



# Валютное законодательство Российской Федерации нуждается в корректировке ряда положений

*А.И. Ольшаный*

*Кандидат экономических наук, профессор  
(Московский институт международного бизнеса)*

## **Валютное законодательство 2003 г. - важный шаг на пути либерализации внешних связей страны.**

С принятием нового Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ "О валютном регулировании и контроле" (далее – Валютный Закон 2003 г. или Закон № 173-ФЗ), вступившего в силу 18 июня 2004 г., завершился одиннадцатилетний предшествующий период валютных взаимоотношений. Закон № 173-ФЗ по сравнению с прежним Законом РФ от 09 октября 1992 г. № 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле" (далее – Закон № 3615-1) является в значительной мере нормативным актом прямого действия и содержит множество норм валютной либерализации. Напомним, что в пятнадцати статьях Валютного закона 1992 г. содержалось более двадцати "бланкетных норм".\* Тем самым содержание этого Закона размывалось, и руководствоваться им на практике было крайне затруднительно. По этой причине валютное регулирование реально осуществлялось путем принятия и применения многочисленных актов Банка России, который в соответствии с п. 1 ст. 9 Закона № 3615-1 являлся основным органом валютного регулирования в Российской Федерации. Таким образом, Закон № 3615-1 практически не был нор-

мативным актом прямого действия. С помощью двенадцати федеральных законов и более 300 нормативных актов в Валютный Закон 1992 г. внесены многочисленные изменения и дополнения.

Несомненное достоинство Валютного Закона 2003 г. заключается в том, что в нем раскрывается понятие "валютное законодательство" (ст. 4), которое содержит комментируемый Закон и принятые в соответствии с ним другие федеральные законы в валютной области. В понятие "валютное законодательство" входят также международные договоры РФ, относящиеся к Закону № 173-ФЗ. Однако следует обратить внимание на то, что в понятие "валютное законодательство Российской Федерации" не включены акты органов валютного регулирования и акты органов валютного контроля.

Нововведением в валютное законодательство является закрепление в Законе № 173-ФЗ *основных принципов валютного регулирования и валютного контроля* (ст. 3):

1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;

2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;

---

\* Бланкетная норма (нем. Blankett) – правовая норма, представляющая государственным органам, должностным лицам право самостоятельно детализировать правила поведения, запреты и т.п.



3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;

4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;

5) обеспечение государством защиты прав экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Эти принципы означают стремление Правительства создать механизм валютного регулирования и валютного контроля в качестве составного элемента системы регулирования национальной экономики.

Большое практическое значение имеет включение в Закон № 173-ФЗ положения, согласно которому все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов валютного законодательства Российской Федерации, актов органов валютного регулирования актов валютного контроля толкуются в пользу резидентов и нерезидентов (ст. 4).

Не менее значимым представляется и запрет придания обратной силы актам, устанавливающим новые обязанности для резидентов и нерезидентов или ухудшающих их положение (абз. 1 ч. 4 ст. 4).

Особо следует отметить, что принципиальным является отказ от практики выдачи индивидуальных разрешений на проведение валютных операций (часть 3 ст. 5). Данная мера имеет антикоррупционную направленность. Вместе с тем, это и показатель нового подхода к приоритету экономических мер в валютном регулировании.

В соответствии с Законом № 173-ФЗ органы валютного регулирования (Правительство Российской Федерации и Банк России – ч. 1 ст. 5) издают нормативно-правые акты по вопросам валютного регулирования только в случаях, предусмотренных этим Законом (абз. 2 ч. 1 ст. 4). В свою очередь, органы валютного контроля могут издавать подзаконные акты по вопросам, отнесенным к их компетенции только в случаях и пределах, предусмотренных валютным законодательством Российской Федерации и актам органов валютного регулирования. При этом акты органов валютного контроля не должны содержать положения, касающиеся вопросов регулирования валютных операций (ч. 5 ст.

4). Таким образом, органы валютного контроля полностью исключены из сферы регулирования валютных отношений.

Одним из важнейших достижений современного валютного законодательства является *либерализация валютных отношений*:

1) В соответствии со статьей 6 Закона № 173-ФЗ между резидентами и нерезидентами валютные отношения осуществляются без ограничений, за исключением операций, предусмотренных упомянутым Законом, в отношении которых ограничения устанавливаются в целях:

– Предотвращения сокращения золотовалютных резервов.

– Сглаживания резких колебаний валюты Российской Федерации.

– Поддержания устойчивости платежного баланса страны.

Указанные ограничения носят недискриминационный характер и отменяются органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

2) Право резидентов открывать без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, являющихся членами ОЭСР или ФАТФ (ч. 1 ст. 12).

Резиденты обязаны уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов), указанных в ч. 1 ст. 12, не позднее месяца со дня заключения (расторжения) договор об открытии счета (вклада) с банком, расположенным за пределами территории Российской Федерации (ч. 2, ст. 12). Это положение действует с 1 января 2007 г., в отношении всех счетов, открываемых резидентами в банках за пределами нашей страны (ч. 3 ст. 26).

3) В соответствии с Федеральным Законом от 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ "О внесении изменений в некоторые акты Российской Федерации" (далее – Закон № 90-ФЗ) Банком России был установлен свободный (не требующий разрешений) порядок открытия резидентами (физическими лицами – индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами) банковских счетов в валюте Российской Федерации и в иностран-



ной валюте в банках, расположенных на территории иностранных государств, не являющихся членами ОЭСР или ФАТФ, а также банковских счетов в валюте Российской Федерации в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами ОЭСР или ФАТФ.

4) Федеральный Закон от 26 июля 2006 г. № 131-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный Закон "О валютном регулировании и валютном контроле" (далее – Закон № 131-ФЗ) из абзаца первой части ст. 8 Закона № 173-ФЗ, предусматривавшей, что валютные операции движения капитала между резидентами и нерезидентами было исключено требование о резервировании.

5) Законом № 90-ФЗ перечень разрешенных между резидентами валютных операций, установленный ст. 9 Закона № 173-ФЗ был дополнен операциями, связанными с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей. В контексте первоначальной редакции ст. 9 Закона № 173-ФЗ осуществление платежей в иностранной валюте между резидентами в случае, когда указанные платежи представляли собой перевод денежных средств, право на получение которых закреплено ценной бумагой (процентного/купонного дохода или номинала при погашении внешних ценных бумаг), не представлялось возможным. Также ч.1 ст.9 Закона № 173-ФЗ была дополнена нормой, в соответствии с которой между резидентами разрешены валютные операции, предусмотренные ч. 1 и ч. 3 указанной статьи, совершаемые доверительными управляющими.

6) Согласно изменениям, внесенным Законом № 90-ФЗ в п. 5 ч. 1 ст. 9 Закона № 173-ФЗ резидентам предоставлено право осуществлять расчеты в иностранной валюте по операциям не только с ценными бумагами, выпущенными от имени Российской Федерации, но и с корпоративными внешними ценными бумагами, обращающимися на организованном рынке Российской Федерации.

Конкретизация п. 6 ч. 1 ст. 9 Закона № 173-ФЗ позволила не только юридическим, но и физическим лицам осуществлять операции с внешними ценными бумагами на неорганизованном рынке с расчетами в ва-

люте Российской Федерации. Данные изменения направлены на создание благоприятных условий для привлечения на внутренний фондовый рынок средств частных инвесторов, а также функционирования вторичного внебиржевого рынка внешних ценных бумаг, выпущенных от имени Российской Федерации, держателями которых являются физические лица.

При этом сохранено обязательное условие учета прав на внешние ценные бумаги, являющиеся предметом указанных выше валютных операций, в российском депозитарии, что расширяет их клиентскую и финансовую базу и создает необходимую степень защиты прав инвесторов – владельцев таких ценных бумаг.

В совокупности указанные изменения являются важным фактором повышения конкурентоспособности российского рынка ценных бумаг и его инфраструктуры.

7) На основании Закона № 90-ФЗ установленный ранее Банком России порядок открытия резидентами счетов за рубежом был распространен и на открытие вкладов за пределами территории Российской Федерации.

8) Важным этапом в деле либерализации валютных отношений явилось сокращение норматива обязательной продажи валютной выручки на внутреннем рынке с 25% в 2004 г. до 10% в течение 2005г. до 6 мая 2006 г., когда этот норматив по решению Банка России был доведен до нуля.

Позитивные изменения валютного законодательства были направлены на обеспечение реализации единой государственной валютной политики, достижения устойчивости валюты Российской Федерации, стабильности внутреннего рынка как факторов прогрессивного развития национальной экономики, внешнеэкономической связей и международного сотрудничества.

### ***Нерешенные вопросы в валютном законодательстве РФ***

Валютное законодательство отражает экономико-политические изменения, происшедшие в России в последнее время. Его реализация способствовала привлечению до-



полнительных инвестиций, развитию производства и внешнеэкономических связей. Валютный Закон 2003 г. лежит в основе валютного законодательства, которое, несмотря на все позитивные стороны, как нам представляется, не свободно от некоторых недостатков.

1. К сожалению, в Валютном Законе 2003 г. не нашлось места ключевым определениям как "валютная политика", "валютные операции", "валютное регулирование", "валютный контроль", "валютные ограничения" и др. Это не способствует совершенствованию валютного механизма в России, ее валютным отношениям с зарубежными странами, банками и биржами. При отсутствии таких базовых понятий, например, "валютное регулирование" и "валютный контроль" вызывает сомнение в точности производимых понятий таких как "органы валютного регулирования", "агенты валютного контроля", "принципы валютного регулирования и валютного контроля". Определение таких понятий необходимо, прежде всего, для более четкого разграничения функций органов валютного регулирования и валютного контроля.

2. При отсутствии, например, определения понятий "валютные ограничения" и "валютное регулирование" из текста Закона № 173-ФЗ остается неясным принцип распределения сферы компетенции и ответственности между Правительством Российской Федерации и Банком России по регулированию валютных операций (ст. 7 и 8).

3. При проведении курса на либерализацию валютных отношений целесообразно было бы предусмотреть в Законе № 173-ФЗ Положение о срочной реализации антикризисных мер в экономике и на валютном рынке России. В этой связи следовало было бы обратиться к международному опыту. Так в Кодексе ОЭСР о либерализации движения капиталов (Code of Liberalization of Capital Movements), 1961 г., указывается на допустимость принятия любых мер в сфере валютного регулирования при возникновении угрозы национальной безопасности (ст. 3). В свою очередь, статьи Соглашения Устава МВФ 1944 г. предусматривают возможность осуществления контроля за капитальными операциями в любых формах (разд. 3 ст. VI) и, более того, в чрезвычайных ситуациях с

одобрения МВФ даже допускают введение ограничений на текущие операции (разд. 2 (b) ст. VIII). Подобное изменение экономической конъюнктуры может возникнуть, например, в связи с резким падением мировых цен на топливно-энергетические товары и услуги и в преддверии, и после апреля 2008 г. Может возникнуть срочная необходимость возврата к практике продажи части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации (отказ от подобной практики имел место в мае 2006 г.). К тому же требование обязательной продажи экспортной валютной выручки установлено в настоящее время в 74 развитых и развивающихся странах, входящих в МВФ, из них в 42 государствах экспортеры обязаны продавать 100% валютной выручки, и в 32 странах действует требование частичной продажи экспортной выручки на внутреннем валютном рынке.

4. При знакомстве с законодательными и нормативными актами, характеризующими валютные отношения, возникают разночтения. Например, если для агентов валютного контроля предусмотрено, что они вправе требовать представления только тех документов, которые *непосредственно относятся* к проводимой валютной операции (абз. 1 ч. 5 ст. 23 Закона № 173-ФЗ), то в отношении органов валютного регулирования *такое ограничение отсутствует*, а действует более абстрактное правило о возможности запрашивать и получать документы и информацию, *которые связаны* с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов (п. 3 ч. 1 ст. 23).

5. Наиболее существенным правом, предоставленным уполномоченным банкам как агентам валютного контроля, следует признать право отказа в осуществлении валютной операции и открытии счета в случае непредставления субъектом операции документов, предварительно запрошенных агентом, либо представления им недостоверных документов (абз. 4 ч. 5 ст. 23). Однако отсутствие в Валютном Законе 2003 г. указаний на порядок действия сторон после такого отказа вызывает споры между уполномоченным банком и клиентом (в случае отказа от проведения операции) или уполномоченным банком и Банком России (в случае ее проведения).



6. В Законе № 173-ФЗ не нашли закрепления порядок и периодичность проведения проверок органами и агентами валютного контроля, несмотря на предложенные депутатам Думы соответствующие детально проработанные проекты. В отсутствие такого порядка у проверяющих сохраняется возможность произвольного определения параметров проводимой проверки. Единственным нормативно регламентированным видом подобных проверок остаются проверки, проводимые Банком России в отношении уполномоченных банков в соответствии с Инструкцией Банка России от 25 августа 2003 г. № 105-И "О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации".

7. Проблема первостепенной важности для резидентов и нерезидентов – это проблема ответственности за нарушения валютного законодательства. Еще в Определении Конституционного суда Российской Федерации от 4 марта 1999 г. № 50-О "О конституционности пункта 4 статьи 14 Закона Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" 1992 г. было сформулировано понятие валютного правонарушения как, предусмотренного законом противоправного виновного деяния, совершенного умышленно или по неосторожности. Несмотря на это в Валютном Законе 2003 г. указанное определение, к сожалению, не нашло отражения, а значит, как и до сих пор, вопрос об обязательных признаках валютного правонарушения должен будет решаться судом в каждом конкретном случае. Учитывая значительное количество проблем, порождаемых неопределенностью в вопросах валютно-правовой ответственности, а также исходя из комплексной, межотраслевой природы валютных правоотношений, закрепление в дальнейшем в Законе № 173-ФЗ блока норм, регламентирующих условия применения санкций за нарушение норм валютного права (по аналогии с Бюджетным и Налоговым кодексом), представляется необходимым. В отличие от Закона РФ от 9 октября 1992 г. № 3615-1 действующий Закон № 173-ФЗ не предусматривает конкретных составов валютных правонарушений (ст. 25) и носит отсылочный характер. Таким образом, ответственность за валютные правонарушения в большинстве случаев будет применяться исходя из соста-

вов, закрепленных в ст. 15.25 и 16.14 КоАП РФ, но в тоже время не использована возможность установления санкции, отличной от двусторонней реституции, предусмотренной по умолчанию в п. 2 ст. 167 ГК РФ.

Что же касается применимости в данном случае ст. 169 ГК РФ (как содержательного аналога ч. 3 ст. 14 Закона РФ от 9 октября 1992 г.), то судебной практике еще предстоит определить, насколько нарушение той или иной нормы Закона № 173-ФЗ может квалифицироваться как совершенное с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности.

8. В Законе № 173-ФЗ часто упоминается понятие "Правительство Российской Федерации", но отсутствует законодательное закрепление предметной ответственности по важнейшим вопросам валютного регулирования и валютного контроля между конкретными сферами, Министерствами и ведомствами (Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития и торговли РФ, ФСБ РФ, Генеральной Прокуратурой РФ, Федеральной налоговой службой РФ, Федеральной таможенной службой РФ). Персональная ответственность руководителей федеральных министерств и ведомств по конкретным направлениям валютного регулирования и валютного контроля отсутствует, а она должна была быть закреплена в Валютном Законе, и по существу заменена, по мнению автора статьи, коллективной безответственностью.

Валютный Закон 2003 г. нуждается в корректировке и дополнении, что вытекает из новых требований экономического развития. Прошло немного времени после принятия Валютного Закона № 173-ФЗ, а уже в валютной области вышло три новых федеральных закона (от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ, от 26 июля 2006 г. № 131-ФЗ), и несколько десятков нормативных актов, изданных Банком России по валютным правоотношениям.

### **Литература:**

1. Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3615-1 "О валютном регулировании и валютном контроле" (в редакции от 10 декабря 2003 г.).



2. Федеральный Закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" (в редакции от 29 июня 2004 г.).

3. Федеральный Закон от 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации".

4. Федеральный Закон от 26 июля 2006 г. № 131-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле".

5. Годовой отчет Банка России за 2005 год – М.: ЦБ РФ, 2006.

6. Комментарии к Федеральному закону "О валютном регулировании и валютном контроле (постатейно)" [Алексеева Д.Г. и др.] – М.: Волтерс Клувер, 2004.

7. Шалашов В.П., Шалашова Н.В. Ва-

лютные расчеты в Российской Федерации (при экспортно-импортных операциях), 7-ое издание, переработанное и дополненное – М.: Журнал "Горячая линия бухгалтера", 2005.

8. Ляховский В.С. и др. Справочник по валютным операциям. – в 2-х ч. Часть I – М.: Гелиос АРВ, 2003, с.3.

9. Емелин А.В. Правовые основы валютной системы России: понятия, методы и принципы // "Деньги и кредит", № 12, 2004, с. 31–32, 34.

10. Хаменушко И.В. Об изменении в валютном законодательстве // "Налоговый кодекс", № 6, 2004, июнь, с. 162–164.

11. Смыслов Д.В. Тернистый путь валютной либерализации в России // "Банковское дело", № 3, 2005, с. 34.



***В.Н. Бурмистров***

## ***Внешняя торговля Российской Федерации***

***– М.: Весть, 2006. – 479 с. (30 п.л.)***

Вышло в свет учебное пособие по внешней торговле России, подготовленное профессором ВАВТ В.Н. Бурмистровым. Эта книга продолжает и совершенствует перечень ранее изданных трудов этого же автора.

В книге три раздела: 1) Внешнеэкономические связи – важный фактор социально-экономического развития страны (России). 2) Основы государственного регулирования ВЭД в России. 3) Динамика стоимостных и количественных параметров внешней торговли Российской Федерации.

Автор существенно обновил книгу, доведя информацию в основном до 2004 года. К книге прилагается терминологический словарь и такие основополагающие документы, как Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г., Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г.

Рецензировали книгу профессора ВАВТ А.С. Белорусов, К.В. Холопов и И.И. Кретов.

---