері валютного контролю та юридично значущі дії контролюючих суб'єктів.

Оскільки валютний контроль є напрямом фінансового контролю, то йому притаманні у відповідній мірі й принципи останнього. Принципи фінансового контролю закріплені в Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р. на основі багаторічного досвіду світового співтовариства [2]. Адже ця міжнародна організація діє під егідою ООН і сприяє обміну думками й досвідом між вищими контрольними органами держав світу. Серед основних принципів фінансового контролю, зафіксованих



у Лімській декларації керівних принципів контролю, були передбачені наступні принципи:

— незалежність фінансового контролю як невід’ємного атрибута демократії й обов’язкового елемента управління фінансовими ресурсами та законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;

— визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами;

— наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов’язкової умови існування фінансового контролю; гласність та відкритість контрольних органів з обов’язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом [3, с. 78].

У вітчизняній юридичній науці принципи фінансового контролю були досліджені, зокрема, у працях Л. А. Савченко. Так, вона вказує на те, що на законодавчому рівні слід закріпити такі принципи фінансового контролю, як-от: законність, плановість, об’єктивність, незалежність, публічність, компетентність, оперативність [4, с. 88].

На наш погляд, валютний контроль має ґрунтуватися на наведених нижче принципах, які слід закріпити в Законі України “Про валютне регулювання”, який повинен бути прийнятий на заміну чинного Декрету Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання та валютного контролю” від 19.02.1993 р. [5].

*Принцип законності.* Принцип законності є одним з головних принципів будь-якої контрольної діяльності. Законність є конституційним принципом. Так, у ст. 6 Конституції України закріплено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, а в ст. 19 — те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Відповідно до даного принципу, валютний контроль повинен здійснюватися на підставі чинного законодавства. Принцип законності спрямований на захист прав суб’єктів механізму валютного контролю шляхом дотримання ними норм чинного законодавства. Будь-яка дія контролюючих суб’єктів не повинна суперечити чинному законодавству, вчинятися в межах компетенції відповідного суб’єкта з дотриманням закріпленої законодавством процедури за допомогою законних методів. Окрім того, уповноважені контролюючі суб’єкти в процесі валютного контролю зобов’язані виконувати свої повноваження щодо здійснення валютного контролю.

Слід звернути увагу, що принцип законності повинен бути визначальним принципом діяльності для будь-якого контролюючого суб’єкта. Як орган валютного контролю, так і агенти валютного контролю, на яких фактично покладено публічний обов’язок із виконання функцій валютного контролю, зобов’язані дотримуватися цього принципу.

Принцип законності, як і всі інші принципи валютного контролю, має бути закріплений у положеннях спеціального законодавства з питань валютного регулювання, зокрема, у Законі України “Про валютне регулювання”, який повинен бути прийнятий. Адже, як правильно відмічає Л. А. Савченко: “Недостатня розробка певних питань, які підлягають правовому регулюванню, застарілість деяких норм, їх постійна зміна, суперечність один одному негативно впливають на впровадження принципу законності й відповідно на діяльність органів фінансового контролю, оскільки створюються додаткові труднощі для правильного застосування норм права, а, отже, і для виконання контролюючими органами їх завдань та функцій. З розвитком суспільних відносин, виникненням нових, які потрібно врегульовувати, вносяться зміни до діючого законодавства, приймаються нові нормативні акти” [4, с. 58]. Таке твердження повною мірою стосується й валютного контролю як напряму фінансового. Проте і до цього часу базовим нормативно-правовим актом у сфері регулювання валютного контролю залишається зазначений вище Декрет Кабінету Міністрів України.

З принципом законності пов’язані всі наступні принципи валютного контролю.



Можна сказати, що вони логічно випливають із нього.

*Принцип об'єктивності*, що забезпечує реальне відображення явищ та фактів. Суть об'єктивності контролю виражається в отриманні контролюючими суб'єктами за результатами контролю достовірної інформації, яка максимально відповідає об'єктивній істині. Закріплення такого принципу повинно сприяти захисту підконтрольних суб'єктів від неправомірних дій контролюючих суб'єктів. Додержання даного принципу суттєво впливає на стан законності та дисципліни у сфері реалізації валютної політики держави, оскільки об'єктивні результати валютного контролю дозволяють уповноваженим органам застосовувати відповідні правові санкції до дійсно винних осіб, водночас виключаючи помилкове застосування таких санкцій до невинуватих. Контролюючий суб'єкт повинен встановлювати виключно істинні факти, які характеризують об'єкт контролю з метою його оцінки через застосування відповідних критеріїв.

*Принцип повноти*, який полягає в тому, що в роботі контролюючого суб'єкта валютного контролю не повинно бути прогалин, недоробок, тобто отримана інформація повинна бути повною й об'єктивною. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом об'єктивності та водночас є його наслідком й обов'язковою передумовою. Принцип повноти стосується обсягу інформації про об'єкт контролю. Така інформація має бути достатньою для прийняття контролюючим суб'єктом належного рішення за результатами контролю.

*Принцип цілісності та системності*. Цей принцип полягає в оптимальній взаємній обумовленості та взаємозв'язку окремих елементів механізму валютного контролю. Принцип вимагає від контролюючих суб'єктів звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі у процесі здійснення контрольних дій, проводити контроль не час від часу, а постійно, за визначеною схемою. Валютний контроль повинен здійснюватися комплексно та послідовно, що має забезпечуватися відповідним механізмом валютного контролю, який буде проаналізований у другому розділі дисертаційного дослідження.

*Принцип стабільності*. Даний принцип полягає в незмінності механізму дії валютного контролю в цілому, хоча би протягом року. Такий підхід буде однією із закріплених законом гарантій дотримання прав і законних інтересів підконтрольних суб'єктів.

*Принцип гнучкості*, який полягає в реагуванні механізму валютного контролю на зміни ситуації шляхом корекції його окремих елементів залежно від економічної ситуації в країні, тактичних завдань державної валютної політики. Між принципами гнучкості та стабільності не повинно бути протиріч, а необхідним є досягнення оптимального поєднання.

*Принцип гласності*, який повинен бути присутній на всіх етапах здійснення валютного контролю, від повідомлення підконтрольним суб'єктам про проведення контролю відповідними методами до оголошення результатів такого контролю. Цей принцип прямо пов'язаний з доведенням інформації про результати валютного контролю до відома зацікавлених осіб та відповідних органів. Адже у випадку виявлення правопорушення за результатами контролю, таке порушення, приховане від громадськості, правоохоронних органів, не може бути належним чином виправлене. Гласність є тим принципом контролю, який підкреслює необхідність відкритості останнього суспільству, доступності громадській думці, його оцінці як діяльності, що відповідає чи ні, у першу чергу, публічним інтересам. Проте гласність має певні межі, оскільки цей принцип потрібно реалізовувати за умов дотримання прав і свобод людини та громадянина, правил охорони державної, комерційної та банківської таємниці.

*Принцип компетентності*. Цей принцип передбачає відповідний рівень професійної підготовки контролюючого суб'єкта валютного контролю. Висока фахова підготовка значною мірою зменшує ризик обману фахівця, який здійснює контроль, з боку підконтрольних суб'єктів, а також ризик порушення прав підконтрольних суб'єктів. Некомпетентність контролюючого суб'єкта валютного контролю спричиняє нереалізацію інших принципів валютного контролю і загалом перешкоджає належному рівню здійснення контролю.



*Принцип своєчасності.* Своєчасність передбачає, що валютний контроль повинен не відставати від розвитку тих подій, які відбуваються в державі та суспільстві, він має завжди констатувати ті факти, відсутність інформації про які може викликати появу небажаних процесів у реалізації валютної й загалом державної політики.

*Принцип відповідальності* контролюючого суб'єкта валютного контролю перед державою й підконтрольною структурою за об'єктивність контролю. Цей принцип є продовженням принципу законності, який також указує на один зі шляхів його реалізації. Саме принцип відповідальності є відбиттям конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). На практиці він застосовується ширше, оскільки контролюючий орган за допущени помилки та зловживання відповідає не тільки перед фізичними, а й перед юридичними особами. Таке положення сприяє підтриманню належного правопорядку у сфері реалізації валютної політики держави.

Необхідно також звернути увагу й на те, що ефективність валютного контролю значною мірою визначається конкретними діями та процедурами, що здійснюють органи та 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 та оформлення контрольних заходів. Таким чином, постає питання про використання методів валютного контролю як системи способів (прийомів), які застосовуються контролюючими суб'єктами з метою виконання завдань та функцій останнього.

Одним із основних методів валютного контролю є перевірка, яка відрізняється детальним вивченням обставин справи із застосуванням усіх необхідних документальних джерел інформації і має місце, у першу чергу, у зв'язку з інформацією про неправомірну поведінку особи, яка порушила порядок проведення валютної операції.

Загалом проведення перевірок повинно ґрунтуватись у першу чергу на загальних принципах валютного контролю в цілому, які були сформульовані вище. Так, наприклад, визначальним принципом проведення перевірок, як і загалом принципом валютного контролю, є принцип законності. Стосовно проведення перевірок під час здійснення валютного контролю органами валютного контролю цей принцип практично не закріплений будь-якими правовими гарантіями, оскільки законом не врегульовані права підконтрольних суб'єктів під час застосування зазначеного методу. Право встановлювати права цих суб'єктів фактично надане центральним органам виконавчої влади, які є органами валютного контролю.

Внаслідок дотримання принципів об'єктивності та повноти контролюючі суб'єкти за результатами перевірки повинні отримати достовірну інформацію, яка максимально відповідає об'єктивній істині. При цьому обсяг інформації має бути достатнім для прийняття контролюючим суб'єктом належного рішення за результатами перевірки. Закріплення вказаного принципу повинно сприяти захисту підконтрольних суб'єктів від неправомірних дій контролюючих суб'єктів. Дотримання ж принципу гласності полягає в доведенні інформації, яка стала відома органам валютного контролю під час проведення перевірок до населення, а також в оприлюдненні результатів перевірок.

Проте вважаємо, що з метою дотримання прав учасників валютного контролю необхідно закріпити на законодавчому рівні додатково спеціальні принципи проведення перевірок як методу валютного контролю. Так, важливим спеціальним принципом проведення перевірки є принцип презумпції невинуватості особи. Адже до моменту доведення вини підконтрольного суб'єкта у вчиненні порушень валютного законодавства органи валютного контролю мають ставитися до такого суб'єкта як до такого, що не вчинив правопорушення незалежно від підстав проведення перевірки.

Слід також виділити принцип економічної доцільності. Він полягає в тому, що витрати державних органів на проведення перевірок, а також кількість перевірок мають бути виправдані економічним ефектом від їх проведення. Причому, економічний ефект не повинен вимірюватися розмірами штрафних санкцій за порушення валютного



законодавства під час здійснення валютних операцій.

Вираженням принципу економічної доцільності можуть бути наступні критерії:

- 1) кількість перевірок та розширення кількості підконтрольних суб'єктів не повинні бути самоціллю контролюючих суб'єктів;
- 2) робота органів валютного контролю повинна мати публічний характер.

Таким чином, як було вже зазначено, досліджені вище принципи валютного контролю мають знайти своє закріплення в нормах Закону України "Про валютне регулювання", який повинен бути прийнятий на заміну чинного Декрету Кабінету Міністрів України "Про систему валютного регулювання та валютного контролю" від 19.02.1993 р. Адже мета та завдання валютного контролю можуть бути досягнуті лише на основі законодавчо визначених засад останнього.

#### Список використаних джерел

1. Філософський словник [Текст] / [ред. В. І. Шинкарук]. — К. : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії Академії наук Української РСР, 1973. — 600 с.
2. Лімська декларація керівних принципів контролю : Прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI у 1977 році) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.3305.0>.
3. Орлюк, О. П. Фінансове право [Текст] : [навч. посібн.] / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.
4. Савченко, Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Савченко Леся Анатоліївна ; Академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2002. — 455 с.
5. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. № 15-93 [Текст] // ВВР. — 1993. — № 17. — Ст. 184.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 9 від 20 січня 2011 року)*

Надійшла до редакції 01.02.2011

#### **Лучковская С. И. Отдельные проблемы законодательного закрепления принципов валютного контроля**

*Посвящена вопросу принципов валютного контроля. На основании анализа литературы и законодательства исследуются проблемы выделения принципов валютного контроля, раскрывается их содержание и вносится предложение относительно закрепления последних на законодательном уровне.*

**Ключевые слова:** валютный контроль, принципы валютного контроля, методы валютного контроля, проверка.

#### **Luchkovska, S. I. Some Problems of Currency Control Principles Legislative Fixing**

*The article is devoted to the question of currency control principles. On the basis of the literature and legislation analyzing the problems of currency control principles distinguishing are investigated, the contents of the currency control principles is revealed and the proposal of their legislative determination is made.*

**Key words:** currency control, currency control principles, methods of currency control, check-up.

