**Определение критериев выделения валютных ограничений**

Р. Л. Янушко

В теории валютного права в вопросе выделения отдельных видов валютных ограничений существует большая неопределенность. В российской доктрине сложно найти исследования, в которых авторы приводили бы один и тот же перечень валютных ограничений. Причем такое положение сохранилось и после принятия нового закона о валютном регулировании и валютном контроле, в котором система ограничительных требований и запретов стала намного более отчетливой и ясной. Если ранее законодатель, как правило, передавал полномочия по регулированию валютных операций на подзаконный уровень, используя формулировку «в порядке, установленном Центральным банком Российской Федерации»,[[1]](#footnote-1)[1] а последний с целью реализации переданных полномочий принимал многочисленные нормативные акты, в которых устанавливал конкретные ограничения, то в новом законе о валютном регулировании и валютном контроле[[2]](#footnote-2)[2] основные валютные ограничения указаны в самом законе, а на уровень органов валютного регулирования передаются лишь полномочия по их введению и определению иных правил совершения валютных операций. Однако и эти изменения в правовом регулировании не привели к единству мнений по указанному вопросу. В комментариях и статьях, написанных по поводу нового закона, перечень валютных ограничений включает от двух до нескольких видов.[[3]](#footnote-3)[3]

Такое положение выдвигает на первый план проблему определения критериев выделения валютных ограничений. Этот вопрос в теории российского валютного права не исследовался. Как будет показано ниже, исследователи обычно ограничиваются формулировкой определения валютных ограничений, исходя из которого уже и выводятся отдельные их виды.

Следует отметить, что неопределенность валютных ограничений существует не только в российской доктрине. За рубежом этот вопрос также является дискуссионным. Так, на разных этапах развития МВФ возникали споры о соотношении понятий «нормы контроля за валютой» («exchange control regulations») и «валютные ограничения» («exchange restrictions»), валютных и торговых ограничений, ограничений движения капитала, ограничений, вводимых по политическим мотивам.

Что же касается российской доктрины, то, на наш взгляд, здесь можно выделить следующие основные подходы к понятию и видам валютных ограничений.

1. И. В. Хаменушко определяет валютные ограничения как «юридические правила, направленные на блокирование оттока “сильных” валют из страны, собственные денежные знаки которой обесценились и перестали приниматься в оплату по внешнеторговым обязательствам».[[4]](#footnote-4)[4] Как видно из приведенного понятия, основным критерием для отнесения правил к валютным ограничениям будет «направленность на блокирование оттока сильных валют». Представляется, что такой подход является слишком узким и не позволяет отнести к валютным ограничениям, например, требование обязательной продажи валютной выручки (так как оно не препятствует оттоку валюты).

Среди правил, установленных Федеральным законом № 173‑ФЗ, И. В. Хаменушко выделяет следующие виды валютных ограничений: «совершение операций через уполномоченные банки, ограничения, связанные с перемещением валютных ценностей через границу, репатриация валютной выручки, мероприятия валютного контроля и т. д.».[[5]](#footnote-5)[5] Ученый не поясняет, какие мероприятия валютного контроля он относит к валютным ограничениям, вместе с тем квалификация этих мероприятий (посредством которых государство, конечно, создает преграды на пути совершения незаконных операций с валютными ценностями и в этом смысле препятствует оттоку капитала из страны) в качестве валютных ограничений вызывает сомнения. Так, для осуществления контроля за платежами по импортным и экспортным контрактам, в рамках которых осуществлялось предоставление коммерческих кредитов, в России была создана система таможенно-банковского валютного контроля, направленная на то, чтобы воспрепятствовать оттоку капитала из страны под видом совершения текущих валютных операций. Для контроля за платежами и переводами по этим сделкам (сроков, размеров и т. д.) от экспортеров и импортеров требуется оформление в уполномоченном банке паспорта сделки — документа валютного контроля, в котором указываются сведения о контракте. Однако ни данное требование, ни последующие мероприятия валютного контроля (оформление досье сделки и др.) не являются, по нашему мнению, валютными ограничениями и должны быть отграничены от них.

2. Иного подхода придерживаются: Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников. В качестве валютных ограничений они называют требования: об осуществлении валютных операций только через уполномоченные банки, требования об использовании специальных счетов, требования о резервировании, требования о предварительной регистрации. При этом Н. В. Сапожниковым было сформулировано следующее определение: «валютные ограничения представляют собой специальные требования, установленные относительно порядка проведения валютных операций, нарушение которых влечет применение санкций со стороны государства».[[6]](#footnote-6)[6]

На наш взгляд, и такой подход является слишком узким, так как при нем к валютным ограничениям не относятся запреты на совершение валютных операций (установление порядка совершения операций предполагает, что операции все-таки совершаются по каким-то правилам; так, указанный автор выделяет разрешительный и регистрационный порядок операций движения капитала, а также операции, совершаемые без ограничений[[7]](#footnote-7)[7]).

Кроме того, неопределенным остается критерий для отнесения того или иного требования к валютным ограничениям. Какое из этих требований является специальным? Указание на санкции за нарушение этих требований также не может быть таким критерием, так как санкции могут предусматриваться, например, за непредставление отчетности по валютным операциям, что валютным ограничением не является (в том числе не упоминается в качестве такового указанными авторами), либо не предусматриваться вообще.

3. Интересный подход к определению валютных ограничений (их понятия и видов) предложен А. Ю. Лисициным. Автор определяет валютные ограничения как «меры публично-правового регулирования (как дозволенные, так и недозволенные в соответствии со Статьями Соглашения МВФ), препятствующие прямо (например, путем запрета) или косвенно (например, путем принуждения к заключению договора или нарушения принципа свободы договора в иных формах) возникновению, изменению или прекращению гражданских правоотношений, объектом которых является национальная валюта и ценные бумаги, а также валютные ценности, в том числе иностранная валюта».[[8]](#footnote-8)[8] Достоинством определения является указание на критерии, на основании которых одни меры публично-правового регулирования отделяются от других, а именно:

а) указание на создание препятствий возникновению, изменению, прекращению гражданских правоотношений, например, препятствия переходу права собственности на валютные ценности;

б) указание на объекты гражданских правоотношений, в отношении которых устанавливаются ограничения (национальная валюта и ценные бумаги, валютные ценности).

Вместе с тем данный подход, по нашему мнению, также не лишен недостатков.

При таком подходе автор выделяет следующие валютные ограничения:

— запрет на осуществление валютных операций (запрещены расчеты между резидентами в иностранной валюте; запрещены наличные расчеты в иностранной валюте, за некоторыми исключениями; запрещены расчеты в иностранной валюте между резидентами и нерезидентами по внутренним ценным бумагам);

— количественные ограничения (ввоз, вывоз иностранной валюты физическими лицами; переводы в иностранной валюте);

— индивидуальные разрешения;

— требование о репатриации;

— требование об обязательной продаже;

— требование о предварительной регистрации;

— требование об использовании специального счета;

— требование о резервировании;

— мероприятия валютного контроля.

При этом автор дает следующие пояснения в отношении последнего выделяемого им валютного ограничения: «требование о предоставлении определенных форм отчетности при осуществлении валютных операций не является валютным ограничением. Вместе с тем валютным ограничением можно признать установленное законодателем в абз. 4 ч. 5 ст. 23 полномочие уполномоченных банков по отказу в осуществлении валютной операции в случае непредставления резидентом или нерезидентом в целях осуществления валютного контроля документов, требуемых в соответствии с ч. 4 ст. 23 Федерального закона № 173‑ФЗ, в том числе и отдельных форм отчетности (например, паспорта сделки)».[[9]](#footnote-9)[9]

Во многом разделяя данный подход автора, все-таки не согласимся с ним в части отнесения к валютным ограничениям требования о предварительной регистрации мероприятий валютного контроля. Действительно требование предоставления форм отчетности не ограничивает возможности операций с валютой (совершение операций не ставится в зависимость от выполнения этого требования). Видимо по этой причине автор и не считает его валютным ограничением, но относит к ним требование предварительной регистрации и указанное право уполномоченных банков (отказ банка препятствует совершению валютной операции). Непредоставление документов о предварительной регистрации в соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 173‑ФЗ при осуществлении переводов на банковские счета за рубежом может стать препятствием совершению операции (согласно ч. 5 ст. 23 Федерального закона № 173‑ФЗ при непредоставлении указанных документов в совершении операции может быть отказано). Однако такой подход, на наш взгляд, является не совсем верным.

Во-первых, если рассматривать валютные ограничения как любые меры, которые могут воспрепятствовать осуществлению валютной операции, то к ним также следует отнести и требование уведомления налогового органа,[[10]](#footnote-10)[10] требование о предоставлении подтверждающих справок при вывозе валюты (непредоставление будет препятствовать совершению операции).

Во-вторых, при таком подходе одни меры, которые направлены на регулирование валютных операций и имеют свои цели и функции, смешиваются с другими, имеющими цель проконтролировать и обеспечить соблюдение первых. Так, Н. М. Артемов выделял ограничения, связанные с порядком осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары.[[11]](#footnote-11)[11] Такое смешение в свою очередь ведет к неопределенности в отношении понятия валютных ограничений и выделения их видов.

На наш взгляд, эти меры все-таки следует разделять. Проиллюстрируем сказанное на следующем примере. Согласно ст. 15 Федерального закона № 173‑ФЗ вывоз валюты Российской Федерации, внутренних ценных бумаг и валютных ценностей физическими лицами допускается в размерах, не превышающих ранее ввезенные или переведенные в Российскую Федерацию. Для того чтобы проконтролировать соблюдение этого ограничения, установлено требование предоставления подтверждающих документов. При этом без представления подтверждающих документов допускается единовременный вывоз валюты Российской Федерации и иностранной валюты на сумму не более $10 000. Если же физическое лицо желает единовременно вывезти большую сумму, то оно должно представить документ, подтверждающий ввоз или перевод валюты в Российскую Федерацию. В противном случае вывоз не допускается. Однако в качестве валютного ограничения следует квалифицировать именно ограничение допустимой к вывозу суммы, а не требование представить документы. Отличие этих мер состоит в том, что через рассматриваемое ограничение государство регулирует (оказывает воздействие на) операции с валютой, а посредством требования предоставления документов контролирует его соблюдение.

То же самое касается и требований предварительной регистрации, уведомления, представления паспорта сделки. Эти предписания не имеют целью оказать воздействие, стать препятствием законной (допустимой валютным законодательством) валютной операции. Они также не являются чрезмерно затруднительными, чтобы повлиять на добросовестных лиц таким образом, что они откажутся от совершения операции с валютой или ценными бумагами. Поэтому к валютным ограничениям они не относятся.

Вместе с тем следует признать, что в некоторых случаях мероприятия валютного контроля могут становиться валютными ограничениями. Это может иметь место, когда государство необоснованно вводит такие процедуры контроля, которые настолько затрудняют законные операции, что участники валютных отношений теряют интерес в их совершении, либо фактически лишаются возможности их осуществить. Однако в этом случае мероприятия валютного контроля фактически начинают выполнять не контрольную, а регулирующую функцию, т. е. используются как средство воздействия на поведение добросовестных участников валютных отношений.

Что же касается требования предварительной регистрации, то объявленной целью его установления является информационный контроль за движением капитала и обеспечение возможности прогнозирования состояния валютного рынка Российской Федерации..[[12]](#footnote-12)[12] Кроме того, хотя определение порядка предварительной регистрации передано на усмотрение органов валютного регулирования, их нормативные акты вряд ли смогут ввести какие-то ограничения, так как основные правила регистрации (документы, которые необходимо представить для регистрации, сроки рассмотрения заявления, основания для отказа), которые при определенных обстоятельствах могли бы стать фактическими ограничениями, четко определены в ст. 18 Федерального закона № 173‑ФЗ и чрезмерно затруднительными не являются. Поэтому требование предварительной регистрации — мероприятие информационного контроля, а не валютное ограничение.

С учетом изложенных замечаний считаем возможным предложить следующий подход к валютным ограничениям. В теории финансового права выделяют три вида валютных режимов:[[13]](#footnote-13)[13] режим валютной монополии, режим валютного регулирования и режим свободно конвертируемой валюты. При валютной монополии практически все операции на территории страны осуществляются при непосредственном участии государственных органов. Режим валютного регулирования связан с установлением системы валютных ограничений. Здесь признается и защищается частная собственность на валютные средства, но при этом иностранная валюта и наиболее ликвидные объекты ограничиваются в обороте, а государство посредством валютных ограничений регулирует процессы образования, распределения и использования валютных ресурсов на территории страны. При третьем виде режима валютные ограничения практически отсутствуют, а государство для регулирования указанных процессов использует только экономические рычаги (девизную и дисконтную политику и др.). Поэтому для отнесения к валютным ограничениям той или иной меры следует принимать во внимание назначение этих мер. В целом же для выделения валютных ограничений, на наш взгляд, должны применяться следующие критерии:

1. Объектный. Валютные ограничения — правила, которые устанавливаются в отношении операций с такими объектами гражданских правоотношений, как национальная валюта и ценные бумаги в национальной валюте, иностранная валюта и иные валютные ценности. Посредством этих правил резиденты и нерезиденты ограничиваются в возможности совершения операций с этими объектами. При этом к валютным ограничениям относятся только те правила, которые непосредственно касаются операций с указанными объектами. Этот критерий позволяет отграничить валютные ограничения от торговых.

2. Функциональный. Посредством валютных ограничений осуществляется регулирование операций с национальной валютой и ценными бумагами, валютными ценностями, оказывается воздействие на экономические процессы образования, распределения и использования валютных ресурсов на территории страны. Система валютных ограничений выполняет накопительную, распределительную и регулирующую функции.

Образование валютных ресурсов на территории страны обеспечивается такими требованиями, как репатриация, предписания получать иностранную валюту за экспорт товаров, предписания резидентам возвращать на территорию страны валютные средства со счетов в банках за границей. Кроме того, государство может также применять валютные ограничения, препятствующие притоку капитала, нежелательного для экономики.

Распределение валютных ресурсов обеспечивается таким требованием, как обязательная продажа валютной выручки, которую государство может использовать как для пополнения собственных валютных ресурсов, так и для формирования предложения иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. Кроме того, такая практика, связанная с требованием обязательной продажи, как «льготные удержания» («retention quotas»), т. е. предоставление льгот отдельным экспортерам по продаже валютной выручки, может применяться и в целях поддержки экспорта.

Использование валютных ресурсов также является предметом регулирующего воздействия при введении системы валютных ограничений. Государство может оказывать воздействие на направления расходования валютных средств, устанавливая порядок приобретения иностранной валюты (допуская приобретение иностранной валюты только на определенные в законодательстве цели, в частности, для совершения текущих валютных операций, либо для импорта только определенных товаров; устанавливая требование получения разрешения на приобретение иностранной валюты, либо требование резервирования и т. д.), порядок открытия и ведения счетов (вкладов) за границей, порядок совершения текущих и капитальных операций, лимитируя ввоз, вывоз и переводы валютных ресурсов.

Функциональный критерий позволяет отделить валютные ограничения от мероприятий валютного контроля и иных мер правового воздействия (в частности, таможенного и налогового контроля), которые могут стать препятствием операциям с национальной валютой и ценными бумагами, а также валютными ценностями.

3. Целевой. На наш взгляд, для правильной квалификации валютных ограничений необходимо также определить и цели, на достижение которых направлены эти меры. Так, в зарубежной доктрине Дж. Голд обратил внимание на то, что не все валютные законы, принимаемые властями, следует относить к «нормам контроля за валютой» («exchange control regulations»).[[14]](#footnote-14)[14] Правила валютных законов не являются валютными ограничениями, если их цель не защита валютно-финансового положения страны или стимулирование притока иностранной валюты, а, например, конфискация имущества иностранных граждан.

Цели валютных ограничений можно подразделить на две группы: экономические и политические. К первым можно отнести накопление валютных резервов, обеспечение стабильности курса национальной валюты, выравнивание платежного баланса, протекционизм (в частности, использование валютных ограничений для стимулирования экспорта, поддержки национальных производителей) и другие цели экономической политики. Ко вторым следует относить: обеспечение государственной безопасности (многие страны прибегали к валютным ограничениям для прекращения торговли с враждующей страной, лишения ее валютных ресурсов, ухудшения экономического положения). Кроме того, отдельные валютные ограничения могут устанавливаться в целях реализации международных обязательств (например, при принятии резолюций Генеральной Ассамблеи ООН).

На основании выделенных критериев можно сформулировать следующее определение: валютные ограничения — запреты, обязанности и пределы реализации прав (лимиты), препятствующие совершению операций с национальной валютой и ценными бумагами, а также валютными ценностями, посредством которых государство регулирует образование, распределение и использование валютных ресурсов на территории страны (резидентами и нерезидентами) и за рубежом (резидентами) в целях защиты валютно-финансового положения, обеспечения национальной безопасности, выполнения международных обязательств.

**Список литературы**

[[15]](#footnote-15)[1] См., напр.: Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3615‑I «О валютном регулировании и валютном контроле» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2542.

[[16]](#footnote-16)[2] Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173‑ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

[[17]](#footnote-17)[3] См. напр.: Астанина О. Н. Меры валютного регулирования в условиях перехода к либерализации внешнеэкономических отношений // Право и экономика. 2005. № 2; Емелин А. В. Новеллы и нерешенные проблемы // ЭЖ-юрист. 2004. № 5; Комментарий к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле». Постатейный / авт. кол.: Д. Г. Алексеева, Я. М. Макарова, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников. М., 2004; Савицкая Ю. Разрешено все, что не запрещено // Расчет. 2004. № 1; Хаменушко И. В. Об изменениях в валютном законодательстве // Налоговый вестник. 2004. № 6.

[[18]](#footnote-18)[4] Хаменушко И. В. Валютный контроль в Российской Федерации. М., 2001. С. 9.

[[19]](#footnote-19)[5] Хаменушко И. В. Об изменениях в валютном законодательстве. С. 163.

[[20]](#footnote-20)[6] Сапожников Н. В. Теоретические проблемы и перспектива развития валютного права // Государство и право. 2001. № 11. С. 110.

[[21]](#footnote-21)[7] Там же. С. 111.

[[22]](#footnote-22)[8] Лисицин А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» / под ред. А. Н. Козырина // СПС «Консультант Плюс». Комментарий к ст. 39

[[23]](#footnote-23)[9] Там же.

[[24]](#footnote-24)[10] Так, О. М. Крылова относит требование об уведомлении налоговых органов об открытии счета за границей и некоторые другие требования к «фискальным» валютным ограничениям, см.: Крылова О. М. Фискализация — современная тенденция развития валютного законодательства Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2005. № 2.

[[25]](#footnote-25)[11] Артемов Н. М. Валютные ограничения. М., 2001. С. 76–78.

[[26]](#footnote-26)[12] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «Гарант».

[[27]](#footnote-27)[13] Финансовое право. Учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2004. С. 384.

[[28]](#footnote-28)[14] Эбке В. Ф. Международное валютное право. М., 1997. С. 179.

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)
17. [↑](#footnote-ref-17)
18. [↑](#footnote-ref-18)
19. [↑](#footnote-ref-19)
20. [↑](#footnote-ref-20)
21. [↑](#footnote-ref-21)
22. [↑](#footnote-ref-22)
23. [↑](#footnote-ref-23)
24. [↑](#footnote-ref-24)
25. [↑](#footnote-ref-25)
26. [↑](#footnote-ref-26)
27. [↑](#footnote-ref-27)
28. [↑](#footnote-ref-28)