

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

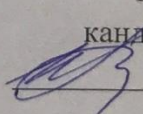
Сёмкина Оксана Сергеевна

Международное валютное регулирование в Российской Федерации

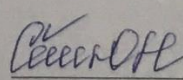
МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
канд. юр. наук, доцент

 И.Н. Мальцева

« 5 » мая 2017г.

 Автор работы
О.С. Сёмкина

Томск – 2017

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

СОГЛАСОВАНО

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

[Signature]
« 19 » 20 15

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Семкиной Оксане
Сергеевне

Тема
выпускной(квалификационной)работы Международное
вашионное рецензирование

Утверждена 09.09.2015г

Руководитель
работы: К.Ю.И., доцент Мамонтов И.И.

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с « 09 » 09 2015 г. по « 10 » 09 2015 г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с « 10 » 09 2015 г. по « 10 » 10 2016 г.

3). Сбор и анализ практического материала с « 10 » 10 2016 г. по « 10 » 11 2016 г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с « 10 » 11 2016 г. по « 15 » 11 2016 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с « 15 » 11 2016 г. по « 10 » 05 2017 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее _____

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель К. Ю. И., доцент Мамонтов И. И.

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению 09.09.2015г *[Signature]*

АННОТАЦИЯ К РАБОТЕ

Магистерская диссертация выполнена на 98 с., включает 58 источников, состоит из введения, трех глав, объединяющие пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

Целью исследования является установление особенностей международного валютного регулирования на территории Российской Федерации и выявление направлений его совершенствования на современном этапе развития нашего государства.

Во введении автор анализирует актуальность разрабатываемой темы, ставит цели и определяет задачи исследования, а также определяет объект и предмет исследования, его теоретическую основу и структуру работы.

В первой главе определяется сущность международного валютного регулирования на территории РФ, а также прослеживается его историческое становление.

Вторая глава раскрывает механизм осуществления валютного регулирования на территории РФ через уполномоченные органы и Центробанк РФ, устанавливаются особенности валютного регулирования.

Третья глава посвящена направлениям совершенствования международного валютного регулирования, среди которых совершенствование валютного контроля, работа по увеличению количества пользователей информационной базы данных среди органов валютного контроля, снижение уровня полуофициальной долларизации, повышение уровня реальной конвертируемости рубля и ряд других.

В заключении приводятся выводы относительно всего исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Сущность международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	7
1.1 Понятие и принципы международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	7
1.2 Возникновение и развитие международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	18
2. Органы международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	41
2.1 Национальные банки.....	41
2.2 Полномочия национальных банков в сфере валютного регулирования Российской Федерации.....	47
2.3 Федеральные органы исполнительной власти и их полномочия в сфере международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	57
3. Основные направления совершенствования международного валютного регулирования в Российской Федерации.....	74
Заключение.....	89
Список использованных источников.....	93

ВВЕДЕНИЕ

Проблемы правового регулирования валютных отношений на нынешнем этапе, в сложившихся условиях экономического кризиса и санкционной политики многих стран, в Российской Федерации становятся все более насущными и важными. Стабильность функционирования экономики, гарантия экономической и финансовой безопасности страны в большей степени обуславливаются положением валютного регулирования и валютного контроля.

Валютное регулирование является одним из ветвей государственного регулирования экономики, устанавливаемого как процедура воздействия государственной власти на общественные отношения для того, чтобы их упорядочить и стабилизировать. Государство реализовывает валютное регулирование с помощью создания и закрепления правил и порядка исполнения валютных операций. Введение соответствующих рамок валютных отношений необходимо для достижения многих целей: сохранение постоянного курса национальной валюты, предоставление исправного функционирования валютно-финансового механизма государства, сохранение и укрепление стабильного платежного баланса, предотвращение и прекращение правонарушений в области финансов.

В ходе текущих действий интеграции различных государств в мировую экономику и интернационализации финансовых рынков государственное валютное регулирование важно для сохранения равновесия платежного баланса, предотвращения утечки капитала и обеспечения притока иностранных инвестиций, а также защиты внутреннего валютного рынка от негативного воздействия иностранного спекулятивного капитала и достижения иных целей валютной политики. Вдобавок, валютное регулирование не может препятствовать развитию межгосударственным экономическим отношениям, в том числе эффективному размещению капитала, снижать инвестиционную привлекательность экономики.

Если судить по опыту многих государств, то можно отметить, что развитие валютных отношений, внутреннего валютного рынка осуществляется при явном

координирующем участии государства и активном контроле за валютными операциями со стороны уполномоченных органов. Вместе с тем, при сложившихся условиях экономического кризиса, коснувшийся и Российскую Федерацию, улучшение государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций набирает чрезвычайную актуальность.

Эффективность системы валютного регулирования и валютного контроля считается одним из главных факторов обеспечения постоянства национальной валюты, неизменности финансово-кредитной системы и финансового рынка, создания инвестиционного климата в стране, развития международного экономического объединения. Следовательно, задачей координирующих государственных органов является выбор наилучшего сочетания административных и рыночных методов валютного регулирования в соответствии со складывающейся экономической ситуацией.

В 2012 году Россия вступила во Всемирную торговую организацию, поэтапно отказалась от валютных ограничений на осуществление валютных операций (сюда входят валютные операции движения капитала), благодаря чему валютный рынок как организационная форма перемещения валютных ценностей в Российской Федерации стал формироваться активно и бурно. За последнее время случились важные изменения в регулировании валютных отношений законодательством Российской Федерации, обращенные на снижение валютных ограничений при проведении валютных операций. На данный момент можно говорить, что российский внутренний валютный рынок на пути к качественно новому уровню своего развития, где каждый субъект хозяйственной деятельности либо гражданин (а не только производитель экспортной продукции) имеет возможность доступа к нужным ему ресурсам валютного рынка, который координируется довольно развитой банковской инфраструктурой и компетентными служащими уполномоченных банков.

В связи с этим необходимо подведение итогов опыта функционирования и возможностей развития внутреннего валютного рынка Российской Федерации, поскольку применение специалистами собранного опыта валютных операций на

российском валютном рынке даст толчок для последующего развития данного рынка.

Все выше изложенное свидетельствует об актуальности вопросов, рассматриваемых в рамках настоящей магистерской диссертации.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления государством мер по международному валютному регулированию.

Предмет исследования – законодательство, правоприменительная практика, а также научная и учебная литература, в которых затрагиваются вопросы осуществления валютного регулирования и контроля на международном уровне.

Целью настоящего исследования является установление особенностей международного валютного регулирования на территории Российской Федерации и выявление направлений его совершенствования на современном этапе развития нашего государства.

Достижение указанной цели обусловило постановку следующих задач:

- дать понятие и определить содержание принципов международного валютного регулирования в Российской Федерации;
- проследить возникновение и последующее развитие международного валютного регулирования в Российской Федерации;
- определить понятие и цели деятельности национальных банков;
- выявить полномочия национальных банков в сфере валютного регулирования Российской Федерации;
- охарактеризовать полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере международного валютного регулирования в Российской Федерации;
- выявить основные направления совершенствования международного валютного регулирования в Российской Федерации.

Теоретическую основу настоящего исследования составили выводы и положения, содержащиеся в работах таких авторов в области финансового и иных отраслей права, как Андропова Н.Э., Аникин О.Б., Аминов Д.И., Шумов Р.Н.,

Борбат А.В., Белый В.В., Бублик В.А., Буторина О.В., Васильева О.Н., Егоркин С.Н., Зыкова К.В., Камалова В.Т., Кучеров А.И., Крылов О.М., Лаутс Е.Б., Линников А.С., Лисицын А.Ю., Лушникова М.В., Лысенко Е.В., Марковский М.С., Постовалова Т.А., Столповский Д.М., Тихомиров К.А., Тосунян Г.А., Емелин А.В., Фрейдина Ю.И., Хаменушко И.В., Химичева Н.И., Шенгелия И., Ялбулганов А.А., Янкевич С.В. и некоторых других.

Научная новизна исследования состоит в комплексном подходе к рассмотрению теоретических и практических аспектов механизма международного валютного регулирования с опорой на российское законодательства. Представлен ряд новых дефиниций исследуемых правовых категорий. Проведен анализ исследуемых проблем с точки зрения нового законодательства Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что проблемы международного валютного регулирования рассматриваются не изолированно, а во взаимосвязи с новыми социально-экономическими и общественно-политическими преобразованиями, происходящими в России, изменениями действующего законодательства, что позволило глубоко и всесторонне исследовать проблематику темы исследования и предложить пути совершенствования правоприменительной деятельности.

Структура исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющие пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

1. Сущность международного валютного регулирования в Российской Федерации

1.1 Понятие и принципы международного валютного регулирования в Российской Федерации

Деньги, валюта, а точнее законные платежные средства, всегда имели "национальность". Тем не менее их использование в качестве средства платежа, как правило, не ограничивалось территориальными пределами того или иного государства. Однако на территориях других стран иностранные деньги уже не служат средством платежа, а фактически являют собой своеобразный товар, который может быть приобретен по определенной цене за национальную валюту. В результате возникает международный обмен валют, основывающийся на способности тех или иных национальных валют обмениваться на валюты других государств. Это обстоятельство является в данном случае ключевым, поскольку именно оно указывает на возникновение валютного рынка, который требует известного упорядочения, что и составляет предмет международного валютного регулирования.

Статья 2 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»¹ (далее - Закон о валютном регулировании, Закон) определяет сферу действия Закона и регулируемые им отношения - это правовые основы и принципы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации, полномочия органов валютного регулирования, а также права и обязанности резидентов и нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, права и обязанности нерезидентов в отношении владения, пользования и распоряжения валютой РФ и внутренними ценными бумагами, права и обязанности органов и агентов валютного регулирования и валютного контроля.

¹ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

Предметом регулирования Закона являются общественные отношения, следовательно, валютные отношения - это отношения по управлению деятельностью участников внешнеэкономической деятельности на валютном рынке России, отношения по контролю за соблюдением требований валютного законодательства, а также отношения, возникающие в связи с владением, пользованием и распоряжением участниками внешнеэкономической деятельности валютой Российской Федерации, внутренними ценными бумагами и валютными ценностями².

Валютные отношения занимают особое место в системе связей, регулируемых внешнеэкономическим правом. Это обусловлено тем, что в их группу входят как отношения между хозяйствующими субъектами, частными лицами по импорту в российскую экономику иностранной валюты, валютных ценностей, экспорту из российской экономики иностранной валюты, валютных ценностей и валюты РФ, так и отношения между указанными субъектами и публичными образованиями, сопряженные с осуществлением государственного валютного контроля за оборотом иностранной валюты. Никакая другая группа отношений не сочетает в себе частноправовые отношения по обороту объектов гражданских прав и одновременно – публично-правовые отношения по контролю за таким оборотом.

Данная особенность предопределена предметом валютных отношений, в качестве которого выступает иностранная валюта. Функции иностранной валюты в международном и внутреннем гражданском обороте разнообразны: она используется для осуществления платежей за различные объекты гражданских прав, предоставления займов и кредитов, в качестве средства возмещения убытков и стоимости неосновательного обогащения, а также как способ минимизации валютных рисков участников внешнеэкономической деятельности. Вместе с тем

² Банковское право: Учебник для бакалавров / Е.С. Губенко, А.А. Кликушин, М.М. Прошунин и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Российский государственный университет правосудия, 2016. 536 с.С. 372.

в валютной сфере помимо частных реализуются и публичные интересы. Необходимость их обеспечения объективно требует своеобразной формы правового воздействия, в рамках которого частноправовые методы дополняются публично-правовыми, т.е. оборот иностранной валюты подпадает под «перекрестное» частноправовое и публично-правовое регулирование³.

Неконтролируемый же отток российского капитала за границу может нанести значительный ущерб стабильности международного валютно-финансового положения государства, устойчивости национальной платежной единицы и, следовательно, финансово-экономической безопасности и суверенитету РФ, т.е. привести к негативным политическим последствиям. Более того, валютные отношения по определению являются межгосударственными, они обладают по меньшей мере одним иностранным элементом. Поэтому их регулирование осуществляется посредством не только российского, но и иностранного, а также международного права.

Таким образом, сфера действия Закона о валютном регулировании распространяется на две группы отношений:

- отношения между резидентами (нерезидентами) и органами валютного регулирования и контроля, агентами валютного контроля;
- имущественные отношения между резидентами по поводу владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, между резидентами и нерезидентами, а также между последними по поводу владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, валютой РФ и внутренними ценными бумагами.

Имущественные отношения, в свою очередь, разделяются на отношения между частными лицами и публичными образованиями в связи с исполнением публично-правовых обязанностей посредством передачи валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг (в частности, уплата налога в иностран-

³ Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право): монография / Н.М. Артемов, И.Б. Лагутин, А.А. Ситник и др. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 96 с.

ной валюте) и отношения, в которых стороны выступают юридически равноправными субъектами (например, отношения из договора купли-продажи с условием об уплате цены иностранной валютой).

В России в соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса РФ⁴ наличные деньги и безналичные денежные средства выступают объектами гражданских прав. В силу ст. 140 ГК РФ национальной денежной единицей России является рубль, который служит законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории страны, а случаи, порядок и условия использования иностранной валюты определяются законом или в установленном им порядке. Возможность использования иностранной валюты в денежных обязательствах зависит от того, в каком качестве она выступает: как валюта долга (валюта, в которой денежное обязательство выражено) или как валюта платежа (валюта, в которой обязательство подлежит исполнению). Отмеченное разделение функций иностранной валюты вызвано тем, что хозяйствующие субъекты в условиях обесценивания национальной валюты стремятся минимизировать потери от инфляции. Одно из средств достижения данной цели - привязка денежного обязательства к иной, более стабильной валюте. В сфере внешнеэкономической деятельности использование в денежном обязательстве различных иностранных валют позволяет управлять валютными рисками, под которыми следует понимать изменения обменного курса валюты долга и валюты платежа, произошедшие с момента возникновения обязательства до наступления срока исполнения.

Требования валютного законодательства государств, к которым принадлежат стороны внешнеэкономического договора, могут императивно предписывать, в какой валюте должны производиться расчеты. Кроме того, не исключена ситуация, когда на исполнении обязательства в определенной валюте настаивает одна из его сторон. В таких случаях наиболее доступным и действенным средством, дающим возможность избежать экономических потерь от изменения

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301

курса валюты платежа с момента возникновения обязательства до наступления срока его исполнения, является право сторон предусмотреть для расчета и для выражения суммы долга различные валюты. Полная конвертируемость ряда иностранных валют позволяет участнику международного экономического оборота выбрать в качестве валюты долга ту валюту, изменение курса которой минимально либо наиболее прогнозируемо⁵.

Возможность выражения денежного обязательства в иностранной валюте закреплена в п. 2 ст. 317 ГК РФ. В обязательстве может быть предусмотрено, что оно подлежит оплате в рублях в сумме, эквивалентной сумме в иностранной валюте. Как следует из содержания данной диспозитивной нормы, использование иностранной валюты исключительно в качестве валюты долга зависит от усмотрения сторон. Напротив, валютой платежа иностранная валюта может являться только в случаях, порядке и на условиях, определенных законом или в установленном им порядке (п. 3 ст. 317 ГК РФ). Для сравнения: Свод законов гражданских Российской империи предоставлял сторонам обязательства достаточно большую свободу усмотрения при решении вопроса о допущении платежа в иностранной валюте: хотя счет на иностранную монету во всех внутренних сделках запрещался, иностранная золотая монета, равно как и иностранная серебряная монета высокой пробы (в местностях, где она допускалась к обращению), могла употребляться при внутренних платежах, если на это были согласны плательщик и тот, кто принимал платеж, но не иначе как по установленному курсу и ценности (ст. 1542).

Валютная политика России, направленная на обеспечение устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка РФ как факторов развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества, реализуется путем осуществления валютного регулирования, под которым понимается «комплекс целенаправленных действий государства по формирова-

⁵ Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.

нию или изменению сложившихся общественных отношений по поводу валютных ценностей посредством применения юридических и экономических мер воздействия»⁶.

Учитывая изложенное, под валютным регулированием следует понимать деятельность государства в лице органов общей компетенции и органов валютного регулирования по установлению правил проведения валютных операций и порядка осуществления валютного контроля в целях обеспечения реализации публичных интересов в валютной сфере. Непосредственная административная деятельность по обеспечению соблюдения правил валютного регулирования охватывается понятием валютного контроля. Таким образом, валютное регулирование и валютный контроль являются самостоятельными, но взаимосвязанными составляющими валютной политики государства.

Цели валютного регулирования (обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости национальной валюты и стабильности внутреннего валютного рынка) достигаются путем установления валютных ограничений и норм, имеющих публично-правовую природу и регламентирующих порядок осуществления валютного контроля. В разные исторические периоды, характеризующиеся определенной совокупностью экономических факторов и направленностью валютной политики государства, соотношение частных и публичных элементов в валютном законодательстве различно. В условиях валютной монополии государства, финансовых кризисов и ухудшения платежного баланса публично-правовые средства, как правило, преобладают. Напротив, стабилизация курса национальной валюты, благоприятная экономическая обстановка в стране, накопление валюты в специальных фондах приводят к отмене валютных ограничений и либерализации валютного регулирования, "внимание" которого акцентируется на установлении порядка проведения валютных операций, а не на запретах на их осуществление.

⁶ Тосунян Г.А., Емелин А.В. Валютное право Российской Федерации. М., 2004. С. 15.

Валютное регулирование на территории России стало осуществляться с XVI в., в конце XIX в. рубль стал свободно конвертируемой валютой и высоко ценился иностранными инвесторами. Первая мировая война и последовавшие за ней революции 1917 г. подорвали устойчивость рубля, а с введением административной монополии на внешнеэкономическую деятельность рубль превратился в неконвертируемую валюту.

Система валютного регулирования и контроля в России после распада Советского Союза создавалась с чистого листа, что обусловило ряд ошибок на первоначальном этапе. Первый Закон России о валютном регулировании и валютном контроле вступил в силу 4 ноября 1992 г.⁷ Он содержал большое количество бланкетных и отсылочных норм, поэтому основное регулирование в этой сфере осуществлялось подзаконными нормативными правовыми актами. Несмотря на принятие указанного Закона, в 1992 - 1998 гг. отток финансового капитала из России превысил 150 млрд. долл. США⁸. Использование в 1992 - 2003 гг. широкого набора валютных ограничений позволило государству уменьшить вывоз национального капитала, выровнять платежный баланс, создать предпосылки для формирования валютных фондов. Однако для решения стоявших перед валютной политикой задач административно-правовых методов стало недостаточно. Принятие в 2003 г. нового Закона о валютном регулировании ознаменовало либерализацию регулирования валютных отношений и внедрение частных правовых методов воздействия на них.

Закон о валютном регулировании 2003 г. в отличие от Закона 1992 г. содержит значительное количество норм прямого действия, при этом в него заложена модель постепенного снятия избыточных и неэффективных (с учетом оттока капитала из России) барьеров. В соответствии с этой моделью:

⁷ Закон РСФСР от 9 октября 1992 г. № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета 1992. 4 нояб.

⁸ Бублик В.А. Валютное регулирование в России: настоящее и будущее // Российский юридический журнал. 2015. N 6. С. 170 - 179.

1) с 15 июня 2004 г. отменены индивидуальные разрешения на совершение валютных операций, сегодня резиденты вправе без ограничений открывать банковские счета за пределами России, юридические лица - резиденты вправе осуществлять расчеты по валютным операциям, используя денежные средства, находящиеся на счетах в иностранных банках;

2) с 1 июля 2006 г. утратили силу ст. 7 и чч. 3 - 6 ст. 11 Закона, предоставлявшие Правительству РФ и Банку России право регулировать операции по движению капитала путем установления требования о резервировании или использования специального счета;

3) с 1 января 2007 г. отменено право Банка России устанавливать требование об использовании специального счета при осуществлении валютных операций, связанных с получением кредитов и займов, куплей-продажей ценных бумаг, а также требование об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке.

В ст. 1 Закона о валютном регулировании названы следующие виды валютных операций (перечень является закрытым):

1) резидент приобретает у резидента и отчуждает резиденту валютные ценности или использует валютные ценности в качестве средства платежа. Такого рода валютные операции совершаются лишь в случаях, прямо предусмотренных законом;

2) резидент приобретает у нерезидента либо нерезидент приобретает у резидента или резидент отчуждает в пользу нерезидента либо нерезидент отчуждает в пользу резидента иностранную валюту, внешние ценные бумаги, валюту Российской Федерации и внутренние ценные бумаги на законных основаниях. Валютной операцией считается также использование валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг в качестве средств платежа между резидентом и нерезидентом;

3) нерезидент приобретает у нерезидента или нерезидент отчуждает в пользу нерезидента валютные ценности, валюту Российской Федерации и внутренние ценные бумаги на законных основаниях. Валютной операцией считается

также использование валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа между двумя нерезидентами.

Валютная операция является понятием публичного права, цель которого состоит в определении перечня действий, охватываемых валютным регулированием, поэтому можно предположить, что акцент должен быть сделан не на заключении сделок, а на их исполнении. Исполнение обязательств из внешнеэкономических сделок - область наиболее пристального внимания государства, сфера, в которой публичные способы регулирования используются максимально интенсивно.

Как следует из содержания Закона о валютном регулировании (в частности, пп. 7, 10 ч. 1 ст. 9), валютные операции производятся не только в процессе исполнения гражданско-правовых обязательств. Например, в п. 9 ч. 1 ст. 1 Закона в качестве валютной операции названо фактическое перемещение валютных ценностей - их ввоз на таможенную территорию РФ и вывоз с таможенной территории РФ, перевод со счета на счет одного и того же лица.

Путем указания на действия, которые относятся к валютным операциям, законодатель устанавливает сферу регламентации Закона о валютном регулировании, которая охватывает разнообразные отношения. Действия субъектов, подлежащие валютному регулированию, неоднородны (например, банковский перевод и ввоз на таможенную границу) и потому не могут быть отнесены к одной категории из-за их содержания, предмета или иных качественных характеристик. Объединяющим их признаком являются способность оказывать влияние на валютно-финансовое положение государства и обусловленная этим фактором необходимость обеспечения публичных интересов в валютной сфере.

Таким образом, валютная операция - комплекс предусмотренных валютным законодательством и осуществляемых наделенными специальным статусом резидента или нерезидента субъектами действий, правовое регулирование которых в рамках соответствующей отрасли права дополняется предписаниями валютного законодательства. Это могут быть:

1) действия по передаче валютных ценностей, валюты РФ, внутренних ценных бумаг в целях заключения гражданско-правовых договоров;

2) действия по исполнению международно-правовых и гражданско-правовых обязательств, возникающих в процессе внутреннего оборота валютных ценностей, международного оборота валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг; публично-правовых обязанностей посредством передачи валютных ценностей, а также валюты РФ и внутренних ценных бумаг (в отношениях с участием нерезидентов);

3) действия по перемещению и переводу валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг.

В связи с целевой направленностью квалификации тех или иных действий хозяйствующих субъектов как валютной операции использование характерного для публичного права режима «запрещено все, что прямо не разрешено» для упорядочения внешнеэкономической деятельности должно быть ограничено путем установления оснований его применения. Поэтому в Законе и дан закрытый перечень действий, охватываемых понятием валютной операции, а не его общее определение, которое в данном случае не внесет ясности в процесс правоприменения⁹.

Отечественное законодательство традиционно устанавливало широкий спектр валютных ограничений на различные действия субъектов с валютными ценностями и национальной валютой. Закон о валютном регулировании, несмотря на значительную либерализацию внутреннего валютного рынка, сохранил требования об осуществлении всех расчетных операций по экспортно-импортным сделкам через уполномоченные банки с использованием паспорта внешнеэкономической сделки (ст. 14); запрет на осуществление валютных операций между резидентами (ст. 9); количественное ограничение перемещения наличной валюты и валютных ценностей резидентами и нерезидентами (ст. 15);

⁹ Васильева О.Н. Некоторые аспекты регулирования валютных ценностей и их оборота на современном этапе // Банковское право. 2015. N 1. С. 56 - 60.

требование о репатриации резидентами иностранной валюты и валюты РФ (ст. 19).

Валютные ограничения можно разделить на две группы: запреты на использование иностранной или национальной валюты в качестве средства платежа и дополнительные обязанности при проведении валютных операций. Такие дополнительные обязанности могут содержать требования к надлежащему исполнению (непосредственное определение срока и места проведения валютной операции) либо условия выполнения этих требований (приобретение иностранной валюты у уполномоченного банка). Кроме того, выделяются валютные ограничения, содержащие обязательные правила, соблюдение которых предполагает включение соответствующего условия в договор (репатриация иностранной валюты).

Закон о валютном регулировании также устанавливает систему контрольных мероприятий за валютными операциями. Валютный контроль - это комплекс нормативно закрепленных административных и организационных мер, осуществляемых специально уполномоченными государственными органами или иными организациями и направленных на реализацию порядка совершения валютных операций и сделок в части валютных ограничений, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений данного порядка. Основная цель валютного контроля - обеспечение соблюдения валютного законодательства РФ. Валютный контроль в РФ осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля. Правительство РФ обеспечивает координацию деятельности в области валютного контроля федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Центральным банком.

В настоящее время все внешнеторговые операции в РФ подвержены чрезмерному публично-правовому регулированию: уполномоченные банки требуют от импортеров создания страховых депозитов, сделки должны быть закрыты в течение 90 дней и т.д. В других странах в аналогичных случаях применяются

инные схемы: все платежи за границу облагаются налогами с последующим возмещением при подтверждении фактического осуществления сделки (налоговое удержание, или withholding tax)¹⁰.

1.2 Возникновение и развитие международного валютного регулирования в Российской Федерации

В своем многовековом развитии денежное обращение и валютное регулирование преодолели несколько основных этапов, каждый из которых имел свои особенности, обусловленные целями, которые преследовались властью в тот или иной исторический период. Очевидно, что изначально интересующие нас властные предписания были нацелены на упорядочение денежного обращения как такового, поэтому преимущественно узаконивали право на чеканку монет, т.е. право на осуществление денежной эмиссии, определяли порядок изготовления денег, включая внешний вид монет, их вес, содержание в них драгоценных металлов и т.п.

Успешное же обращение того или иного денежного знака на тот момент во многом определялось не властными предписаниями, а его репутацией на рынке, которая, в свою очередь, зависела, прежде всего, от полновесности монеты. Хотя уже в этот период отмечается наличие в ряде стран известных ограничений в денежном обращении, о которых речь пойдет ниже.

Постепенно, с расширением внешней торговли, валютное регулирование начинает включать и такие цели, как обеспечение использования национальной валюты в качестве законного платежного средства на всей территории государства, поддержание ее покупательной способности и стабильного курса по отношению к валютам других государств, из которых складывается устойчивость

¹⁰ Банковские вклады, обмен валюты и безналичные валютные операции. М.: Редакция "Российской газеты", 2016. Вып. 20. 144 с.

внутреннего валютного рынка. История валютного регулирования свидетельствует о том, что государствами последовательно пройден сложный путь от примитивных валютных менял, через господство валютных монополий государств, к существенной либерализации валютных рынков, формированию платежных союзов и созданию межгосударственных валют.

Первый этап развития валютного регулирования на международном уровне следует связывать с самым ранним периодом становления общества и возникновением денежного обращения как такового. Отдельные элементы интересующего нас правового регулирования обнаруживаются уже с момента формирования первых древних государств и появления металлических денег - монет. Зарождение денежного обращения приходится на переход от натурального хозяйства к товарному производству. Существовавший ранее обмен товарами постепенно стал сдерживать развитие торговли, что и создало предпосылки для возникновения денежного обращения.

Следует отметить, что в рассматриваемый период изначально существовал обмен товарами с использованием так называемых товарных денег, в качестве которых служили наиболее востребованные товары - зерно, соль, скот, оружие и т.д. Так, у славян в качестве таковых использовались шкурки пушных животных - белок, куниц, лисиц и др. Наряду с обращением целых шкурок, наблюдалось также использование в качестве денег отдельных их частей, например беличьих ушей или куньих голов - "морд", поэтому не случайно древнерусские деньги именовались кунами.

Меха также служили главным товаром во внешней торговле с другими странами и тем самым способствовали появлению на Руси благородных металлов.

Металлы также истари стали использоваться в качестве универсального средства обмена в международном обмене и торговле; при этом изначально они обращались в виде обычных слитков, не имеющих каких-либо публичных клейм. Например, в Древней Спарте таковым металлом являлось железо, а в Древнем

Риме - медь. Постепенно возникла необходимость в официальном удостоверении веса и чистоты металла, что породило практику клеймения слитков.

В Ветхом Завете обнаруживается упоминание о том, что еще в VII веке до н.э. по воле властителя Лидии на слитках электрума (сплав серебра и золота), используемых в качестве денег, в обязательном порядке проставлялся оттиск его печати. Таким образом, демонстрировалось официальное утверждение их в качестве легального платежного средства. Придание этим слиткам округлой формы, которая позволяла покрывать клеймом всю их поверхность и тем самым ограничивать возможность их порчи, собственно, и привело к возникновению чекана монет¹¹.

Постепенно основным материалом для изготовления последних стало служить серебро и золото, поскольку именно они в наилучшей степени подходили для использования в качестве всеобщего эквивалента. Это объяснялось тем, что именно эти благородные металлы обладали такими признаками, как широкая востребованность, высокая стоимость, качественная однородность, объединяемость, делимость и сохраняемость. Покупательная способность денег определялась степенью популярности среди населения той или иной монеты и готовностью принимать ее в оплату, которые, в свою очередь, непосредственно зависели от веса и пробы содержащегося в ней драгоценного металла.

Самые первые сведения о чеканке монет на Руси относятся к X в., соответствующим правом, в частности, первыми воспользовались правители Московского и Киевского княжеств. Так, киевский князь Владимир Мономах осуществил чеканку ставших впоследствии известными монет из серебра ("сребреники") и из золота ("златники"). Впоследствии монеты стали чеканиться и другими князьями; соответственно, в денежное обращение поступало большое количество существенно различающихся по наименованию, виду, размеру и весу денежных знаков¹².

¹¹ Столповский Д.М. Историко-правовой анализ регулирования валютного обращения в России в дореволюционный период // История государства и права. 2015. N 21. С. 61 - 64.

¹² Кучеров А.И. Исторические и финансовые предпосылки создания государственных золотых запасов и разменных фондов // Финансовое право. 2016. N 11. С. 29 - 33.

Тем не менее чеканка монет долгое время не являлась исключительной прерогативой власти, поэтому их изготовление осуществлялось также частными лицами - "денежниками". Многочисленные злоупотребления со стороны последних, заключающиеся в выпуске монеты, более легкой по весу и менее чистой по содержанию металла, часто служили поводом для народных волнений.

Использование при именовании русской денежной единицы широко известных слов "рубль", а применительно к его доле - "копейка" укоренилось значительно позже. Впервые употребление слова "рубль" при письме обнаруживается в новгородской берестяной грамоте, датированной 1281-1299 гг. Изначально рублями (от слова "рубить") стали именовать отрубленные от служившей украшением шейной гривны части - куски в четверть серебряного прута, имевшего длину до 20 сантиметров и вес около 200 грамм.

Начиная с XV в., когда стала чеканиться новая русская монета - "деньга", ставшая на некоторое время основной денежной единицей, рубль фактически стал выполнять лишь функцию счетной единицы и состоял из стопы в 200 таких монет. В конечном счете в обращение стали поступать так называемые московские деньги - "московки" и новгородские деньги - "новгородки". На аверсе последних присутствовало изображение всадника с копьём (отсюда - "копейка"). Поскольку новгородская монета приравнивалась к двум московским монетам, счетный рубль стал составлять 100 копеек. Фактически тем самым обозначился процесс формирования централизованной денежной системы, которая положила конец феодальной чеканке¹³.

Тем не менее в свободном обращении наряду с русскими монетами также находились изготовленные из драгоценных металлов монеты других государств, при этом их использование в хозяйственном обороте в качестве средства платежа в малой степени зависело от чьей-либо воли.

¹³ Янкевич С.В. Монетная регалия в России в XVII - XVIII веках: злоупотребления государства правом // История государства и права. 2014. N 4. С. 6 - 11.

Основным источником поступления иностранных денег на Руси в это время являлась внешняя торговля с Византией, государствами Центральной Европы и Средней Азии. В частности, в денежном обращении широко использовались византийские монеты - милиаренсы, пенсы германских и англосаксонских княжеств, куфические дирхамы арабских султанатов¹⁴.

В описаниях того времени обнаруживается интересный факт, что, испытывая нехватку серебра и золота, русские князья, стремясь сохранить в обращении на своей территории иностранные монеты из драгоценных металлов, обязывали своих подданных переходить в торговле на обмен товарами, например используя для этого меха, недостатка в которых не было¹⁵.

Организованного рынка валют в этот период не существовало, однако широкое распространение получил обмен монет, имеющих различное происхождение. При этом покупательная способность денег во многом зависела от их собственной стоимости, т.е. от веса содержащегося в монетах металла - серебра или золота.

В условиях господства металлического обращения роль государства в основном сводилась к установлению весовых значений монет и обеспечению соответствия им всех денег, находящихся в обращении, утверждение единого монетного двора и борьба с фальшивомонетчиками. В период, когда в обращении находились преимущественно золотые и серебряные монеты, фактически отсутствовала необходимость в регулировании государством денежной массы, поскольку этот процесс протекал естественным путем.

Покупательная способность таких денег определялась на основе стоимости соответствующего благородного металла. Это обстоятельство исключало какие-либо проблемы обмена денежных знаков одного государства на денежные знаки другого государства, поскольку за основу в этом случае принимались вес монеты и рыночная стоимость соответствующего металла.

¹⁴ Тихомиров К.А. Возникновение и развитие банковских систем // Финансовое право. 2016. N 10. С. 43 - 48.

¹⁵ Крылов О.М. Категории "денежный оборот" и "денежное обращение": сравнительно-правовой анализ // Финансовое право. 2013. N 5. С. 10 - 13; N 7. С. 2 - 6.

Второй этап отмечается зарождением уже относительно цивилизованного международного рынка валют и завершением в основном процесса становления национальных денежно-валютных систем. Соответствующий период приходится на XIII-XVII вв., его начало связывается с проводившимися в Италии и во Франции торгами, на которых векселя, выраженные в денежных единицах различных стран, использовались в качестве средства платежа в коммерческих расчетах, а также свободно покупались и продавались. Именно на это время приходится возникновение собственно валютного регулирования, которое, правда, сводилось в основном к различным мерам запретительного или конфискационного характера.

В этот период истории в ряде государств существовали запреты на обладание серебром и золотом, действовали ограничения на вывоз серебряных и золотых монет, предусматривалась обязательная сдача в пользу казны части ввозимых из-за рубежа иностранных денег и драгоценностей, а также принудительный обмен валют. Например, в 1247 г. в Валенсии (Испания) в соответствии с указом держателям иностранной золотой монеты предписывалось обменять ее в обязательном порядке на местные деньги по установленному властями курсу¹⁶.

Характерным признаком этого этапа является установление полной монополии государств в вопросах денежной эмиссии и обращения. Так, в результате денежной реформы 1535-1538 гг. в России введена государственная монополия на чеканку монеты. Однако фактически лишь спустя век в стране установилась единая денежная система, единственным эмиссионным центром которой стал Московский монетный двор.

В это время проводимая государством валютно-денежная политика преследовала исключительно интересы казны. В 1656 г. в обращение выпущены медные монеты, имеющие одинаковый номинал с серебряными деньгами. Заме-

¹⁶ Янкевич С.В. Финансово-правовые проблемы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 152 с.

стив серебро медью, казна получила по результатам этой денежной реформы значительный доход в виде драгоценного металла, т.е. использование государством права эмиссии фактически привело к конфискации валютных средств.

Подобные меры принуждения встречали резкое неприятие со стороны населения, крайним выражением подобных проявлений являлись массовые беспорядки. Отечественной истории хорошо известны события, связанные с так называемым медным бунтом.

Третий этап в развитии валютного регулирования приходится на XVIII-XIX вв. - период, когда на смену денежным системам, основывающимся на биметаллизме в обращении, пришли монометаллические денежные системы. В отличие от первых денежных систем, которые основывались на закреплении в качестве всеобщего эквивалента одновременно и серебра, и золота, вторые являлись более прогрессивными, поскольку исходили из возможностей использования в подобных целях лишь какого-либо одного из упомянутых благородных металлов. Именно на этот период приходится возникновение проблем, вызванных тем, что серебряные монеты номинально стали противопоставляться золотым.

В конечном счете это обусловило необходимость принятия первых мер международного валютного регулирования. Так, 23 декабря 1865 г. был образован так называемый Латинский монетный союз, объединивший такие государства, как Франция, Бельгия, Италия и Швейцария, которые приняли на себя обязательства координировать свою валютную политику и придерживаться при чеканке монет фиксированного курса золота к серебру (в пропорции 1:15 1/2) исходя из содержания драгоценного металла во французском франке. В 1868 г. к этому соглашению присоединилась Греция.

Однако данный валютный союз, основывающийся на биметаллизме, фактически перестал существовать уже в 1878 г. К этому времени из-за резкого обесценивания серебра выпуск серебряных монет в указанных государствах практически был прекращен, а сами они постепенно восприняли идею монометаллизма.

Напротив, изначально на принципах монометаллизма был сформирован Скандинавский монетный союз. Соответствующее соглашение с участием Швеции, Норвегии и Дании было заключено 27 мая 1873 г.

Основу этого союза составляли золотые монеты государств - участников союза, которые в соответствии с принятыми обязательствами допускались к свободному обращению на условиях золотого паритета с привязкой к шведской кроне. Данный валютный союз просуществовал вплоть до 1914 г., когда в условиях Первой мировой войны в названных государствах был прекращен обмен национальных банковских и казначейских билетов на золото.

В России первоначально (с 1834 по 1852 г.) сформировалась денежная система, имеющая в своей основе серебряный монометаллизм. На смену этой денежной системе позднее (с 1897 по 1914 г.) пришла система золотого монометаллизма (система "золотого стандарта"). В это время на подобных принципах уже были организованы денежные системы в Австралии, Англии, Дании, Канаде, Норвегии, Португалии и Швеции. Однако в ряде государств (Австрия, Германия, Франция, Швейцария, США) денежные системы все еще сохраняли отдельные признаки биметаллизма. Примерно с этим же периодом следует связывать и возникновение бумажных денег. Например, в России в период правления императрицы Екатерины II были открыты два "ассигнационных" банка - в Петербурге и Москве - для выпуска "ассигнаций" с целью "облегчить хождение медных денег". Первое время выпуск бумажных денег (медных банкнот) осуществлялся весьма умеренно. Однако постепенно объем эмиссии бумажных денег многократно возрос: в 1795 г. было выпущено ассигнаций на 150 млн. руб., в 1800 г. - на 213 млн. руб., а в 1817 г. в обращении всего находилось бумажных денег уже на 836 млн. руб.¹⁷

Результатом подобной практики, сочетающейся с прекращением обмена ассигнаций на металл, явилось многократное обесценивание бумажных денег по сравнению с номиналом. Манифестом от 1 июля 1839 г. об устройстве денежной

¹⁷ Лушникова М.В. Развитие российской науки финансового права: традиции и тенденции // *Lex russica*. 2014. N 3. С. 341 - 350.

системы главной законной монетной единицей объявлен серебряный рубль, а ассигнационный рубль признан второстепенным денежным знаком. Соотношение серебра и ассигнаций составляло пропорцию 1 к 31/2. В конечном счете это определило постепенный переход от ассигнационного денежного обращения к кредитному.

В 1843 г. произведен обмен ассигнаций на кредитные билеты, обеспеченные металлическими деньгами (в обмен на 596 млн. руб. ассигнаций выдано кредитных билетов или серебра на 170 млн. руб.). Все это приводило к тому, что само государство при получении доходов от взимания налогов стало уклоняться от платежей их бумажными деньгами или даже серебром. Поэтому не случайно в 1877 г. плательщики таможенных пошлин были призваны к уплате последних исключительно золотом.

Проблемы, связанные с выпуском бумажных денег без "права требовать размена их на звонкую монету", повсеместно получили широкое распространение в XIX в. Подобная валютно-денежная политика основывалась на установлении принудительного курса бумажных денег и позволяла получать государствам так называемый чрезвычайный доход, однако при этом она имела свои существенные недостатки.

К этому времени в ряде государств были учреждены и начали функционировать государственные (национальные) банки, которые стали играть важнейшую роль в деле организации денежного обращения и валютного регулирования. В отношении них отмечалось, что "главная задача центральных эмиссионных банков - регулирование денежного обращения, то есть обеспечение достаточным количеством денежных знаков торгового оборота, а не нужд казначейства"¹⁸.

Постепенно государства, наряду с мерами запретительного и конфискационного характера, стали использовать более цивилизованные (экономические) методы кредитно-денежной политики. Например, Государственный банк Рос-

¹⁸ Фрейдина Ю.И. Эмиссионное право в России: политико-правовые предпосылки становления и развития // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 645 - 652.

сийской империи активно проводил валютные интервенции, т.е. непосредственно участвовал на внутренних валютных торгах, что в значительной степени способствовало укреплению российского рубля и увеличению золотого запаса государства.

С 1884 г. накопление золотого запаса было официально определено в качестве одной из функций Государственного банка. Спустя три года за счет притока средств, полученных от внешней торговли и в результате осуществления внешних заимствований, в России сформирован один из самых больших (более 1 млрд. руб.) золотых запасов в мире. Это позволило дать достойное обеспечение золотом (золотой паритет) государственных кредитных билетов в рамках проведенной в 1885-1887 гг. денежной реформы. Специального рассмотрения заслуживает состояние правового регулирования в интересующей нас сфере.

Обращает на себя внимание Устав монетный 1899 г., в котором определялось, что "право чеканить монету, выпускать ее в обращение и переделывать принадлежит к числу прав государственных". При этом Министерству финансов вменялось в обязанность "принятие мер, необходимых для содержания монетной системы в непоколебимой твердости и сохранения к ней общего доверия". Имелось также положение, в соответствии с которым "Российская монетная система основана на золоте. Государственная Российская монетная единица есть рубль, содержащий семнадцать целых и четыреста двадцать четыре тысячных долей чистого золота. Рубль разделяется на сто копеек".

Наряду с золотыми, допускалось также изготовление серебряных и медных монет. Примечательно, что золотые монеты могли чеканиться как из золота, принадлежащего казне, так и из золота, представляемого частными лицами. При этом последним нельзя было отказать в приеме золота для изготовления монет, если "количество представленного ими чистого металла не менее одной четверти фунта".

Серебряные и медные монеты чеканились исключительно из казенного металла. С точки зрения валютного регулирования важной представляется норма,

согласно которой "все исчисления сборов, поступлений, выдач, платежей и всяких сумм в денежных счетах, актах и всех вообще сделках производятся на рубли". Полновесная золотая монета признавалась обязательной к приему во всех платежах без каких-либо ограничений.

Справедливости ради следует отметить, что в конце XIX - начале XX в. стараниями отечественных финансистов авторитет валюты Российской империи на международном рынке настолько укрепился, что российский рубль без ограничений принимался к оплате и обменивался на другие валюты во многих государствах Европы и мира. Устойчивость рубля обеспечила благоприятные условия для привлечения в страну иностранных капиталов, промышленного и торгового роста, развития экономики в целом¹⁹.

К сожалению, впоследствии ни советский рубль, ни валюта Российской Федерации, находящаяся в обращении в настоящее время, столь широкого признания в мировом сообществе так и не получили.

В 1917 г. наша страна существенно отклонилась от общемирового пути развития, в том числе и в сфере валютного регулирования, что было обусловлено кардинальными изменениями, произошедшими в политической и социально-экономической жизни общества. Слом ранее существовавшей в России финансовой системы породил острейшие проблемы в сфере денежного обращения, а новый уклад хозяйствования диктовал необходимость выработки принципиально новых методов осуществления валютной политики.

Условно этот период отечественной истории можно отнести на счет четвертого этапа. В послереволюционный период в РСФСР одной из наиболее острых стоявших проблем явилось резкое падение покупательной способности советских денежных знаков, поэтому государством предприняты соответствующие радикальные меры. В частности, наряду с обесценившимися советскими денежными знаками (совзнаки) в обращение введена так называемая параллельная ва-

¹⁹ Крылов О.М. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / отв. ред. С.В. Запольский. М.: КОНТРАКТ, 2014. 104 с. С. 14.

люта - червонец. Это привело к тому, что в обращении какое-то время фактически находилось одновременно два вида денежных знаков. В конечном счете введение в обращение червонца Декретом от 11 октября 1922 г. обусловило последующую отмену совзнаков и сделало неизбежной денежную реформу 1924 г.

Однако возобновлением нормального денежного обращения советская власть не ограничилась, приступив к последовательной монополизации внутреннего валютного рынка. В пункте 3 Декрета СНК РСФСР от 18 июля 1921 г. «О порядке размена иностранной валюты»²⁰ определялось, что размен иностранной валюты в пределах РСФСР производится исключительно учреждениями Народного комиссариата финансов по курсу, установленному этим ведомством. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 15 февраля 1923 г. «О валютных операциях»²¹ частным лицам и предприятиям предписывалось держать на счетах в Государственном банке или в кредитных учреждениях, имеющих разрешение Народного комиссариата финансов на право совершения валютных операций, всю иностранную валюту, полученную от экспорта.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 19 апреля 1923 г. "О порядке вывоза и перевода за границу валютных ценностей" введены жесткие ограничения на вывоз валютных ценностей частными лицами. В частности, разрешался вывоз выезжающими за границу лицами иностранной валюты, переводов, векселей или чеков, выписанных в иностранной валюте, благородных металлов в слитках и изделиях, а также драгоценных камней на общую сумму до двух рублей золотом на одно лицо и сверх того на каждого члена семьи - на сумму до 100 рублей золотом по официальному курсу. Подобные ограничения действовали и в отношении переводов.

²⁰ Декрет СНК РСФСР от 18 июля 1921 г. «О порядке размена иностранной валюты» // http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1021.htm

²¹ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 февраля 1923 г. «О валютных операциях» // СУ РСФСР. 1923. № 15. Ст. 189

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1925 г. «О торговле фондовыми и валютными ценностями»²² сделки с валютными ценностями (золотом и серебром в слитках, иностранной валютой и выписанными в иностранной валюте чеками, векселями и другими платежными документами) разрешалось совершать лишь государственным предприятиям и кооперативным организациям, уставами (положениями) которых это предусматривалось. В остальных случаях требовалось получение разрешений на каждую операцию с валютными ценностями у Особого валютного совещания при Народном комиссариате финансов СССР.

Допускались также расчеты по сделкам внешней торговли с учреждениями и предприятиями, находящимися за границей. Во всех иных случаях производство и прием платежей в иностранной валюте были воспрещены. В 1937 г. провозглашено исключительное право советского государства (в лице Государственного банка СССР) на совершение всех международных расчетов в золоте и в иностранной валюте, а также на совершение на советской территории сделок с валютными ценностями.

Внутренний валютный рынок в этот период, наряду с Госбанком СССР, был прежде всего представлен Внешторгбанком СССР, а также такими органами государственной власти, как Минфин СССР и Госплан СССР. К внешней торговле были допущены государственные внешнеторговые объединения, число которых было ограничено. Все поступления от экспортных операций в иностранной валюте концентрировались на счетах Внешторгбанка СССР, который обладал монопольным правом на осуществление международных расчетов.

Использование валютных средств, полученных от экспорта и займов в иностранной валюте, а также накопление золотовалютных резервов осуществлялись на основе государственного планирования. Установление полной государственной валютной монополии стало данностью.

²² Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1925 г. «О торговле фондовыми и валютными ценностями» // СЗ СССР, 1925, N 45, ст. 330.

Отдельного внимания заслуживает курсовая политика советской власти. Официальный валютный курс советского рубля не соответствовал его реальной покупательной способности, поскольку устанавливался директивно Госбанком СССР без учета положения дел, складывающихся на международном валютном рынке применительно к основным валютам мира.

В послевоенный период в СССР существовало множество различного рода специальных валютных курсов, каждый из которых применялся при осуществлении строго определенных расчетов, например при расчетах с капиталистическими странами, социалистическими странами или странами народной демократии, при выдаче валютных средств на цели командирования или туризма и т.д. Все это указывает на то, что в рассматриваемый период советский рубль фактически являлся так называемой замкнутой (неконвертируемой) валютой. Для проводимой в это время советской валютной политики характерным также являлась широкая трактовка категории валютных ценностей и установление жестких ограничений на их оборот.

В соответствии с Перечнем валютных ценностей, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 г. "О сделках с валютными ценностями на территории СССР"²³, к валютным ценностям были отнесены: иностранная валюта, платежные документы и фондовые ценности в иностранной валюте, банковские платежные документы в рублях (чеки), приобретаемые за иностранную валюту с правом обращения их в такую валюту, драгоценные металлы и металлы платиновой группы в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и бытовых изделий, а также драгоценные камни в сыром и обработанном виде, за исключением ювелирных и бытовых изделий. Все перечисленные предметы фактически полностью были ограничены в частном обороте. Например, гражданам разрешалось совершать сделки с валютными ценностями лишь по договорам дарения, да и то исключительно в отношении близких родственников, а также при наследовании.

²³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 г. N 4816-IX «О сделках с валютными ценностями на территории СССР» // Ведомости ВС СССР. 1976. № 49. Ст. 712.

Необходимость сохранения столь жесткого валютно-правового режима обусловила введение крайне суровых мер уголовной ответственности в отношении нарушителей валютного законодательства. Не случайно подобные преступления относились к разряду преступлений, посягающих на государственную собственность.

В соответствии со ст. 88 УК РСФСР²⁴ уголовно наказуемыми признавались скупка, продажа, обмен или использование в качестве средства платежа иностранной валюты, платежных документов в иностранной валюте и банковских платежных документов в рублях, приобретаемых за иностранную валюту, а также спекуляция этими ценностями при условии, что стоимость предмета незаконной операции превышала двадцать пять рублей. В частности, спекуляция валютными ценностями или ценными бумагами в виде промысла или в крупных размерах, а равно нарушение правил о валютных операциях лицом, ранее осужденным за подобные действия, наказывались лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества и со ссылкой на срок от двух до пяти лет или без ссылки или смертной казнью с конфискацией имущества. Эта статья получила достаточно широкое применение.

Следующим важным моментом в деле развития валютного регулирования является принятие в 1990 г. Постановления Совета Министров СССР N 776 "О мерах по формированию общесоюзного валютного рынка"²⁵. Этот нормативный правовой акт, как указано в его преамбуле, был принят "в целях развития рыночных отношений в валютной сфере, преодоления узких рамок принципа валютной самокупаемости, расширения доступа к валютным ресурсам для всех предприятий и организаций, осуществления практических шагов в направлении конвертируемости рубля...".

²⁴ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Свод законов РСФСР. Т. 8, с. 497.

²⁵ Постановление Совмина СССР от 04.08.1990 N 776 «О мерах по формированию общесоюзного валютного рынка» // СП СССР. 1990. № 19. Ст. 99.

В частности, всем предприятиям и организациям, являющимися юридическими лицами по советскому законодательству, предоставлялось право продавать и покупать иностранную валюту в обмен на советские рубли по рыночному курсу, складывающемуся на основе текущего соотношения спроса и предложения при совершении на территории СССР валютных сделок в форме межбанковских операций, операций на валютных биржах, аукционах и в других формах, допускаемых законодательством. Признано целесообразным организовать постоянное функционирование Общесоюзной валютной биржи, а также республиканских и региональных валютных бирж, которые должны были стать центрами по проведению на территории СССР сделок с иностранной валютой (наличных и срочных), заключаемых по рыночному курсу.

В целях "обеспечения единства денежной системы Советского Союза, проведения скоординированной политики в области регулирования валютного курса рубля" общий контроль над проведением межбанковских валютных операций и операций на валютных биржах возлагался на Госбанк СССР.

Завершение советского периода в истории развития отечественного валютного регулирования приходится на принятие Закона СССР от 1 марта 1991 г. N 1982-1 "О валютном регулировании"²⁶. Данный Закон определял общие принципы осуществления валютных операций во внутреннем хозяйственном обороте и международных расчетах СССР, полномочия и функции государственных органов в валютном регулировании и управлении валютными ресурсами, права и обязанности советских и иностранных граждан и юридических лиц в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, направления валютного контроля и ответственность за нарушение валютного законодательства.

Этот законодательный акт исходил из единства валюты, валютной системы и валютной территории СССР, разграничения компетенции Союза ССР и субъектов Федерации в сфере валютного регулирования. В развитие положений названного Закона Госбанком СССР было направлено письмо от 24 мая 1991 г.

²⁶ Закон СССР от 01.03.1991 N 1982-1 «О валютном регулировании» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 12. Ст. 316.

№ 352 "Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР"²⁷.

Этот документ, который носил нормативно-правовой характер, включал обстоятельное изложение важных положений валютного законодательства. В частности, этот документ определял сферу применения иностранной валюты на территории СССР, в том числе и в расчетах между резидентами, устанавливал взаимные права и обязанности банков и клиентуры при проведении валютных операций, определял порядок открытия и ведения валютных счетов резидентов в иностранных банках за границей, а также валютных и рублевых счетов юридических лиц-нерезидентов в российских уполномоченных банках.

Этот документ сохранил свое регулирующее значение на протяжении ряда лет. Тем не менее уже в это время фактически начался пятый этап в развитии валютного регулирования, отличительными чертами которого явились отказ от советских принципов валютного регулирования, упразднение государственной монополии на валютные средства и значительная либерализация валютно-правового режима. Указом Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» всем предприятиям и их объединениям независимо от форм собственности было разрешено осуществление внешнеэкономической, в том числе и посреднической, деятельности без специальной регистрации. При этом валютные операции могли ими осуществляться на основании лицензий, выдаваемых в порядке, устанавливаемом Правительством РСФСР.

Банкам, уполномоченным на ведение валютных операций на территории РСФСР, разрешено открыть валютные счета всем юридическим лицам и гражданам. При этом оговаривалось, что иностранная валюта, находящаяся на счетах граждан, выдается по их требованию без каких-либо ограничений и разрешений.

²⁷ Письмо Госбанка СССР от 24.05.1991 № 352 (ред. от 02.09.1994) «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1991. № 12.

Важным явилось введение института обязательной продажи части валютной выручки. В частности, начиная с 1 января 1992 г. предприятия, расположенные либо зарегистрированные на территории РСФСР, должны были осуществлять обязательную продажу части валютной выручки Центральному банку РСФСР для формирования республиканского валютного резерва РСФСР. Нормативы обязательной продажи части валютной выручки предприятий Центральному банку РСФСР определялись Правительством РСФСР. Центральному банку РСФСР предписывалось самостоятельно определять курс рубля, используемый для расчета рублевого покрытия части валютной выручки предприятий, подлежащей обязательной продаже.

Средства, аккумулированные в республиканском валютном резерве РСФСР, должны были использоваться для обслуживания внешнего долга, централизованных заказов по импорту и на иные цели. Кроме того, отменены все ограничения на участие граждан и юридических лиц, зарегистрированных на территории РСФСР, в проведении валютных операций через уполномоченные банки, включая ограничения на покупку наличной валюты. Оговорено, правда, что продажа иностранной валюты юридическим лицам осуществляется только для целей импорта товаров и услуг (проведения текущих операций), а также иностранным инвесторам для перевода за границу прибыли и дивидендов. Курс рубля к иностранным валютам предписывалось определять на основе спроса и предложения на аукционах, биржах, межбанковском рынке, при купле-продаже валюты коммерческими банками и другими юридическими лицами и гражданами.

Центральному банку РСФСР рекомендовано устанавливать предельную разницу курсов покупки и продажи наличной валюты в коммерческих пунктах и обменных пунктах, а также пределы покупки и вывоза гражданами валюты за рубеж. Все виды обязательных валютных отчислений, а также налоги на экспорт и импорт товаров (работ и услуг), установленные ранее нормативными правовыми актами СССР, также отменены.

В 1992 г. на базе Центра проведения межбанковских валютных операций (Валютная биржа) Государственного банка СССР создана Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ). В плане введения и утверждения новой российской валюты определяющим законодательным актом явился Закон Российской Федерации от 25 сентября 1992 г. N 3537-1 "О денежной системе Российской Федерации". В соответствии с его положениями официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации был определен рубль, а введение каких-либо других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещены. Официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не предусматривалось, а официальный курс рубля к денежным единицам других государств определялся и еженедельно публиковался Центральным банком Российской Федерации²⁸.

Важным с точки зрения становления отечественной системы валютного контроля явилось образование в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти») Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России). Согласно Указу Президента Российской Федерации от 24 сентября 1993 г. № 1444 «О Федеральной службе России по валютному и экспортному контролю» это ведомство определялось в качестве федерального органа исполнительной власти, образованного для реализации функций Правительства РФ по валютному и экспортному контролю, главной задачей которого являлось проведение единой общегосударственной политики в области организации контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций. И хотя впоследствии этот федеральный орган исполнительной власти был упразднен, полноценная реализация функции валютного контроля изначально связывается именно с его деятельностью.

²⁸ Ялбулганов А.А. О предмете и системе советского финансового права // Финансовое право. 2015. N 11. С. 15 - 20.

Практически одновременно с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3617-1 «О введении в действие Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» введен в действие Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле». Этот законодательный акт изначально занял главенствующее положение в области валютного регулирования на территории Российской Федерации. В свою очередь, действие Закона СССР «О валютном регулировании» на территории Российской Федерации прекращено. Установлено, что впредь до принятия нормативных актов Российской Федерации и приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с Законом Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» законодательство Российской Федерации и бывшего Союза ССР применяется постольку, поскольку оно не противоречит указанному Закону.

В качестве резидентов для целей валютного регулирования признавались физические лица, имеющие постоянное местожительство в Российской Федерации, в том числе временно находящиеся за ее пределами, и юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, с местонахождением в Российской Федерации, в том числе находящиеся за пределами Российской Федерации филиалы и представительства резидентов. В качестве нерезидентов были определены физические лица, имеющие постоянное местожительство за пределами Российской Федерации, в том числе временно находящиеся в Российской Федерации, а также юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами Российской Федерации, а также международные организации, их филиалы и представительства.

Валютное регулирование распространялось на валютные операции, на счет которых относились операции, связанные с переходом права собственности и иных прав на валютные ценности, в том числе операции, связанные с использованием в качестве средства платежа иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте, ввоз и пересылка в Российскую Федерацию, вывоз и

пересылка из Российской Федерации валютных ценностей, а также осуществление международных денежных переводов.

Для целей валютного регулирования все операции с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте подразделялись на текущие валютные операции, которые могли осуществляться резидентами без ограничений, и валютные операции, связанные с движением капитала, которые, собственно, и попадали под валютное регулирование²⁹.

Текущими валютными операциями, в частности, признавались переводы в Российскую Федерацию и из Российской Федерации процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала. К ним же относились переводы неторгового характера, включая переводы сумм заработной платы, пенсии, алиментов, наследства, а также другие аналогичные операции.

Валютные операции, связанные с движением капитала для целей валютного регулирования, включали прямые инвестиции, т.е. вложения в уставный капитал предприятия с целью извлечения дохода и получения прав на участие в управлении предприятием, а также портфельные инвестиции, т.е. приобретение ценных бумаг. К этой же категории валютных операций относились переводы в оплату права собственности на здания, сооружения и иное имущество, включая землю и ее недра, относимое по законодательству страны его местонахождения к недвижимому имуществу, а также иных прав на недвижимость, предоставление и получение отсрочки платежа на срок более полугода по экспорту и импорту товаров, работ и услуг.

Следует отметить, что указанный Закон действовал на территории Российской Федерации более десяти лет, вплоть до принятия нового законодательного

²⁹ Марковский М.С. Развитие и специфика советского законодательства, устанавливающего порядок перемещения валюты через государственную границу // История государства и права. 2015. N 21. С. 39 - 43.

акта - Федерального закона от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». С этого момента берет свое начало современный этап в развитии отечественного валютного регулирования.

Проведенное в первой главе настоящей работы исследование позволило прийти к следующим выводам.

Валютные отношения занимают особое место в системе связей, регулируемых внешнеэкономическим правом. Это обусловлено тем, что в их группу входят как отношения между хозяйствующими субъектами, частными лицами по импорту в российскую экономику иностранной валюты, валютных ценностей, экспорту из российской экономики иностранной валюты, валютных ценностей и валюты РФ, так и отношения между указанными субъектами и публичными образованиями, сопряженные с осуществлением государственного валютного контроля за оборотом иностранной валюты. Никакая другая группа отношений не сочетает в себе частноправовые отношения по обороту объектов гражданских прав и одновременно – публично-правовые отношения по контролю за таким оборотом.

Данная особенность предопределена предметом валютных отношений, в качестве которого выступает иностранная валюта.

Под валютным регулированием следует понимать деятельность государства в лице органов общей компетенции и органов валютного регулирования по установлению правил проведения валютных операций и порядка осуществления валютного контроля в целях обеспечения реализации публичных интересов в валютной сфере. Непосредственная административная деятельность по обеспечению соблюдения правил валютного регулирования охватывается понятием валютного контроля. Таким образом, валютное регулирование и валютный контроль являются самостоятельными, но взаимосвязанными составляющими валютной политики государства.

В историческом развитии валютное регулирование прошло несколько этапов, а именно:

- зарождение денежного обращения, которое приходится на переход от натурального хозяйства к товарному производству;
- начало чеканки монет и зарождение металлического обращения;
- период, когда на смену денежным системам, основывающимся на биметаллизме в обращении, пришли монометаллические денежные системы;
- появление бумажного денежного обращения выпуска ассигнаций.

2. Органы международного валютного регулирования в Российской Федерации

2.1 Национальные банки

Высшая структура кредитной системы — Центральный банк, который является основным банком страны или «банком банков». В каждом государстве это свой орган, устроенный и организованный в соответствии с историей и традициями конкретного государства.

Так, Европейская система центральных банков (ЕСЦБ) – это международная банковская система, состоящая из наднационального Европейского центрального банка (ЕЦБ) и Национальных центральных банков (НЦБ) государств – членов Европейского Экономического Сообщества. Существование этой системы является неотъемлемой частью процесса образования Европейского экономического и валютного союза.

По своей структуре ЕСЦБ отчасти похожа на Федеральную резервную систему в США, состоящую из 13 банков главе с The Bank of New-York и в целом выполняющую роль центрального банка. При этом, национальные центральные банки Великобритании, Дании, Греции и Швеции являются членами Европейской системы центральных банков со специальным статусом: им не разрешено принимать участие в принятии решений, касающихся проведения единой денежной политики для «зоны евро» и реализовывать подобные решения³⁰.

Европейская система центральных банков включает в себя Европейский центральный банк и Национальные центральные банки стран - участниц «зоны евро». В уставе ЕСЦБ и ЕЦБ провозглашена независимость этих организаций от других органов Союза, от правительств стран – членов ЕЭВС и любых других

³⁰ Линников А.С., Карпов Л.К. Международно-правовые стандарты регулирования банковской деятельности. М.: Статут, 2014. 173 с.

учреждений. Это вполне соответствует обычному статусу центрального банка в рамках отдельной страны. Вместе с тем существенное значение имеет зафиксированный в специальной статье устава «генеральный принцип», согласно которому Европейская система центральных банков управляется руководством («принимающими решения органами») Европейского центрального банка, и, прежде всего, Советом Управляющих.

Главной целью создания Европейской системы центральных банков, в соответствии со статьей 2 Устава ЕСЦБ и ЕЦБ, является поддержание стабильности цен.

В октябре 1998 года Совет Управляющих ЕЦБ уточнил главную цель денежно-кредитной политики ЕЭВС, указав, что понятие «стабильность цен» предусматривает возможность роста гармонизированного индекса цен на потребительские товары до 2% в год, одновременно определив и его структуру применительно к потребительским товарам и услугам.

Для достижения основной цели ЕСЦБ решает следующие конкретные задачи, определенные в статье 3 его Устава:

1. Определение и проведение единой денежно-кредитной политики.

Совет управляющих ЕЦБ определяет единую денежно-кредитную политику, которую Национальные центральные банки внедряют децентрализованным и гармоничным образом. Оперативные рамки единой денежно-кредитной политики должны удовлетворять следующим принципам: соответствие рыночным принципам, равноправный режим для всех, простота, поиск наилучшего соотношения эффективности и стоимости, децентрализация, непрерывность, согласование и соответствие с управленческими решениями ЕСЦБ. В основном для проведения денежно-кредитной политики используются те процедуры и инструменты, которые использовались большинством центральных банков до становления Европейского экономического и валютного союза.

2. Хранение и управление официальными валютными резервами стран-участниц, а также осуществление валютных операций.

Европейская система центральных банков осуществляет хранение и управление официальными золотовалютными резервами стран-участниц ЕЭВС. Взнос каждого Национального центрального банка определен в соответствии с его долей в капитале Европейского центрального банка.

Валютные резервы, остающиеся в распоряжении национальных банков, используются ими для выполнения их обязательств по отношению к международным организациям. Проведение иных операций с этими резервами, сверх лимита, устанавливаемого Советом Управляющих, должно быть согласовано с ЕЦБ. Это считается необходимым для обеспечения согласованной валютной и денежной политики в рамках ЕЭВС.

Валютные резервы могут быть использованы Европейским центральным банком для проведения валютных интервенций, причем ему дано право самостоятельно принимать решения о проведении таких интервенций. Это, однако, не означает, что ЕЦБ намерен добиваться установления каких-либо курсовых ориентиров в отношении любой чужой валюты, так как подобный подход может привести к противоречию с приоритетной задачей обеспечения стабильности цен. Тем не менее, Европейская система центральных банков оснащена техническими возможностями для интервенций на валютных рынках с целью противостоять чрезмерным или хаотичным колебаниям курса евро в отношении валют основных стран вне Европейского Экономического Сообщества³¹.

3. Обеспечение правильного функционирования платежно-расчетных систем.

Для обеспечения успеха новой валюты на третьем этапе становления ЕЭВС крайне важно наличие эффективной технической базы платежей и расчетов. В частности, такая база полезна для содействия формированию общих краткосрочных межбанковских процентных ставок по всей «зоне евро». Это предполагает, в свою очередь, создание системы, при помощи которой

³¹ Постовалова Т.А. Право Европейского союза. Краткий курс: учебное пособие. М.: Проспект, 2017. 256 с.

основные крупномасштабные трансграничные сделки могли бы обслуживаться в течение того же дня. Для осуществления платежей в пределах Европы с первого же дня 1999 года задействованы две общеевропейские системы банковских расчетов: TARGET (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system) с внутригосударственными системами клиринговых расчетов - RTGS (Real Time Gross Settlements) и ЕВА (система Европейской банковской ассоциации).

Помимо решения вышеперечисленных задач, Европейская система центральных банков в процессе своей деятельности осуществляет также следующие функции:

- эмиссия банкнот и монет. ЕЦБ является единственной организацией, имеющей право разрешить эмиссию банкнот, выраженных в евро. ЕЦБ эмитирует эти банкноты, которые станут единственным законным платежным средством в странах ЕЭВС.

- сотрудничество в области банковского надзора. Роль ЕЦБ в осуществлении банковского надзора достаточно ограничена. Система должна лишь вносить вклад в организованное проведение соответствующих мероприятий, и может предлагать свои рекомендации по сферам действия применимого здесь законодательства и порядку его применения. Устав ЕЦБ включает в себя положения, дающие ей право и на более прямое участие в банковском надзоре, однако такая передача полномочий потребовала бы единогласного решения Совета ЕЭС.

- консультативные функции. ЕЦБ консультирует Совет Европы или правительства стран-участников ЕЭС по всем проектам в части, входящей в его компетенцию: по вопросам денежного обращения, платежно-расчетным средствам, национальным центральным банкам, статистическим данным, платежно-расчетным системам, стабильности кредитных организаций, финансовых рынков и т. д.

- сбор статистических данных. Для должного использования инструментов денежной политики они должны опираться на достоверную и

сопоставимую статистику. Это в особенности касается финансовых и банковских данных, необходимых, например, для расчета базы резервных требований, а также статистики цен, коль скоро она связана с выполнением упоминавшейся конечной цели денежной политики ЕСЦБ. В частности, в системе уже появились частично гармонизированные индексы потребительских цен.

Российский государственный банк образовался в 1860 г. как государственный банк, история его развития определила и современное положение банка. Центральный банк — крупнейший банк страны, осуществляющий монопольную эмиссию банкнот, регулирующий и контролирующий деятельность кредитных организаций, проводящий денежно-кредитную политику страны.

Правовое положение Банка России определяется уже упомянутым выше Законом «О Центральном банке (Банке России)»³².

В то же время статус, задачи, функции, принципы организации и деятельности Центрального банка как публично-правовой организации определяются Конституцией РФ, ФЗ «О банках и банковской деятельности», другими федеральными законами.

В силу своего особого положения в кредитной системе Центральный банк, как правило, государственный банк, т.е. капитал банка принадлежит государству. В некоторых странах, таких, как Австрия, Швейцария, капитал банка является смешанным, где главным акционером является государство, а в США, Италии — акционерным³³.

Многогранность и усложнение задач Банка России вызвали усиление внимания к нему со стороны ученых разных направлений экономической и правовой науки. Это связано с обострением вопросов национальной

³² Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³³ Лаутс Е.Б. Правовое положение Банка России как мегарегулятора финансового рынка // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2013. N 3. С. 39 - 42.

безопасности и соблюдения законности в финансово-кредитной сфере, появлением новых аспектов в проблемах социально-экономического развития государства, борьбы с инфляцией и обеспечения стабильности национальной валюты и др.

Современный этап развития банковской системы характеризуется активным вхождением Центрального банка РФ в финансовую деятельность государства, под воздействием которой находятся в той или иной степени все социально-экономические процессы. При этом Центральный банк, помимо участия в ней в качестве субъекта финансового права, осуществляет правотворческую деятельность в сфере, соответствующей его компетенции, издавая правовые акты³⁴.

Правовые акты Центрального банка РФ являются одной из важнейших форм его деятельности и занимают видное место в системе российских правовых актов. В связи с этим возникает необходимость выявления возможностей повышения эффективности участия Центрального банка в финансовой деятельности государства, включая правотворческие и правоприменительные процессы. Анализируя новое содержание деятельности Центрального банка как финансово-кредитного органа по осуществлению им конституционно закрепленной функции обеспечения стабильности национальной валюты, укрепления и развития банковской системы, системы платежей и расчетов, можно отметить ее важную роль в укреплении финансовой системы страны в целом.

В деятельности Банка России органично сочетаются функции определения правовой политики в сфере денежно-кредитных отношений, нормотворческие полномочия по правовому регулированию денежно-кредитных отношений, осуществление контрольно-надзорных полномочий в банковской системе Российской Федерации, управление государственным имуществом (имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы) и определенное оказание

³⁴ Химичева Н.И. Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // Финансовое право, 2008, № 9. С. 78.

государственных услуг (обслуживание счетов бюджетов). В связи с этим убедительными представляются аргументы ученых о нецелесообразности и в определенной степени противоречивости конституционным нормам высказываемых предложений об изъятии из компетенции Банка России надзорных полномочий.

2.2 Полномочия национальных банков в сфере валютного регулирования Российской Федерации

Полномочия национальных банков в сфере валютного регулирования Российской Федерации рассмотрим на примере Центробанка России, который имеет наибольшее влияние на российскую действительность.

Центральный банк Российской Федерации - специфичный орган управления в государстве, наделенным властными полномочиями, реализующий свою деятельность независимо от органов государственной власти. Статьей 75 Конституции Российской Федерации установлен «особый конституционно-правовой статус Банка России, определено его исключительное право на осуществление денежной эмиссии и в качестве основной функции - защита и обеспечение устойчивости рубля».

Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и некоторые другие федеральные законы говорят о статусе, цели и полномочиях Банка России.

Банк России – это юридическое лицо, осуществляющее публичные функции, делегированные ему государством, такие как: нормотворчество, государственное регулирование банковской деятельности и осуществление банковского надзора.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: «целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости

рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка Российской Федерации; обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации».

Для достижения упомянутых ранее целей, Банк России обладает большим количеством функций и полномочий, среди них особое место занимает «организация и осуществление валютного регулирования и валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В частности, Банк России выполняет следующие функции:

- «организует и осуществляет валютное регулирование»;
- «определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами»;
- «устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю»;
- «принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации»;
- «проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего, денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные и др.».

Теперь их можно проклассифицировать на определенные группы: правотворческие, оперативно-управляющие и информационно-аналитические. Федеральный Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» является наиболее важным нормативным актом, составляющим правовую основу валютного регулирования, осуществляемого Центральным банком России.

Центральный банк Российской Федерации выступает как органом валютного регулирования, так и органом валютного контроля.

В лице органа валютного регулирования он проводит валютную политику, устремленную на защиту национальной валюты, в связи с чем Банк России использует некоторые экономические меры валютного регулирования: в числе мер денежно-кредитной политики Банк России осуществляет валютные интервенции, кроме этого устанавливает официальный валютный курс. Банк России также наделен и правотворческими полномочиями, которые осуществляются посредством издания им, в пределах делегированных ему полномочий, актов органов валютного регулирования, обладающих обязательной юридической силой.

«Право Банка России издавать в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц», - предусмотрено статьей 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Нормативные акты Банка России - акты Банка России, предназначенные для установления, изменения либо отмены норм права в качестве постоянных или временных предписаний, используемые неоднократно на территории Российской Федерации. Существуют три формы нормативных актов Банка России: указание Банка России, положение Банка России и инструкция Банка России.

В содержание указаний Банка России входит установление особых правил по вопросам, отнесенных к компетенции Банка. В содержание же положений Банка России входит установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России.

Инструкции Банка России регламентируют порядок применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России (в том числе указаний и положений Банка России). Центральный банк Российской Федерации очерчивает сферу и порядок обращения в нашем государстве иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте в пределах своих правотворческих полномочий.

Так, например, Банк России уполномочен определять правила осуществления операций резидентами и нерезидентами в Российской Федерации с иностранной валютой и ценными бумагами в иностранной валюте. Кроме того он устанавливает правила проведения нерезидентами в России операций с российской валютой и ценными бумагами в ней. К данной группе полномочий отнесем и «установление единой формы учета, отчетности, документации и статистики валютных операций, в том числе уполномоченными банками, а также порядок и сроки их представления».

Кроме того, Центральный Банк Российской Федерации устанавливает «порядок обязательного перевода, ввоза и пересылки в Россию иностранной валюты и ценных бумаг в иностранной валюте, принадлежащих резидентам, а также случаи и условия открытия резидентами счетов в иностранной валюте и банках за пределами России».

Банк России в качестве субъекта валютного регулирования определяет правила выдачи лицензий банкам и иным кредитным учреждениям на осуществление валютных операций и устанавливает размеры валютных рисков, в качестве необходимых нормативов.

Раньше Центральный Банк Российской Федерации в качестве одного из своих главных инструментов считал: установление в определенных случаях требования о резервировании определенной суммы при проведении валютной операции на срок определенный срок. Несмотря на то, что положение о резервировании перестало существовать с 1 января 2007 г., применение такого механизма регулирования являлось неким средством борьбы с незаконным вывозом капитала из страны.

Резервирование – это беспроцентное резервное требование, т.е. резиденты и нерезиденты должны внести определенную сумму резервирования на беспроцентный депозит в уполномоченный банк. Это должно служить барьером на пути незаконного вывоза средств в иностранной валюте за рубеж.

В Законе «О валютном и регулировании и валютном контроле» сказано: «Банк России устанавливает для кредитных организаций требования к оформлению документов, а также сам порядок купли-продажи наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, резидентами, не являющимися физическими лицами, и нерезидентами.»

Также Центральный Банк Российской Федерации «устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты». В соответствии с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле»: «Банк России может устанавливать единые правила оформления резидентами в уполномоченных банках паспорта сделки при осуществлении валютных операций между резидентами и нерезидентами».

Правила оформления паспортов сделок устанавливаются Инструкцией Центрального Банка Российской Федерации «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением»³⁵.

Центральный Банк Российской Федерации регулирует все виды валютных операций между резидентами и нерезидентами. В соответствии с п. 1 ст. 14 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле»: «резиденты вправе без ограничений открывать в уполномоченных банках банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте».

³⁵ Инструкция Банка России от 04.06.2012 № 138-И (ред. от 30.11.2015) «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.08.2012 N 25103) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.02.2016) // Вестник Банка России. 2012. № 48-49.

В соответствии с п. 1 ст. 13 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле»: «нерезиденты на территории Российской Федерации вправе открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте Российской Федерации только в уполномоченных банках». Центральный банк имеет обширный спектр информационно-аналитических функций: систематизирует и размещает статистическую информацию по валютным операциям, согласно нынешним международным стандартам, помимо этого, Банк России публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю.

Центральный Банк Российской Федерации ведет анализ и прогнозирование состояния и валютно-финансовых отношений, размещает актуальную информацию и статистические данные на своем официальном сайте. Если говорить о функциях оперативного управления в сфере валютного регулирования, то Банк России осуществляет без ограничения все виды валютных операций: проводит валютные интервенции, т.е. куплю-продажу иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег, устанавливает официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю.

Банк России проводит курсовую политику в зависимости от режима координируемого «плавающего» валютного курса. Банком России был искоренен механизм курсовой политики, отказавшись от интервала разрешенных значений стоимости бивалютной корзины и регулярные интервенции на границах указанного интервала и за его пределами³⁶.

Обновленный вариант Банка России проведения операций на внутреннем рынке не предусматривает абсолютного отказа от валютных интервенций, их проведение вероятно в случае возникновения угроз для финансовой стабильности.

³⁶ Политика валютного курса Банка России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr/DKP/>

Центральный Банк Российской Федерации проводит банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями и Правительством РФ. Например, покупка и продажа иностранной валюты, а также платежных документов и обязательств, номинированных в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями, а также выставление чеков и векселей в любой валюте.

Выдача и отзыв лицензий банкам и иным кредитным учреждениям на осуществление валютных операций считается важной функцией Центрального Банка Российской Федерации. Помимо этого, Банк России выдает, приостанавливает и отзывает разрешения валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты.

Деятельность Банка России в качестве органа валютного контроля можно рассматривать как факультативную по отношению к его функциям органа валютного регулирования: поскольку она служит в большей степени с целью получения информации для реализации валютной политики (контроль как обратная связь), поэтому обнаружение правонарушений в этом аспекте и важно, но не является главной задачей Банка России.

Предмет валютного контроля Банка России выделяет Хаменушко И.В.: - «опосредованно, через систему уполномоченных банков - агентов валютного контроля, - практически все валютные операции, так как значительная часть валютных операций в соответствии с законом проводится через уполномоченные банки; - валютные операции уполномоченных банков и выполнение этими банками функций агентов валютного контроля.»³⁷

В ходе валютного контроля участвуют как центральный аппарат, так и территориальные учреждения Банка России - главные управления в краях, областях и автономных округах Российской Федерации, Москве и Санкт-Петербурге; национальные банки республик в составе Российской Федерации.

³⁷ Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. М.:Норма, - 2013. – С.185

По Закону «О валютном регулировании и валютном контроле»: «статусом органа валютного контроля наделяется собственно Банк России, но территориальные учреждения выполняют все его функции на подведомственной им территории.».

С уполномоченными банками непосредственно взаимодействуют именно территориальные учреждения по месту их нахождения, которым уполномоченные банки представляют регулярную отчетность о валютных операциях и сведения о правонарушениях клиентов.

Территориальные учреждения Банка России могут выполнять функции уполномоченных банков – агентов валютного контроля, связанные с ведением паспортов сделок, в ситуациях, когда расчеты по таким сделкам ведутся через счета резидента в банках за рубежом. Банк России входит в звено банковского валютного контроля, будучи в нем главным субъектом. Это проявляется, в частности, в том, что Банк России:

- издает нормативные правовые акты, обязательные для участников валютных операций, определяющие порядок представления ими документов и информации уполномоченным банкам;

- нормативными правовыми актами конкретизирует права и обязанности уполномоченных банков как агентов валютного контроля;

- издает нормативные правовые акты, определяющие порядок представления уполномоченными банками отчетности о валютных операциях и информации о выявленных ими нарушениях валютного законодательства;

- проводит проверки уполномоченных банков по вопросам соблюдения ими валютного законодательства;

- обобщает и анализирует информацию о валютных операциях, использует ее для формирования финансовой статистики (платежного баланса России и др.), а также для выработки и проведения денежно-кредитной и валютной политики.

Хаменушко И.В. приводит методы валютного контроля, применяемые Банком России:

1) «Наблюдение. Этот метод реализуется Банком России с помощью агентов валютного контроля. Уполномоченные банки собирают информацию о валютных операциях своих клиентов и передают ее в территориальное учреждение Банка России по месту своего нахождения. Основным инструментом наблюдения для Банка России - это регулярно получаемая отчетность кредитных организаций, содержащая, среди прочего, и формы отчетности о валютных операциях. Именно она служит источником массовой статистической информации, необходимой для корректировки валютной политики государства.

2) Проверка. Банк России (его территориальные учреждения) проводит проверки соблюдения валютного законодательства кредитными организациями в общем порядке в процессе банковского надзора. Надо обратить внимание, что подконтрольные субъекты для Банка России - любые российские кредитные организации, в том числе не имеющие лицензии на проведение валютных операций для своих клиентов (банковских операций со средствами в иностранной валюте), т.е. не являющиеся уполномоченными банками.

Предметом проверки в уполномоченном банке будет соблюдение им валютного законодательства при выполнении собственных валютных операций, клиентских валютных операций, а также при выполнении функций агента валютного контроля. При проверке прочих кредитных организаций предметом проверки будет соблюдение ими валютного законодательства при проведении собственных валютных операций».

Порядок проведения проверок регулируется ст. 73 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также Инструкцией Банка России от 25 августа 2003 г. № 105-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации»³⁸.

³⁸ Там же.

Банк России уполномочен немедленно реагировать на обнаруженные правонарушения, но лишь для кредитных организаций, поскольку в системе субъектов валютного контроля существует разделение функций и компетенций. Стоит отметить, что нарушение может проявиться как после прохождения проверки, так и стать обнаруженным из других источников: если нарушение представляет собой несправку в срок надлежащей отчетности, для его выявления не требуется проведения проверки, оно становится очевидным Банку России благодаря наблюдению за сдачей отчетности.

Существует несколько мер реагирования:

Предписания. «Банк России (его территориальные учреждения) вправе направлять кредитным учреждениям предписания об устранении выявленных нарушений валютного законодательства». Это ненормативные правовые акты, которые вынуждают кредитную организацию устранять нарушения в указанный срок под угрозой применения мер ответственности за неисполнение;

Привлечение к юридической ответственности. На сегодняшний день здесь возникает много вопросов. Меры юридической (точнее, административной) ответственности кредитных организаций предусмотрены:

- ст. 15.26 КоАП РФ³⁹ - в случаях нарушения законодательства о банковской деятельности, включая нарушение «обязательных требований» Банка России; это могут быть как нормативные правила представления отчетности, так и требования, выраженные в предписаниях. При квалификации нарушения по этой статье «должностные лица Банка России вправе составить протокол об административном правонарушении» (п. 81 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а постановление по делу выносит арбитражный суд (ст. 23.1 КоАП РФ);

- ст. 15.25 КоАП РФ - в случаях нарушения валютного законодательства. При квалификации нарушения, допущенного кредитной организацией, «должностные лица Банка России вправе составить протокол» (п. 80 ч. 2 ст. 28.3 КоАП

³⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

РФ), однако они не имеют права вынести постановление по делу. - ст. 74 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» - «в случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации».

Процедура применения мер ответственности, предусмотренных этой статьей, не предполагает составления протокола, решение выносят должностные лица Банка России. Здесь можно говорить о конкуренции норм между собой, и стоит отметить, что процессуальный порядок применения мер ответственности, который предусмотрен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, принципиально отличается от порядка применения мер, установленных ст. 74 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

2.3 Федеральные органы исполнительной власти и их полномочия в сфере международного валютного регулирования в Российской Федерации

Правовой статус Правительства Российской Федерации как органа валютного регулирования основывается на общеправовом статусе Правительства Российской Федерации и закрепляется в Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»⁴⁰.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, а основы его правового статуса закреплены в Конституции Российской Федерации. Так, согласно ст. 114 Конституции Российской Федерации: «Правительство Российской Федерации осуществляет следующие направления деятельности: разрабатывает и представляет Государственной

⁴⁰ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет управление федеральной собственностью, а также выполняет иные полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом».

В гл. 6 Конституции Российской Федерации «Правительство Российской Федерации» прямо не говорится о роли Правительства Российской Федерации в сфере валютного регулирования. В ст. 114 Конституции Российской Федерации содержится более общая формулировка, согласно которой Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Если обратиться к федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации», то в нем по поводу полномочий Правительства Российской Федерации в валютной сфере сказано гораздо четче. В соответствии со ст. 15 названного Закона: «Правительство Российской Федерации осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации валютное регулирование и валютный контроль», но, к сожалению, более детально полномочия Правительства Российской Федерации в валютной сфере этот Закон не конкретизирует.

Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» достаточно полно и подробно раскрывает правовой статус Правительства Российской Федерации как органа валютного регулирования. Проанализировав положения главы 2 «Валютное регулирование» Закона «О валютном регулировании и валютном контроле», можно отметить две составляющие правового статуса Правительства Российской Федерации как органа валютного регулирования: это полномочия по изданию нормативных актов по вопросам валютного регулирования и это право

осуществлять все виды валютных операций, регулируемых названным Законом, без ограничений.

Правительство Российской Федерации, в пределах своей компетенции «издает нормативные правовые акты по вопросам валютного регулирования только в случаях, предусмотренных Законом «О валютном регулировании и валютном контроле», обязательные для резидентов и нерезидентов».

Согласно ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»: «Правительство Российской Федерации издает акты, имеющие нормативный характер, в форме постановлений Правительства Российской Федерации, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, в форме распоряжений Правительства Российской Федерации».

Следовательно, Правительство Российской Федерации, реализуя свои полномочия по изданию нормативных актов по вопросам валютного регулирования, вправе издавать их только в форме постановлений.

Ст. 5 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» содержит несколько принципиальных положений, которые касаются пределов валютного регулирования Правительством Российской Федерации.

Во-первых, «Если порядок осуществления валютных операций не установлен Правительством Российской Федерации в соответствии с названным Законом, то валютные операции осуществляются без ограничений».

Во-вторых: «Не допускается установление Правительством Российской Федерации требования о получении резидентами и нерезидентами индивидуальных разрешений».

Наравне с органом валютного регулирования, п. 1 ст. 22 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» называет Правительство Российской Федерации в числе субъектов валютного контроля. Правительство Российской Федерации само не проводит контрольных мероприятий, поэтому, согласно указанному Закону, не является ни органом, ни агентом валютного контроля. На Правительство законом возлагаются координационные и нормотворческие

функции в области валютного контроля. Правительство Российской Федерации находится «как бы за скобками», за рамками системы валютного контроля, выполняя следующие функции:

- «наделяет полномочиями органа валютного контроля орган исполнительной власти, ответственный за валютный контроль» (существовал до 2 февраля 2016 года Росфиннадзор);

- «посредством издания нормативных правовых актов обеспечивает взаимодействие между этим органом валютного контроля и не входящим в систему органов исполнительной власти Центральным банком Российской Федерации»;

- «посредством издания нормативных правовых актов обеспечивает взаимодействие с Банком России агентов валютного контроля - иных, чем уполномоченные банки» (это подконтрольные Федеральной службе по финансовым рынкам России профессиональные участники рынка ценных бумаг, не являющиеся кредитными организациями, а также агенты валютного контроля - таможенные и налоговые органы).

Правительство Российской Федерации координирует деятельность в области валютного контроля федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Банком России, обеспечивает взаимодействие не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Банком России.

«Резиденты, за исключением физических лиц - резидентов, дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, а также постоянных представительств Российской Федерации при межгосударственных и межправительственных организациях, представляют налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории России с подтверждающими банковскими документами в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации по согласованию с Банком России».

Обеспечение регулирования деятельности системы органов и агентов валютного контроля, подчиненных и подотчетных Правительству Российской Федерации, считается одним из фундаментальных положений⁴¹. Поскольку все органы и агенты валютного контроля обладают своей собственной компетенцией, следует организовывать процесс их взаимодействия так, чтобы суметь достичь важной цели, а именно обеспечение постоянства валютного контроля, преемственности полученных данных и его целостности.

Во время контрольных мероприятий каждый из соответствующих органов имеет право выявить нарушения, которые не относятся к его компетенции, при этом, должно быть налажено взаимодействие для сообщения компетентному органу (в чьи полномочия входит данный вопрос), поскольку только он обладает специалистами, которые могут воспользоваться всеми необходимыми актуальными знаниями для осуществления соответствующей проверки и выявления и/или предупреждения нарушений положений действующего законодательства в Российской Федерации в сфере валютных правоотношений.

Помимо нормативного аспекта, который явно отражен в актах валютного законодательства, в структуре механизма валютного регулирования выделяется и институциональный аспект, который представлен Банком России, Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Они, как мы уже знаем, осуществляют принятие актов валютного законодательства и контроль за их соблюдением, в качестве органов специальной компетенции в области валютного регулирования.

Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» делегирует Банку России и Правительству Российской Федерации функции по принятию актов валютного законодательства, что придает им статус органов специальной компетенции. Органы валютного контроля и агенты валютного контроля – это две категории, на которые делятся федеральные органы исполнительной власти,

⁴¹ Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с.

как органы специальной компетенции в области валютного регулирования. Важное научно-теоретическое, а также практическое значение имеет определение системы органов и агентов валютного контроля в Российской Федерации⁴².

В соответствии с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» в зависимости от того, кем является субъект (органом или же агентом валютного контроля), он наделяется соответствующим специфическим правовым статусом. Основным его элементом являются юридические права и обязанности, которыми наделены органы и (или) агенты валютного контроля, а также их должностные лица: имеют право проводить проверки резидентов и нерезидентов на предмет соблюдения ими актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, полноты и достоверности учета и отчетности по совершаемым валютным операциям; запрашивать и получать от них документы и информацию.

Помимо этого, органам валютного контроля делегированы полномочия по выдаче резидентам и нерезидентам предписаний об устранении выявленных нарушений актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, применять установленные законодательством меры ответственности в случае нарушения актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.

Список федеральных органов исполнительной власти так называемой «первой категории», - органов валютного контроля пока остается открытым. Так как по решению Правительства Российской Федерации, оформленному в виде постановления, несколько федеральных органов исполнительной власти могут быть наделены статусом органа валютного контроля одновременно.

В сентябре 1993 г. благодаря Указу Президента Российской Федерации № 1444 образовалась Федеральная служба по валютному и экспортному контролю (ВЭК России). Ее главной задачей являлось проведение единой общегосударственной политики в области организации контроля и надзора за соблюдением

⁴² Егоркин С.Н., Зыкова К.В. Спорные вопросы приобретения и утраты статуса валютного нерезидента // Закон. 2016. N 11. С. 143 - 152.

законодательства Российской Федерации в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций. А доминирующей функцией было осуществление контроля за соблюдением резидентами и нерезидентами законодательства Российской Федерации, регулирующего осуществление валютных операций.

В целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти в мае 2000 года Указ Президента Российской Федерации № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднил ВЭК России. Функции данного органа передали Минэкономразвитию России и Минфину России. Департамент валютного контроля стал основным правопреемником ВЭК России. Его основной функцией стало осуществление контроля за проводимыми в Российской Федерации резидентами и нерезидентами (кроме кредитных организаций) валютными операциями, а также за выполнением резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством.

Позже началась административная реформа, благодаря которой в системе федеральных органов исполнительной власти выделились федеральные службы – федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Так, появился Росфиннадзор, в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴³ и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴⁴. Именно ему были переданы функции по валютному контролю и подчинены территориальные органы по валютному контролю Минфина России.

⁴³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 30.04.2016) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 198 определил Росфиннадзор федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции органа валютного контроля. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора занимала специфичное место в системе валютного контроля: являясь единственным уполномоченным Правительством Российской Федерации органом валютного контроля, Росфиннадзор обладал довольно широким кругом полномочий по сравнению с остальными субъектами системы валютного контроля.

Кроме полномочий, связанных с проведением проверок соблюдения резидентами и нерезидентами валютного законодательства, Росфиннадзор имел право применять меры ответственности за его нарушения. Росфиннадзор обладал разветвленной сетью территориальных органов, которые были расположены во всех субъектах Российской Федерации. Росфиннадзор осуществлял контроль за проведением валютных операций независимо от местонахождения резидента или нерезидента.

Росфиннадзор занимал ключевое место в системе органов агентов валютного контроля, поскольку работал в тесной взаимосвязи с Банком России, а также агентами валютного контроля, при этом собирая информацию о всевозможных нарушениях валютного законодательства.

По мнению Белого В.В.: «Наличие полной и достоверной информации о проводимых валютных операциях способствовало эффективной реализации Росфиннадзором функции органа валютного контроля, исключая при этом неоправданное вмешательство в деятельность субъектов внешнеэкономической деятельности и нанесение ущерба ее участникам и экономике государства в целом»⁴⁵.

Стоит сказать об отчете деятельности Росфиннадзора в сфере валютного контроля за 2015 год, размещенным на официальном сайте Росфиннадзора.

⁴⁵ Белый В.В. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, являясь органом государственного финансового контроля, занимает уникальное место в системе федеральных органов исполнительной власти // Финансовый контроль. – 2006 - №10. – С.25 – 27.

Должностными лицами Управления валютного контроля по итогам 2015 года завершено 77 плановых и 37 внеплановых проверок, также в рамках проведения указанных проверочных мероприятий возбуждено 1691 дело об административных правонарушениях. В 2016 году была окончена 1 плановая проверка, в рамках которой возбуждено 5 дел об административных правонарушениях.

Статистика официального сайта Росфиннадзора показывает: «В 2015 году наибольший удельный вес в общем объеме нарушений валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования составили нарушения установленных единых правил оформления паспортов сделок, на которые приходится 27% от общего числа нарушений. На нарушения установленных сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций или сроков представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ с подтверждающими банковскими документами более чем на тридцать дней приходится 22% от общего числа нарушений. Нарушения, связанные с невозвратом валютной выручки при экспорте, составляют 13% от общего объема нарушений. На нарушения установленных сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций или сроков представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ с подтверждающими банковскими документами не более чем на десять дней и не более чем на тридцать дней приходится по 12%.

На нарушения установленных порядка и (или) сроков представления в налоговый орган уведомлений об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории РФ, как и на невозврат авансовых платежей при импорте, приходится по 5%. Доля осуществления незаконных валютных операций составляет 2% от об-

щего числа нарушений. Нарушения за повторное в течение одного года совершение действий (бездействий), предусмотренных частью 6 статьи 15.25 КоАП, составляют 0,6% и 1,4% от общего объема нарушений соответственно.»⁴⁶

В 2012 году российские сенаторы пришли к выводу, что деятельность Росфиннадзора недостаточно эффективна. Совет Федерации посчитал, что данная служба недостаточно эффективно взыскивает штрафы в случае нарушения валютного и бюджетного законодательства. Ввиду отсутствия административных регламентов не может исполнять государственные функции по контролю, надзору за работой органов финансового контроля, как в регионах, так и по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

У Росфиннадзора забрали часть полномочий в октябре 2015 года: он больше не мог возбуждать административные дела по бюджетным правонарушениям, которые были совершены должностными лицами.

А 2 февраля 2016 года В.В. Путиным был подписан указ, который упразднил Росфиннадзор. Президент ранее уже соглашался с российским премьер-министром о необходимости присоединения Росфиннадзора к Федеральному казначейству. При этом предлагалось передать функции валютного контроля Федеральной налоговой службе и Федеральной таможенной службе.

Ко второй категории федеральных органов исполнительной власти - агентам валютного контроля стоит относить некоторые федеральные органы исполнительной власти. Они, благодаря специфике своей деятельности, обладают информацией о валютных операциях и о внешнеэкономических сделках, с которыми связана основная часть валютных операций. Нужно отметить, что сфера действия таких «суперагентов» гораздо шире, чем у простых агентов: они обладают властными полномочиями и вправе самостоятельно составлять протоколы по делам об административных правонарушениях в случае выявления нарушений валютного законодательства; также они могут запрашивать информацию у других агентов валютного контроля (в то время как обычный агент - уполномоченный

⁴⁶ Шенгелия И. Валютные нарушения: новый порядок расчета штрафов // ЭЖ-Юрист. 2016. N 11. С. 9.

банк располагает информацией только о своих клиентах). Такие агенты являются неким промежуточным, средним звеном между агентами и органами валютного контроля.

Хаменушко И.В. справедливо отмечает: «Но все же их основной задачей в качестве агентов валютного контроля является сбор и документирование сведений о валютных операциях с передачей материалов, свидетельствующих о нарушениях, на рассмотрение органов валютного контроля. Правом привлечения к административной ответственности они не наделены.»⁴⁷

Агентами валютного регулирования – (федеральными органами исполнительной власти) являются:

- налоговые органы (ФНС России и ее структурные подразделения);
- таможенные органы (ФТС России и ее структурные подразделения).

Деятельность органов исполнительной власти в качестве агентов валютного контроля кардинально отличается от деятельности в этом качестве уполномоченных банков:

1) не существует договорных отношений между агентом валютного контроля и подконтрольным субъектом, поскольку здесь имеют место лишь властные отношения. К договорным отношениям банка с клиентом лишь в ограниченной степени добавляются контрольные отношения, публично-правовая сущность которых не заметна в связи с оказанием платных услуг;

2) деятельность налоговых и таможенных органов - агентов валютного контроля оплачивается бюджетными средствами. Для лиц, которые подвергаются проверке, она не может быть платной;

3) агенты данной группы обладают достаточно обширным кругом юрисдикционных полномочий в отношении подконтрольных субъектов:

- в случае обнаружения нарушений валютного законодательства, составляют протоколы об административных правонарушениях;
- проводят проверки;

⁴⁷ Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. М.:Норма, - 2013. – С.110.

- составляют протоколы об административных правонарушениях в случае неподчинения проверяемых лиц законным требованиям (например, не представлены документы, проверяющие не допущены на территорию организации и т.п.).

Можно сказать, что правовое положение агентов этой группы занимает как бы промежуточное место между агентами и органами валютного контроля, но, в отличие от органов валютного контроля, такие агенты не имеют права давать предписания об устранении выявленных нарушений валютного законодательства, а также непосредственно выносить постановления по делам об административных нарушениях, т.е. штрафовать либо предупреждать нарушителей. Ранее, для применения мер ответственности они передавали информацию в Росфиннадзор.

В числе агентов валютного контроля в ч. 3 ст. 22 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» названы налоговые органы, которые являются централизованной единой системой государственных органов, включающей федеральный орган исполнительной власти - ФНС России и ее территориальные органы.

Из них полномочиями агентов валютного контроля наделены:

- ФНС России;
- межрегиональные инспекции ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам; управления ФНС России по субъектам РФ;
- инспекции ФНС России по району, району в городе, городу без районного деления и инспекции межрайонного уровня.

Помимо ст. 23 Закона о валютном регулировании, деятельность налоговых органов в качестве агентов валютного контроля регулируется, отдельными нормами законодательства и подзаконных актов о налоговых органах, в частности:

- ст. ст. 1 и 6 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»⁴⁸;

⁴⁸ Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

- Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»⁴⁹;

- Приказом Минфина России от 4 октября 2011 г. № 123н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами»⁵⁰.

Стоит заметить, что действующее законодательство никоим образом не ограничивает полномочия налоговых органов как агентов валютного контроля по предмету контроля. Им подконтрольны любые валютные операции резидентов и подпадающие под юрисдикцию России валютные операции нерезидентов. Но существует исключение - налоговые органы не ведут валютный контроль валютных операций уполномоченных банков. Но если сравнивать функцию налогового контроля с валютным контролем для налоговых органов, то последняя будет второстепенной. Стоит сказать, что налоговые органы выполняют роль вспомогательного валютного контроля. Они выполняют эту функцию, если информация о валютных операциях станет им известной в соответствии со спецификой основной деятельности.

Можно выделить два направления работы налоговых органов в качестве агентов валютного контроля:

- 1) универсальный контроль соблюдения валютного законодательства посредством проверок;
- 2) контроль точного выполнения валютного законодательства в части правил открытия и распоряжения счетами резидентов в зарубежных банках, посредством метода наблюдения.

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

⁵⁰ Приказ Минфина России от 4 октября 2011 г. № 123н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

При общем контроле деятельность налоговых органов непостоянна, так как иначе она бы постоянно дублировала работу специализированного органа валютного контроля – Росфиннадзора (теперь уже упраздненного).

Контролирование зарубежных счетов, являющееся вторым направлением - в наибольшей степени несет в себе особенности деятельности налоговых органов в качестве агентов валютного контроля, поскольку:

- их деятельность на таком узкоспециализированном виде валютного контроля не повторяет деятельность остальных органов и агентов валютного контроля;

- для данного направления характерны постоянность и массовость;

- деятельность адресована на осуществление обеих функций контроля - на массовый сбор информации в границах работы механизма обратной связи и на выявление нарушений валютного законодательства.

Результаты применения налоговыми органами метода наблюдения:

- 1) сбор информации налоговыми органами, которая может быть реализованной в целях как последующего валютного контроля, так и налогового контроля. Для эффективного использования формируемой статистической информации при выполнении валютной политики государства, она суммируется и передается Федеральной налоговой службой России к Банку России;

- 2) налоговые органы имеют право сообщать уполномоченным банкам информацию об уведомлении/неуведомлении резидентами налоговых органов об открытии зарубежных счетов. Задача этой процедуры состоит в том, что уполномоченный банк управомочен переводить средства со счета клиента на его зарубежный счет, если не получено надлежащее уведомление налогового органа об открытии счета. Следовательно, уполномоченный банк вправе запросить эту информацию или перепроверить ее;

- 3) в случае обнаружения фактов нарушения валютного законодательства (зачастую это нарушение сроков представления уведомлений и отчетов) - оформление протоколов об административных правонарушениях с дальнейшей передачей дел для рассмотрения органам Росфиннадзора (утратил свои полномочия).

Деятельность таможенных органов как агентов валютного контроля в принципе аналогична деятельности налоговых органов. Но можно выделить некоторые существенные особенности:

- предметом контроля выступают валютные операции, связанные с экспортом и импортом товаров, а также переводом наличной валюты и валютных ценностей в Российскую Федерацию и наоборот. Наравне с таможенным контролем такими агентами выполняется валютный контроль;

- валютный контроль существует как вспомогательный. Основной его задачей является сбор информации о фактическом ввозе-вывозе товаров, исходя из таможенных деклараций. Данная информация необходима, в первую очередь, уполномоченным банкам для текущего контроля за выполнением их клиентами правил репатриации.

Сегодня заметен отказ от представления таможенных деклараций банку резидентами, более актуальной стала прямая передача сведений от таможенного органа уполномоченному банку, в котором открыт паспорт сделки.

Во взаимной торговле России, Белоруссии и Казахстана, в рамках Таможенного союза, ни экспорт, ни импорт товаров не подлежит таможенному контролю. Это значительно уменьшает сферу осуществления контрольных полномочий российских таможенных органов. Как агенты валютного контроля - таможенные органы чаще всего сотрудничают с банковским валютным контролем, оказываясь одними из важнейших источников информации, а не контролирующими субъектами, которые самостоятельно реализуют меры контроля.

Помимо этого, таможенные органы уполномочены проводить проверки соблюдения валютного законодательства. Зачастую, предметами проверок оказываются факты, являющиеся очевидными и явными для таможенных органов. В качестве примера можно привести отсутствие ввоза товаров в установленный контрактом срок либо отсутствие поступления выручки по экспортному контракту.

Особых жестких рамок на круг вопросов валютного контроля, которые входят в предмет исследования таможенными органами, не наблюдается. Приказом ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621 утвержден «Административный регламент Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования»⁵¹. Пунктом 17 вышеуказанного административного регламента установлено: «при исполнении государственной функции таможенные органы осуществляют проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов».

Согласно итоговому докладу о результатах и основных направлениях деятельности таможенной службы: «В рамках Соглашения о взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной таможенной службы при осуществлении валютного контроля от 15 августа 2015 года таможенными органами при исполнении функции агентов валютного контроля возбуждено и передано на рассмотрение в Росфиннадзор более 5 тысяч дел об административных нарушениях за нарушения участниками внешнеэкономической

⁵¹ Приказ ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования» // Российская газета. 2013. № 157.

деятельности требований актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.»⁵².

По результатам исследования во второй главе настоящего исследования можно сделать следующие выводы.

Сейчас уверенно разделить их на две большие группы: соответственно участники валютных операций и органы валютного регулирования, органы валютного контроля и агенты валютного контроля.

У каждой группы и даже подгруппы субъектов правового регулирования существует и действуют особые правила, которые диктуются правовым режимом валютного регулирования. А само содержание этих правил определяется особенностью валютных операций, но стоит сказать, что у каждого лица, имеющего какое-либо отношение к валютной операции, будет свой комплекс правомочий. Набор его непосредственных прав и обязанностей будет зависеть не только от вида валютной операции, но и от того, каким образом он к ней относится.

Органами валютного регулирования в Российской Федерации выступают Правительство Российской Федерации и Центральный Банк Российской Федерации, относящийся в то же время и к органам валютного контроля.

Правительству Российской Федерации отведена важная роль не только в регулировании валютных правоотношений, оно обязано выполнять и контрольную функцию: ему делегировано право разграничения функций между органами валютного контроля и осуществления их взаимодействия между собой, помимо этого право делегирования своих полномочий органу валютного контроля. Стоит сказать, что Федеральный Конституционный Закон «О Правительстве Российской Федерации» не проводит разграничения регулирующей и контрольной функций.

⁵² Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2015 и плановый период 2016-2018 годов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Электрон. дан. URL: <http://customs.ru/> (дата обращения: 16.05.2017).

3. Основные направления совершенствования международного валютного регулирования в Российской Федерации

Последнее время важность улучшения, укрепления системы валютного регулирования и валютного контроля часто обсуждается в российских газетах, юридических журналах, порталах и в средствах массовой информации. Все чаще публикуются статьи, где описывается невозможность эффективного противостояния утечке капитала с помощью инструментов валютного контроля. Иногда можно встретить мнение, что наша страна абсолютно не нуждается в валютном контроле.

Аникин О.Б. отмечает, что это утверждение не имеет оснований⁵³. На сегодняшний день стоит рассматривать самые практичные и эффективные пути совершенствования системы валютного контроля.

Прежде всего, переход к целесообразному объединению принципов - предварительного и последующего валютного контроля. Большинство зарубежных государств могут с помощью кредитных организаций замораживать операции по сделке, в которых прослеживаются признаки легализации нечестно приобретенных доходов или иные признаки подозрительности, о чем немедленно сообщается соответствующим компетентным органам, или же клиенту может быть отказано в осуществлении сомнительной операции.

Стоит обратиться к опыту Италии; законодательство этой страны считается одним из самых действенных в плане предупреждения «отмывания» криминальных капиталов. Оно даже выступает образцом в ЕС для унификации национальных законодательств в этой области.

Камалова В.Т. отмечает: «в законодательстве Италии установлено 150 признаков, свидетельствующих о возможной принадлежности банковской операции

⁵³ Аникин О.Б. Международные валютно-финансовые и кредитные отношения: учеб. пособие. – М.: Флинта: МПСИ. – 2010. – С.24.

к разряду криминальных акций. Информация о таких операциях банками передается в специальное Валютное бюро для проверки и, в случае подтверждения подозрения в попытке осуществления преступной финансовой акции, направляется далее в следственный департамент по борьбе с мафией Министерства внутренних дел и службу валютной полиции Финансовой гвардии с целью проведения ими следственных мероприятий.»⁵⁴

Более того, совершенствование валютного контроля должно идти одновременно с формированием системы государственного финансового контроля и позже примкнуть к нему в качестве одной из его составных частей. В разных государствах (как развитых, так и в странах с переходной экономикой), валютный контроль нашел свое место для борьбы с отмыванием криминальных капиталов и создания открытости финансовых операций и его наличие не трактуется в виде противостояния либеральной модели рыночной экономики.

Международный опыт свидетельствует о том, что схема валютного контроля так или иначе предполагает действие прогноза, оценки и наблюдения за валютными операциями в целях обнаружения противоправных действий в кредитно-финансовой, налоговой и бюджетной сферах, кроме того, слаженную и бесперебойную организационную систему, состоящую из компетентных государственных органов, наделенных необходимыми полномочиями.

Если говорить об организационной структуре - международный опыт очевиден, по мнению Буториной О.В.: «высокая эффективность государственного финансового контроля во многом является следствием того, что эту работу выполняют специализированные организации.»⁵⁵

По сравнению со многими ведущими индустриальными странами, где на место валютного контроля встала система государственного контроля за финансовыми операциями, в нашей стране в настоящее время валютное регулирование

⁵⁴ Камалова В.Т. Совершенствование системы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. // Современная наука: теория и практика – 2013. - №11. – С.21

⁵⁵ Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи // Политика. – 2010. - №3. – С. 7.

и контроль пока считаются единственным инструментом, способным противостоять утечке капитала.

Если же принять решение о стремительной либерализации валютного контроля или же вовсе отказаться от него, это может повлечь за собой экономические проблемы и вопросы в государстве в целом. Объяснить это можно тем, что законодательная база, предполагающая системное применение инструментов, использование которых поможет эффективнее держать удар в борьбе с утечкой капитала, а также с отмыванием преступных доходов, все еще присутствует на этапе становления.

Важная роль в системе валютного регулирования и валютного контроля отведена уполномоченным банкам. Если обратиться к практике применения норм валютного законодательства то можно утверждать: зачастую нарушения валютного законодательства случаются по вине уполномоченных банков и их можно разделить на умышленные и неумышленные. А происходят они в основном вследствие несовершенства валютного законодательства.

Накопленный опыт в деятельности уполномоченных банков в сфере валютных операций и международных расчетов дает выявить основные проблемы, связанные с действующим валютным законодательством. Камалова В.Т. отмечает: «В соответствии с существующим законодательством основное бремя ответственности за соответствием проводимых операций требованиям валютного законодательства Российской Федерации лежит на уполномоченных банках как агентах валютного контроля. При этом надо отметить, что отсутствие нормативных документов, регулирующих проведение отдельных видов операций, усложняет практическую деятельность участников системы валютного контроля.»⁵⁶

Например, по сей день ни регламентирована определенная процедура совершения расчетов за услуги, работы, результаты интеллектуальной деятельности, ни порядок расчетов в иностранной валюте между физическими лицами. За-

⁵⁶ Камалова В.Т. Совершенствование системы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. // Современная наука: теория и практика – 2013. - №11. – С.22

крепление четкой процедуры проведения операций, не отраженных в действующих законодательных и нормативных актах, может служить одним из главных направлений, которые бы упростили и улучшили работу как участников расчетов, так и контролирующих органов.

Следующий путь совершенствования системы валютного регулирования и валютного контроля - увеличение количества пользователей информационной базы данных среди органов валютного контроля. Это даст возможность привлечь к информационному обмену по каналам электронной связи всех контролирующих органов (налоговых органов). Частое применение телекоммуникационного обмена дало бы мощный толчок для сокращения документооборота и кропотливости проводимой уполномоченными банками работы по представлению информации, зачастую повторяемой в различные инстанции.

Очевидно, что даже «идеальная» нормативная база не сумеет включить в себя полный спектр всевозможных операций, так как всегда останутся вопросы, не охваченные нормативной базой. Опыт в практике обращения уполномоченных банков в Банк России за консультациями показывает, что в большинстве случаев получить ответ своевременно достаточно проблематично, следовательно было бы гораздо целесообразнее на законодательном уровне закрепить конкретные сроки предоставления ответа со стороны Центрального Банка Российской Федерации.

Решение вопросов, возникающих в валютном регулировании и валютном контроле, создание слаженной, действенной системы, улучшение обмена информацией между участниками возможно лишь в процессе взаимодействия всех звеньев системы, совершенствования правовой базы, и конечно упорядочения методов контроля.

Насущным вопросом в валютной сфере Российской Федерации на сегодняшний день выступает высокий уровень полуофициальной долларизации, при которой иностранные валюты совершают несколько денежных функций национальной единицы. Это, следовательно, ограничивает область обращения рубля:

несмотря на официальную конвертируемость, его часть в системе валютных операций очевидно низка. Теперь перспективы полной конвертируемости рубля вынуждают государство не только увеличить инвестиционную привлекательность России, но и кардинально изменить отечественную валютную систему.

По мнению Андроновой Н.Э.: «современное состояние валютной системы обусловлено тем, что ее становление происходило в условиях распада СССР и перехода от централизованной к рыночной экономике.»⁵⁷

Поскольку страна утратила доверие западных банков как к кредитоспособному заемщику, нашему государству пришлось просить о помощи у международных финансовых организаций. В период с 1992 по 2005 годы мы преодолели тернистый путь в процессе включения России в мировую валютно-финансовую систему. Изначально выступая заемщиком кредитных ресурсов, в конечном итоге стали активным участником международных финансовых организаций. Во время 1992-1998 годов были выявлены ошибки денежно-кредитной и валютной политики: бессмысленно следовать лишь советам и наставлениям международных организаций и рассчитывать на их кредитные ресурсы. Эти ресурсы были предназначены не столько на развитие реального сектора российской экономики, сколько на поддержание курса национальной валюты. А беспорядочная политика Банка России в области наращивания денежной массы, объемы которой абсолютно не сходились с уровнем инфляции и скоростью денежного обращения, в 1998 году привела к дефолту и ясно дала понять, что невозможно воссоздать экономическую стабильность в стране, если осуществлять внешние заимствования для устойчивости курса национальной валюты. В первую очередь, важно укреплять производственный сектор экономики и создать стабильность цен на внутреннем рынке. Распространение же мирохозяйственных связей и наращивание темпов развития процесса глобализации предписывают свои условия, которые непосредственно оказывают влияние на создание основных направлений валютной стратегии России.

⁵⁷ Андропова Н.Э. Особенности и перспективы современной валютной системы России в условиях глобализации // Молодой ученый. – 2013. - №1. – С.75

В сфере политики определения валютного курса важно иметь в виду мировые котировки доллара США и евро, поскольку на их основе на данный момент осуществляется определение курса рубля. Здесь же следует принимать во внимание и развитие других валют, которые гораздо позже, возможно, смогут получить статус «резервных».

Во-вторых, если обратиться к росту цен на золото, то здесь важно увеличить эффективность управления золотовалютными резервами страны, необходимо принять ряд определенных действий по доведению этого показателя до обозначенных 10 процентов. Без сомнений, достаточно важным является повышение эффективности применения валютных поступлений в экономику страны. Ярким примером может послужить вложение средств Стабилизационного фонда в развитие отечественной промышленности согласно транзакционному мотиву.

В сфере валютного регулирования представляется важным и актуальным обеспечение выполнения таких задач как:

- для достижения реальной конвертируемости рубля следует максимально организовать условия для создания экономической базы в виде свободной рыночной экономики, которая будет являться конкурентоспособной по качеству товаров, издержкам производства и ценам, и создать сбалансированность и постоянство как внутренних, так и внешних факторов производства и обмена;

- важно устроить бесперебойный приток иностранной валюты в Россию в такие сферы как: нефтедобывающую, банковскую и строительную сферу, обрабатывающую и легкую промышленность, а также на развитие наукоемких отраслей. В общем виде, внутренний валютный рынок должен примкнуть в виде составной части к мировому. Это можно аргументировать тем, что он всегда является гарантом действительно свободной конвертируемости национальной валюты.

Во время осуществления политики для обеспечения реальной конвертируемости рубля, стоит исходить не из задачи достичь определенного статуса российской валюты, а создать и закрепить условия для повышения доверия к экономике нашего государства.

В научных кругах все чаще стали дискутировать на тему концепции чрезвычайного валютно-правового регулирования в целях реформирования валютного законодательства. Лисицын А.Ю отмечает: «Она предполагает отказ от требования о репатриации валютной выручки как постоянной меры и использовать ее как чрезвычайную.»⁵⁸

Авторы данной концепции единогласно утверждают, что это повлечет за собой необходимость активной аналитической работы для государства. Но важным преимуществом в нынешнем положении будет являться создание «удобных» правил игры для участников внешнеторговой деятельности и, помимо этого, предоставит возможность своевременно дополнить экономические меры валютной политики административными.

Для перехода к данной концепции ученые предлагают достаточно оптимальный вариант: проанализировав судебную, другую возможную правоприменительную практику, сформулировать нынешние положения и требования о репатриации гораздо проще и яснее, при этом предусмотреть возможность введения чрезвычайной меры требования об обязательной продаже валютной выручки. Только необходимо указать конкретные условия введения этого требования, сроки его действия (календарные), механизм реализации, продления и отмены.

Важно отметить, что предполагаемый объем обязательной продажи валютной выручки должен быть достаточно значимым. Далее необходимо составить «общую картину», как поменяется количество поступлений в страну валютной выручки за конкретный период (например, за один год), и сравнить его с объемом внешнеторговых контрактов (должны быть исполнены в этот период) и с динамикой валютного курса.

Если кардинальные изменения (уменьшения) поступления валютной выручки не будут выявлены, это будет означать переход к иной схеме использования требования о репатриации:

⁵⁸ Лисицын А.Ю. Эффективность системы валютно-правового регулирования внешнеторговой деятельности // Реформы и право. – 2008. - №4. – С.58

1. Резиденты в обычных условиях и так продают полученную иностранную валюту на внутреннем валютном рынке, поскольку нуждаются в национальной валюте для выплаты заработной платы, покрытия всех налогов и сборов, исполнения своих обязательств перед другими резидентами и т. д., что может давать постоянное поступление иностранной валюты на валютный рынок Российской Федерации.

2. Большинство средств, необходимые резидентам для исполнения своих обязательств перед нерезидентами, им зачастую нет нужды и выгоды отправлять в Российскую Федерацию, следовательно резиденты стараются всеми способами и уловками игнорировать такое правило. Но следует позволить резидентам держать за рубежом средства, которые им нужны для выполнения обязательств перед нерезидентами по заключенным внешнеторговым контрактам, в течение определенного времени, иными словами, «отложенная» репатриация. Например: не более чем на один год с момента получения, согласно условиям внешнеторгового контракта; такие средства в течение указанного срока необходимо перевести на счета в уполномоченные банки или же воспользоваться для оплаты обязательств резидентов по внешнеторговым контрактам. Благодаря таким «бонусам» путей игнорирования требования о репатриации станет гораздо меньше.

Особое внимание государству стоило бы уделить организации системы отслеживания и противодействия заключению поддельных внешнеторговых контрактов. Но этот вопрос остается нерешенным не только для системы валютного регулирования и валютного контроля, это можно назвать проблемой противодействия злоупотреблениям правом участниками внешнеторговой деятельности.

3. Средства на счетах, находящиеся за рубежом тоже считаются объектом контроля со стороны органов и агентов валютного контроля. Следовательно, необходимо развить слаженную систему отслеживания объема операций, которые бы осуществлялись с применением средств за рубежом и содержания этих операций. Тогда возможно будет освободить банки от чуждой им функции по фактическому осуществлению таможенно-банковского валютного контроля. За ними останется лишь обязанность уведомить компетентные органы валютного

контроля, что «такая- то сумма по такому-то контракту» поступила на счет клиента в этом банке.

4. Необходимо детализировать на законодательном уровне механизм использования тотальной репатриации как чрезвычайной меры. Допустим, в случае стечения определенных обстоятельств, например дефицит платежного баланса в объемах, превышающих дефицит того же периода предыдущего года «на столько-то процентов»; существенное («на столько-то процентов») увеличение спроса на иностранную валюту на внутреннем валютном рынке в течение непродолжительного времени и т.п. - Правительством Российской Федерации по представлению и по согласованию с Банком России может закрепляться требование о репатриации иностранной валюты, находящейся на счетах в зарубежных банках, в объеме, не превышающем 75 - 90%, а также отменяться возможность отложенной репатриации. Получается, что вся валюта, причитающаяся по внешне-торговым договорам, должна будет зачисляться на счета в уполномоченных банках. В то же время на законодательном уровне важно закрепить перечень оснований, который может быть дополнен на подзаконном уровне.

Следуя этим основаниям, иностранная валюта сможет не перечисляться на счета в уполномоченные банки. К примеру, для того, чтобы «на определенное время» вводимая полная репатриация не уменьшила (и без того низкую при дефиците платежного баланса) скорость экспорта, следует позволить сохранять на счетах за рубежом и, следовательно, не продавать иностранную валюту, нужную для обеспечения обязательства резидента перед нерезидентом по внешне-торговому контракту, в течение определенного времени с момента получения иностранной валюты. Что даст огромное преимущество, прежде всего, в избежании дестимулирующего влияния на экспорт, кроме этого, дополнительного искусственного спроса на иностранную валюту на внутреннем валютном рынке со стороны некоторых субъектов внешнеторговой деятельности, операции которых позволяют им самим реализовывать свои потребности в иностранной валюте.

Важно иметь в виду, что введение таких исключений, подобно «отложенной» репатриации, повлечет за собой урегулирование механизмов противодействия злоупотребления правом, который особенно явно себя проявляет в заключении фиктивных контрактов на импорт.

Чтобы гарантированно привлечь к ответственности правонарушителей – в период действия тотальной репатриации необходимо ввести запрет на осуществление перевода иностранной валюты на счета за рубежом резидентами, которые упорно игнорируют требование о репатриации. Более того, стоит закрепить на законодательном уровне допустимость установления в отношении таких лиц ограничения или даже запрета на реализацию принадлежащего им имущества и на территории Российской Федерации, и за рубежом («обеспечительная мера тотальной репатриации»).

В качестве чрезвычайной меры, введение тотальной репатриации необходимо, чтобы это требование не уменьшало свободу платежей по текущим торговым операциям. Исполнение такого условия вполне осуществимо. Например: при введении названной меры будет гарантирована свобода покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке и осуществления платежей с использованием этой валюты по внешнеторговым контрактам со счетов в уполномоченных банках.

5. Вместе с тотальной репатриацией в качестве чрезвычайной меры необходимо добавить требование об обязательной продаже валютной выручки по рыночному курсу в размере, не превышающем 50%, вводимое Правительством РФ по представлению Банка России на определенный срок. Важно, чтобы он не превышал 180 календарных дней. Над сроком важно детально поработать, принимая во внимание, что все чрезвычайные меры носят временный эффект, а непосредственно 85 требование об обязательной продаже нужно с целью "переломить" ситуацию в краткосрочном отрезке времени.

На первый взгляд система представляется достаточно жесткой, но важно помнить, что все ограничительные меры должны носить чрезвычайный характер. Иными словами, должны применяться при четко определенных обстоятельствах,

носить временный характер (должно быть определено в днях) и быть направлены на решение поставленных проблем в валютной сфере. В итоге появится схема отложенной репатриации с сохранением возможности введения требования тотальной репатриации, а также правила об обязательной продаже части валютной выручки как чрезвычайных мер валютного регулирования. Получается, если сравнивать с нынешней системой запретов по текущим операциям, то такая система и сама система чрезвычайных мер валютного регулирования, в большей степени согласуется с принципом приоритета использования экономических мер при осуществлении валютной политики и с принципом невмешательства государства в валютные отношения⁵⁹.

Нет сомнений, что осуществление концепции чрезвычайного валютно-правового регулирования запросит точную и отлаженную систему сбора и анализа информации о валютных операциях. Это можно считать преимуществом, так как позволит увеличить эффективность валютно-правового режима России в условиях вероятных кризисных процессов в валютной сфере.

В процессе развития международного экономического интеграционного течения, необходимо упомянуть одно из важнейших направлений совершенствования валютного законодательства Российской Федерации: унификация принципов валютного регулирования и валютного контроля стран участников Таможенного союза. Здесь одним из наиболее актуальных вопросов является компетенция органов валютного регулирования и валютного контроля, а именно вопросы, касаемые административной ответственности резидентов и нерезидентов при осуществлении своей деятельности внутри границ Таможенного Союза. При активном темпе Таможенного союза валютный контроль и сочлененные с ним проблемы все еще исследуются в рамках каждого государства - члена в отдельности (в том числе и в России).

⁵⁹ Аминов Д.И., Шумов Р.Н., Борбат А.В. Особенности квалификации уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации // Российский следователь. 2016. N 24. С. 17 - 21.

В декабре 2010 года были совершены первые шаги на пути к интеграции в сфере валютного регулирования и валютного контроля, благодаря подписанию Соглашения «О согласованных принципах валютной политики»⁶⁰. Его главной целью является интеграция и сотрудничество государств - членов Таможенного союза в валютно-финансовой сфере в рамках Единого экономического пространства. Данное Соглашение содержит в себе основные принципы, которые направлены на реализацию основной цели: приведению валютной политики к унификации.

Важно, чтобы операции в валютно-финансовой сфере анализировались в совокупности, а не каждая по отдельности. Более того, в пределах объединения валютной политики стран Таможенного союза ими коллегиально будут подготавливаться и координироваться:

- «перечень валютных операций между резидентами, в отношении которых не будут применяться валютные ограничения»;

- «необходимый объем прав и обязанностей резидентов при осуществлении валютных операций»;

- «требования по репатриации резидентами денежных средств, подлежащих обязательному зачислению на их банковские счета, и требования к учету и контролю валютных операций»;

- «свободное перемещение резидентами и нерезидентами наличных денежных средств и ценных бумаг в документальной форме в пределах таможенной территории Таможенного союза»;

- «нормы об ответственности за нарушения законодательства государств - членов Таможенного союза в сфере валютного регулирования и валютного контроля»⁶¹.

⁶⁰ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.

⁶¹ Лысенко Е.В. Валютное регулирование в Таможенном союзе: возможен ли уход от ответственности? [Электронный ресурс] // Юридический портал. Электрон. дан. 2012-1015 URL: http://www.zakon.ru/blogs/valutnoe_regulirobvanie_v_tamozhennom_soyuze/ (дата обращения 16.05.2017).

Следовательно, тенденция стран - членов Таможенного союза к объединению всех сфер взаимоотношений, включая и валютно-финансовую сферу путем уточнения правовых, институциональных и информационно-технических аспектов взаимодействия, можно считать положительным результатом и важными предпосылками для появления налаженной системы таможенного валютного контроля в Таможенном союзе, а также либерализации валютного регулирования внешнеэкономической деятельности.

В скором времени валютное регулирование в Российской Федерации, как один из факторов развития внешней торговли, обретет обновленное усовершенствованное экономическое наполнение и правовое оформление. Процедура согласования валютного законодательства государств - участников Таможенного союза преобразуется в абсолютно новую стадию. В перспективе она даст возможность говорить о плане создания из трех, четырех, а может вовсе и большего количества государств - Экономического и валютного союза, как самой главной, наилучшей формы всеобщего межгосударственного сотрудничества.

В качестве направлений совершенствования международного валютного регулирования можно предложить следующие:

Совершенствование валютного контроля должно идти одновременно с формированием системы государственного финансового контроля и позже прикнудить к нему в качестве одной из его составных частей.

По сравнению со многими ведущими индустриальными странами, где на место валютного контроля встала система государственного контроля за финансовыми операциями, в нашей стране в настоящее время валютное регулирование и контроль пока считаются единственным инструментом, способным противостоять утечке капитала.

Следующий путь совершенствования системы валютного регулирования и валютного контроля - увеличение количества пользователей информационной базы данных среди органов валютного контроля. Это даст возможность привлечь к информационному обмену по каналам электронной связи всех контролирующих органов (налоговых органов).

Насущным вопросом в валютной сфере Российской Федерации на сегодняшний день выступает высокий уровень полуофициальной долларизации, при которой иностранные валюты совершают несколько денежных функций национальной единицы. Это, следовательно, ограничивает область обращения рубля: несмотря на официальную конвертируемость, его часть в системе валютных операций очевидно низка. Теперь перспективы полной конвертируемости рубля вынуждают государство не только увеличить инвестиционную привлекательность России, но и кардинально изменить отечественную валютную систему.

В сфере валютного регулирования представляется важным и актуальным обеспечение выполнения таких задач как:

- для достижения реальной конвертируемости рубля следует максимально организовать условия для создания экономической базы в виде свободной рыночной экономики, которая будет являться конкурентоспособной по качеству товаров, издержкам производства и ценам, и создать сбалансированность и постоянство как внутренних, так и внешних факторов производства и обмена;

- важно устроить бесперебойный приток иностранной валюты в Россию в такие сферы как: нефтедобывающую, банковскую и строительную сферу, обрабатывающую и легкую промышленность, а также на развитие наукоемких отраслей. В общем виде, внутренний валютный рынок должен примкнуть в виде составной части к мировому. Это можно аргументировать тем, что он всегда является гарантом действительно свободной конвертируемости национальной валюты.

Во время осуществления политики для обеспечения реальной конвертируемости рубля, стоит исходить не из задачи достичь определенного статуса российской валюты, а создать и закрепить условия для повышения доверия к экономике нашего государства.

Схема отложенной репатриации с сохранением возможности введения требования тотальной репатриации, а также правила об обязательной продаже части валютной выручки как чрезвычайных мер валютного регулирования. Получается, если сравнивать с нынешней системой запретов по текущим операциям, то

такая система и сама система чрезвычайных мер валютного регулирования, в большей степени согласуется с принципом приоритета использования экономических мер при осуществлении валютной политики и с принципом невмешательства государства в валютные отношения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование международного валютного регулирования в Российской Федерации позволило сделать следующие выводы.

Валютные отношения занимают особое место в системе связей, регулируемых внешнеэкономическим правом. Это обусловлено тем, что в их группу входят как отношения между хозяйствующими субъектами, частными лицами по импорту в российскую экономику иностранной валюты, валютных ценностей, экспорту из российской экономики иностранной валюты, валютных ценностей и валюты РФ, так и отношения между указанными субъектами и публичными образованиями, сопряженные с осуществлением государственного валютного контроля за оборотом иностранной валюты. Никакая другая группа отношений не сочетает в себе частноправовые отношения по обороту объектов гражданских прав и одновременно – публично-правовые отношения по контролю за таким оборотом.

Данная особенность предопределена предметом валютных отношений, в качестве которого выступает иностранная валюта.

Под валютным регулированием следует понимать деятельность государства в лице органов общей компетенции и органов валютного регулирования по установлению правил проведения валютных операций и порядка осуществления валютного контроля в целях обеспечения реализации публичных интересов в валютной сфере. Непосредственная административная деятельность по обеспечению соблюдения правил валютного регулирования охватывается понятием валютного контроля. Таким образом, валютное регулирование и валютный контроль являются самостоятельными, но взаимосвязанными составляющими валютной политики государства.

В историческом развитии валютное регулирование прошло несколько этапов, а именно:

- зарождение денежного обращения, которое приходится на переход от натурального хозяйства к товарному производству;

- начало чеканки монет и зарождение металлического обращения;
- период, когда на смену денежным системам, основывающимся на биметаллизме в обращении, пришли монометаллические денежные системы;
- появление бумажного денежного обращения выпуска ассигнаций.

Изучив основные виды субъектов валютно-правовых отношений и проанализировав их валютно-правовой статус можно уверенно разделить их на две большие группы: соответственно участники валютных операций и органы валютного регулирования, органы валютного контроля и агенты валютного контроля.

У каждой группы и даже подгруппы субъектов правового регулирования существует и действуют особые правила, которые диктуются правовым режимом валютного регулирования. А само содержание этих правил определяется особенностью валютных операций, но стоит сказать, что у каждого лица, имеющего какое-либо отношение к валютной операции, будет свой комплекс правомочий. Набор его непосредственных прав и обязанностей будет зависеть не только от вида валютной операции, но и от того, каким образом он к ней относится.

Органами валютного регулирования в Российской Федерации выступают Правительство Российской Федерации и Центральный Банк Российской Федерации, относящийся в то же время и к органам валютного контроля.

Правительству Российской Федерации отведена важная роль не только в регулировании валютных правоотношений, оно обязано выполнять и контрольную функцию: ему делегировано право разграничения функций между органами валютного контроля и осуществления их взаимодействия между собой, помимо этого право делегирования своих полномочий органу валютного контроля. Стоит сказать, что Федеральный Конституционный Закон «О Правительстве Российской Федерации» не проводит разграничения регулирующей и контрольной функций.

Рассмотрев и изучив полномочия Центрального Банка Российской Федерации, нужно заметить, что Банк России – один из важнейших органов

валютного регулирования и валютного контроля, поскольку он создает денежно-кредитную политику государства и содействует взаимоотношениям уполномоченных банков с другими агентами валютного контроля.

В качестве направлений совершенствования международного валютного регулирования можно предложить следующие:

Совершенствование валютного контроля должно идти одновременно с формированием системы государственного финансового контроля и позже прикнудить к нему в качестве одной из его составных частей.

По сравнению со многими ведущими индустриальными странами, где на место валютного контроля встала система государственного контроля за финансовыми операциями, в нашей стране в настоящее время валютное регулирование и контроль пока считаются единственным инструментом, способным противостоять утечке капитала.

Следующий путь совершенствования системы валютного регулирования и валютного контроля - увеличение количества пользователей информационной базы данных среди органов валютного контроля. Это даст возможность привлечь к информационному обмену по каналам электронной связи всех контролируемых органов (налоговых органов).

Насущным вопросом в валютной сфере Российской Федерации на сегодняшний день выступает высокий уровень полуофициальной долларизации, при которой иностранные валюты совершают несколько денежных функций национальной единицы. Это, следовательно, ограничивает область обращения рубля: несмотря на официальную конвертируемость, его часть в системе валютных операций очевидно низка. Теперь перспективы полной конвертируемости рубля вынуждают государство не только увеличить инвестиционную привлекательность России, но и кардинально изменить отечественную валютную систему.

В сфере валютного регулирования представляется важным и актуальным обеспечение выполнения таких задач как:

- для достижения реальной конвертируемости рубля следует максимально организовать условия для создания экономической базы в виде свободной рыночной экономики, которая будет являться конкурентоспособной по качеству товаров, издержкам производства и ценам, и создать сбалансированность и постоянство как внутренних, так и внешних факторов производства и обмена;

- важно устроить бесперебойный приток иностранной валюты в Россию в такие сферы как: нефтедобывающую, банковскую и строительную сферу, обрабатывающую и легкую промышленность, а также на развитие наукоемких отраслей. В общем виде, внутренний валютный рынок должен примкнуть в виде составной части к мировому. Это можно аргументировать тем, что он всегда является гарантом действительно свободной конвертируемости национальной валюты.

Во время осуществления политики для обеспечения реальной конвертируемости рубля, стоит исходить не из задачи достичь определенного статуса российской валюты, а создать и закрепить условия для повышения доверия к экономике нашего государства.

Схема отложенной репатриации с сохранением возможности введения требования тотальной репатриации, а также правила об обязательной продаже части валютной выручки как чрезвычайных мер валютного регулирования. Получается, если сравнивать с нынешней системой запретов по текущим операциям, то такая система и сама система чрезвычайных мер валютного регулирования, в большей степени согласуется с принципом приоритета использования экономических мер при осуществлении валютной политики и с принципом невмешательства государства в валютные отношения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.05.2017).
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
3. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
6. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
7. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.
8. Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

9. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

10. Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 30.04.2016) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

11. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

12. Приказ Минфина России от 4 октября 2011 г. № 123н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

13. Приказ ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования» // Российская газета. 2013. № 157.

14. Инструкция Банка России от 04.06.2012 № 138-И (ред. от 30.11.2015) «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций,

порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.08.2012 N 25103) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.02.2016) // Вестник Банка России. 2012. № 48-49.

15. Закон РСФСР от 9 октября 1992 г. № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» // Российская газета 1992. 4 нояб. (утратил силу).

16. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Свод законов РСФСР. Т. 8, с. 497 (утратил силу).

17. Декрет СНК РСФСР от 18 июля 1921 г. «О порядке размена иностранной валюты» // http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1021.htm. (утратил силу).

18. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 февраля 1923 г. «О валютных операциях» // СУ РСФСР. 1923. № 15. Ст. 189 (утратил силу).

19. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1925 г. «О торговле фондовыми и валютными ценностями» // СЗ СССР, 1925, N 45, ст. 330. (утратил силу).

20. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 ноября 1976 г. N 4816-IX «О сделках с валютными ценностями на территории СССР» // Ведомости ВС СССР. 1976. № 49. Ст. 712.

21. Постановление Совмина СССР от 04.08.1990 N 776 «О мерах по формированию общесоюзного валютного рынка» // СП СССР. 1990. № 19. Ст. 99 (утратил силу).

22. Письмо Госбанка СССР от 24.05.1991 N 352 (ред. от 02.09.1994) «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1991. № 12 (утратил силу).

Специальная и научная литература

23. Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.
24. Андропова Н.Э. Особенности и перспективы современной валютной системы России в условиях глобализации // Молодой ученый. – 2013. - №1. – С.75
25. Аникин О.Б. Международные валютно-финансовые и кредитные отношения: учеб.пособие. – М.: Флинта: МПСИ. – 2010.
26. Аминов Д.И., Шумов Р.Н., Борбат А.В. Особенности квалификации уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации // Российский следователь. 2016. N 24. С. 17 - 21.
27. Банковские вклады, обмен валюты и безналичные валютные операции. М.: Редакция "Российской газеты", 2016. Вып. 20. 144 с.
28. Банковское право: Учебник для бакалавров / Е.С. Губенко, А.А. Кликушин, М.М. Прошунин и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Российский государственный университет правосудия, 2016. 536 с.
29. Белый В.В. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, являясь органом государственного финансового контроля, занимает уникальное место в системе федеральных органов исполнительной власти // Финансовый контроль. – 2006 - №10. – С.25 – 27.
30. Бублик В.А. Валютное регулирование в России: настоящее и будущее // Российский юридический журнал. 2015. N 6. С. 170 - 179.
31. Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи // Полития. – 2010. - №3. – С. 7.
32. Васильева О.Н. Некоторые аспекты регулирования валютных ценностей и их оборота на современном этапе // Банковское право. 2015. N 1. С. 56 - 60.
33. Егоркин С.Н., Зыкова К.В. Спорные вопросы приобретения и утраты статуса валютного нерезидента // Закон. 2016. N 11. С. 143 - 152.

34. Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2015 и плановый период 2016-2018 годов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Электрон. дан. URL: <http://customs.ru/> (дата обращения: 16.05.2017).
35. Камалова В.Т. Совершенствование системы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. // Современная наука: теория и практика – 2013. - №11. – С.21
36. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с.
37. Кучеров А.И. Исторические и финансовые предпосылки создания государственных золотых запасов и разменных фондов // Финансовое право. 2016. N 11. С. 29 - 33.
38. Крылов О.М. Категории "денежный оборот" и "денежное обращение": сравнительно-правовой анализ // Финансовое право. 2013. N 5. С. 10 - 13; N 7. С. 2 - 6.
39. Крылов О.М. Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / отв. ред. С.В. Запольский. М.: КОНТРАКТ, 2014. 104 с.
40. Лаутс Е.Б. Правовое положение Банка России как мегарегулятора финансового рынка // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2013. N 3. С. 39 - 42.
41. Линников А.С., Карпов Л.К. Международно-правовые стандарты регулирования банковской деятельности. М.: Статут, 2014. 173 с.
42. Лисицын А.Ю. Эффективность системы валютно-правового регулирования внешнеторговой деятельности // Реформы и право. – 2008. - №4.
43. Лушникова М.В. Развитие российской науки финансового права: традиции и тенденции // Lex russica. 2014. N 3. С. 341 - 350.

44. Лысенко Е.В. Валютное регулирование в Таможенном союзе: возможен ли уход от ответственности? [Электронный ресурс] // Юридический портал. Электрон. дан. 2012-1015 URL: http://www.zakon.ru/blogs/valutnoe_regulirobvanie_v_tamozhennom_soyuze/ (дата обращения 16.05.2017).
45. Марковский М.С. Развитие и специфика советского законодательства, устанавливающего порядок перемещения валюты через государственную границу // История государства и права. 2015. N 21. С. 39 - 43.
46. Политика валютного курса Банка России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr/DKP/>
47. Постовалова Т.А. Право Европейского союза. Краткий курс: учебное пособие. М.: Проспект, 2017. 256 с.
48. Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право): монография / Н.М. Артемов, И.Б. Лагутин, А.А. Ситник и др. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 96 с.
49. Столповский Д.М. Историко-правовой анализ регулирования валютного обращения в России в дореволюционный период // История государства и права. 2015. N 21. С. 61 - 64.
50. Тихомиров К.А. Возникновение и развитие банковских систем // Финансовое право. 2016. N 10. С. 43 - 48.
51. Тосунян Г.А., Емелин А.В. Валютное право Российской Федерации. М., 2004. С. 15.
52. Фрейдина Ю.И. Эмиссионное право в России: политико-правовые предпосылки становления и развития // Административное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 645 - 652.
53. Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность: учеб.-практ. пособие. М.:Норма, - 2013. – С.110.
54. Химичева Н.И. Исследование правовых актов Центрального банка РФ в аспектах финансового права // Финансовое право, 2008, № 9. С. 78.

55. Шенгелия И. Валютные нарушения: новый порядок расчета штрафов // ЭЖ-Юрист. 2016. N 11. С. 9.

56. Ялбулганов А.А. О предмете и системе советского финансового права // Финансовое право. 2015. N 11. С. 15 - 20.

57. Янкевич С.В. Монетная регалия в России в XVII - XVIII веках: злоупотребления государства правом // История государства и права. 2014. N 4. С. 6 - 11.

58. Янкевич С.В. Финансово-правовые проблемы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. 152 с.