**Валютное законодательство: правоприменительная практика и интеграция России в мировое экономическое пространство.**

Устинова Татьяна Семеновна, кандидат юридических наук,преподаватель кафедры "Мировая экономика" Тульского государственного университета; Гордеева Анна Юрьевна, юрист, арбитражный заседатель Арбитражного суда г.Москвы

Процесс интеграции России в мировое экономическое пространство, осуществляемый целенаправленно и поступательно, предполагает неизбежное включение российской экономики и регулятивно-правовой сферы в единую среду с унифицированными правилами.

Несмотря на разнообразие форм такой интеграции, в качестве основной из них на сегодняшний день можно считать встраивание России в систему глобальных международных организаций, таких как Всемирная торговая организация, Международный валютный фонд, Всемирный банк и т.д. В связи с участием в них России предстоит неукоснительно выполнять многочисленные обязательства, которые сложны для имплементации в систему национального регулирования как на этапе нормотворчества, так и на этапе толкования и применения новых для российской действительности и российского сознания правовых норм.

Соответствие некоторых норм действующего российского валютного законодательства и практики их применения целям и задачам интеграции, а также анализ исполнения Россией соответствующих обязательств, вытекающих из ее членства в Международном валютном фонде и грядущего вступления во Всемирную торговую организацию, является предметом данной статьи.

В мае 1992 года Верховный совет Российской Федерации принял Постановление о вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития. 1 июня 1992 года Россия присоединилась к МВФ. Несколько позже, в 1996 году, в качестве государства, присоединившегося к статьям Соглашения Международного валютного фонда, Россия приняла на себя обязательство избегать ограничений по текущим платежам в соответствии со Статьей VIII («Общие обязательства государств-членов»). В соответствии с Разделом 2 этой статьи ни одно государство-член МВФ не налагает ограничений на производство платежей и переводов по текущим международным операциям без утверждения Фонда. При этом под платежами по текущим операциям в соответствии со Статьей XXX Соглашения понимаются платежи, которые производятся в целях, отличных от перевода капитала, и включают, без ограничений,1) все платежи, подлежащие выплате в связи с ведением внешней торговли, иной текущей деятельности, включая услуги, а также в связи с работой обычных краткосрочных банковских и кредитных механизмов; 2) платежи, подлежащие выплате в форме процентов по ссудам и в форме чистого дохода от иных инвестиций; 3) выплаты умеренных сумм в счет погашения ссуд или в счет амортизации прямых инвестиций; 4) умеренные суммы частных переводов на текущие расходы семей из-за границы.

Фактический запрет на ограничение текущих операций содержится и в документах ВТО. Генеральное соглашение по торговле услугами, являющееся неотъемлемой частью правовой базы Всемирной торговой организации, содержит Статью XI, в соответствии с которой член ВТО не должен применять ограничений в отношении международных переводов и платежей по текущим операциям, касающимся его обязательств, за исключением ограничений в целях защиты платежного баланса. Но и в этом случае такие ограничения должны соответствовать статьям Соглашения о Международном Валютном Фонде, т.е. они могут применяться только в соответствии с процедурой, установленной Фондом и закрепленной в Соглашении, а также в отдельных решениях Совета управляющих (см.. например, Решение № 144-(52/51) от 14 августа 1952 года ).

Принятие Россией международных обязательств такого рода, даже в достаточно длительной перспективе, потребовало от российского законодателя готовности к абсолютно новому идеологическому подходу к регулированию внешнеторговых и валютных операций, ранее монопольно осуществлявшихся государством.

Начиная с 1992 года, в Российской Федерации происходит формирование нормативной базы, регулирующей валютные правоотношения в соответствии с задачами либерализации внешнеторговой деятельности. Основным документом, определяющим принципы валютного регулирования, явился Закон РФ от 9 октября 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле», в который многократно вносились изменения и дополнения. В развитие этого нормативного акта были приняты многочисленные инструкции и положения, приказы и указания Банка России и Государственного таможенного комитета, которые являются органами валютного контроля и которым делегировано право издавать нормативные акты федерального уровня по вопросам валютного регулирования и валютного контроля, а также Указы Президента.

Основные термины, составившие понятийный аппарат новой отрасли российского законодательства – валютного законодательства, - не стали калькированным переводом терминов, содержащихся в упомянутых международных соглашениях, а являются оригинальными. Тем не менее, очевидна близость российского понятия текущих валютных операций понятиям платежей по текущим международным операциям в смысле Статей соглашений МВФ и международных переводов и платежей по текущим операциям в смысле Генерального Соглашения по торговле услугами. Так, в перечень текущих валютных операций в соответствии с пунктом 9 статьи 1 Закона включены а) переводы в Российскую Федерацию и из Российской Федерации иностранной валюты для осуществления расчетов без отсрочки платежа по экспорту и импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности), а также для осуществления расчетов, связанных с кредитованием экспортно-импортных операций на срок не более 90 дней; б) получение и предоставление финансовых кредитов на срок не более 180 дней; в) переводы в Российскую Федерацию и из Российской Федерации процентов, дивидендов и иных доходов по вкладам, инвестициям, кредитам и прочим операциям, связанным с движением капитала; г) переводы неторгового характера в Российскую Федерацию и из Российской Федерации. Такая трактовка текущих операций не противоречит трактовке МВФ. Следует отметить, что на сегодняшний день в целом подход к проведению текущих валютных операций, закрепленный в Законе о валютном регулировании и валютном контроле, совпадает с принципом свободного проведения таких операций, отраженным в Статьях Соглашения МВФ и соглашениях ВТО. Кроме того, перечень свободно проводимых валютных операций существенно расширен Положением Банка России № 39 и некоторыми другими нормативными актами.

Картина российского валютного законодательства очень динамична, его нормы изменчивы, при этом на настоящем этапе развития очевидны тенденции либерализации валютного регулирования. В процессе принятия находится новый закон о валютном регулировании и валютном контроле, проект которого позволяет говорить об устранении в будущем целого ряда ограничений на проведение валютных операций. Такие тенденции вполне отражают дух идей глобализации, формализованных в документах МВФ и ГАТТ-ВТО, ибо ограничения на проведение платежей не может расцениваться участниками внешнеторговых сделок иначе, чем существенный торговый барьер.

Однако нельзя не принимать во внимание, что создание правовых норм есть только первый этап реформирования регулятивной сферы. За ним следует этап реализации права, важной частью которого является толкование и применение нормы правоприменительным органом. И только в том случае, когда повседневный процесс правоприменения идет в соответствии с принципами, заложенными в норму законодателем, и приводит к результату, которого законодатель желал, можно сказать что норма «работает» эффективно.

Как же практически реализуется принцип свободного проведения текущих валютных операций, содержащийся в Законе о валютном регулировании и валютном контроле и вытекающий из международных обязательств Российской Федерации?

Анализ правоприменительной практики в сфере валютных правоотношений показывает, что ситуация весьма неоднозначна.

Во-первых, существует неопределенность в вопросе о субъектах, которым даны полномочия правоприменителя в данной сфере. Речь идет, прежде всего, о размытости рамок таких полномочий и, как следствие, их конкуренции. Российское валютное законодательство предусматривает пять органов валютного контроля: Банк России, Государственный таможенный комитет, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам и Минэкономразвития РФ. В то время как нормативная база, определяющая права и полномочия Банка России, ГТК РФ и МНС РФ, разработана достаточно подробно и с точки зрения их содержания, и с точки зрения порядка их реализации, задачи МФ РФ в системе валютного регулирования и валютного контроля, а также порядок их осуществления остаются неясными. Нормы законодательства, в соответствии с которыми региональные управления валютного контроля Министерства финансов РФ ведут свою деятельность, ограничены положениями Закона о валютном регулировании и валютном контроле (положения которого носят преимущественно бланкетный характер), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть, а также ст. 15.25), Указом Президента РФ от 21.11.1995 № 1163 «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации», Положением о региональных управлениях валютного контроля, утвержденным Приказом МФ РФ № 399 от 27.12.2000 г., другими нормативными актами. В соответствии с этими нормами региональным управлениям ВК МФ РФ дано право давать предписания, обязательные для исполнения, привлекать юридических и физических лиц к административной ответственности за нарушение валютного законодательства. Однако, указанные выше нормативные акты не регулируют порядок осуществления региональными управлениями ВК своих функций. Какова, например, процедура определения региональным управлением наличия правонарушения (в частности, проведения резидентом капитальной валютной операции вместо разрешенной текущей)? Для таможенных органов и банков такой порядок установлен и утвержден соответствующими инструкциями, приказами и иными нормативными актами федерального уровня (Например, Инструкция ЦБР от 4.10.2000 № 91-И, Инструкция ЦБР от13.10.99 № 86-И). Региональные управления ВК «выпадают» из этой детально регламентированной схемы, называемой системой таможенно-банковского валютного контроля, их действия оказываются вне поля жестко определенных правил проведения проверки с ее четкими критериями и процессуальными нормами. В результате отсутствия таких рамок обычной практикой в деятельности региональных управлений валютного контроля становится проведение валютного контроля в поле естественных полномочий таможенных органов, установленных статьей 199 Таможенного кодекса РФ (валютные операции, связанные с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ) при одновременном игнорировании нормативных актов ГТК, обязательных для таможенных органов при проведении такого контроля.

Очевиден и результат дисбаланса между большим объемом властных полномочий и отсутствием жесткой регламентации правоприменительной деятельности органа валютного контроля. Им оказывается фактическое ограничение свободы проведения текущих операций, связанных с осуществлением внешней торговли, поскольку вывод о наличии или отсутствии события правонарушения делается региональным управлением ВК не на основе однозначно определенного федеральным нормативным актом критерия, а зависит в большой степени от таких субъективных факторов, как профессионализм и добросовестность его должностного лица. Вследствие этого валютная операция, определенная в ходе таможенно-банковского валютного контроля как правомерно проведенная текущая, зачастую квалифицируется региональным управлением валютного контроля как недопустимая и запрещается под угрозой применения санкций, что может привести и приводит к срыву внешнеторговых сделок. По всей видимости, выходом из этой ситуации могло бы стать, во-первых, более четкое разграничение полномочий органов валютного контроля, а во-вторых, обязательное следование указанными органами при проверках и расследованиях требованиям существующих процедурно-процессуальных норм и критериям, сложившимся в системе таможенно-банковского валютного контроля.

Во-вторых, велика роль другого негативного фактора - отсутствия традиции корректного систематического толкования актов, регламентирующих валютные отношения, российскими правоприменительными органами, включая арбитражные суды субъектов Российской Федерации и некоторые федеральные арбитражные суды округов..

Валютное законодательство относится к публично-правовой сфере, для которой характерно использование разрешительного типа регулирования: разрешено только то, что прямо предписано в тексте нормативного акта, все остальное запрещено. Такой разрешительный порядок регламентирования распространяется на любые действия всех субъектов валютных правоотношений: как на участников внешнеторговой деятельности (резидентов и нерезидентов), так и на органы валютного контроля. Этот подход и должен был бы стать ключевым в правоприменительной практике органов валютного контроля и судов. Однако, анализ существующей практики разрешения дел как региональными управлениями валютного контроля Министерства финансов РФ, так и судами по делам об оспаривании этих решений, свидетельствует об обратном.

Отсутствие в законодательстве подробной регламентации действий региональных управлений валютного контроля уже отмечалось в настоящей статье, остается только добавить, что практика самих этих органов, при поддержке арбитражных судов, пошла по пути недопустимо расширительного толкования рамок их полномочий. Фактически игнорируются элементы и признаки валютного правонарушения, установленные федеральными нормативными актами Центрального Банка, Государственного таможенного комитета, а также процедурно-процессуальная сторона проведения соответствующих проверок.

Характерной чертой правоприменительной практики по вопросам, связанным с валютными правоотношениями, является отсутствие разграничения публично-правовых и частно-правовых начал при разрешении дел и споров. Так, контроль за соответствием валютной операции требованиям валютного законодательства зачастую подменяется ревизией содержания гражданско-правовой сделки, причем осуществляется такая ревизия исключительно на основании толкования правоприменительным органом нормы частного права, в том числе и международного торгового обычая. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации уже отмечал такую тенденцию и в пункте 17 своего Информационного письма от 31.05.2000 № 52 года указывал на недопустимость подмены одного из этих понятий другим. Однако и сегодня такой стереотип мышления правоприменителя широко дает себя знать и приводит к безусловно неоправданному вмешательству государственных органов во внешнеторговую деятельность частных лиц вопреки положениям пункта 8 статьи 4 Закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». При этом надо учесть, что целью этого закона является, в частности, обеспечение условий эффективной интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику.

Иллюстрацией положений настоящей статьи может стать практика Приокского регионального управления валютного контроля МФ РФ, а также практика разрешения дел по оспариванию его решений соответствующими судами.

На протяжении ряда лет, начиная с 1999 года Приокским РУ ВК выносятся постановления о привлечении к административной ответственности рязанских, тульских, брянских, калужских предприятий, ведущих внешнеэкономическую деятельность, и расположенных в зоне деятельности этого регионального управления, за невыполнение обязанности по ввозу на территорию Российской Федерации товаров, стоимость которых эквивалентна уплаченным за них денежным средствам. Споры по обжалованию этих постановлений решаются арбитражными судами субъектов Российской Федерации и Федеральным Судом Центрального Округа в пользу Приокского регионального управления ВК МФ (см., например, Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального Округа от 22.01.2002 г. № А68-159/АП-01, Постановление Федерального Арбитражного Суда Центрального Округа от 14.06.2002 г. № А-68-52/АП-02).

Обоснование решений органа валютного контроля и мотивировочная часть соответствующих решений и постановлений судебных органов весьма показательны и полностью совпадают по сути, поэтому для подтверждения тезисов настоящей статьи кратко изложим основные их положения.

Общим для упомянутых постановлений Приокского регионального управления ВК является то, что они вынесены в отношении внешнеторговых контрактов, по которым осуществляется импорт товаров на условиях поставки, отличных от EXW. Большинство контрактов заключены и исполнены на условиях CIP пункт назначения, CIF пункт назначения или CPT пункт назначения (термины понимаются сторонами контракта в соответствии с Правилами Инкотермс в соответствующей редакции Международной Торговой Палаты). Нарушение валютного законодательства усмотрено Приокским региональным управлением в том, что в цену товара включены затраты продавца по выполнению им своих обязанностей по договору купли-продажи, предусмотренные базисным условием поставки (для CIP и CIF – транспортировка и страхование товара, для CPT - транспортировка), а в соответствии с толкованием условий Инкотермс, даваемым правоприменительными органами, оплата фрахта и страхования товара (CIF, CIP) или транспортировки товара (CPT) возлагается на продавца без компенсации данных расходов в цене со стороны покупателя. Таким образом, по мнению правоприменителя, российским импортером не ввезено товаров на сумму, равную сумме страхования и транспортировки (транспортировки), следовательно, им совершена капитальная валютная операция без лицензии Центрального Банка. Суммарные санкции, примененные Приокским региональным управлением ВК по такого рода постановлениям исчисляются сотнями тысяч долларов.

Симптоматично, что органом валютного контроля и судебным органом при квалификации ими характера валютной операции применены не нормы российского валютного законодательства, исключающие такого рода ошибочный подход, а обычай торгового оборота, который, вероятно в силу своей новизны для российского правоприменителя, оказался истолкован некорректно, без учета правовой природы договора международной купли-продажи товаров и повсеместной единообразной практики.

Необходимо с сожалением отметить, что в данной ситуации, которая носит уже характер сложившейся правоприменительной практики, налицо противоречие между содержанием нормы права и результатом ее реализации на стадии толкования и применения. Такое несоответствие приводит к фактическому ограничению проведения текущих операций по внешнеторговым сделкам. Неправомерность этого ограничения очевидна как в смысле российского действующего Закона о валютном регулировании и валютном контроле, так и в смысле Соглашения Международного Валютного Фонда и Соглашений ВТО.

Выход из сложившейся ситуации видится, прежде всего, в системной эволюции взаимосвязанных ветвей российского законодательства – таможенного и валютного. Причем процессуальные аспекты должны занять далеко не второстепенное место в этом процессе. Они должны стать тем «скелетом», который дисциплинирует правоприменителя и определяет четкие рамки и критерии принятия им решений. В том, что касается возможности судебной защиты прав частных лиц, очевидно нарушенных в результате некорректного применения норм права, то, хочется надеется, что новый Арбитражный процессуальный кодекс с его возможностью прямого обращения в Высший арбитражный суд, позволит «исправить» пороки правоприменения. Растущее понимание в деловой и юридической среде принципов международного экономического права и его норм также внушает оптимизм и со временем должно стать мощным фактором, способствующим формированию правоприменительной практики, не противоречащей духу и содержанию обязательств России, связанных с ее членством в глобальных международных организациях.