

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

© 2009 г. И.П. Новикова¹

Субъектами валютных правоотношений в России являются органы государственной власти, уполномоченные банки во главе с Центральным банком РФ (Банком России) (далее – ЦБ РФ), резиденты и нерезиденты (юридические и физические лица). Однако ни у одного из перечисленных субъектов не стоит так остро проблема финансово-правового статуса, как у государственных органов валютного регулирования и валютного контроля. Эта проблема особенно актуализировалась в условиях финансового кризиса и дестабилизации мировой валютной системы, что повлекло за собой пересмотр общепринятых международных валютных отношений и необходимость совершенствования системы валютного законодательства.

Основными правовыми проблемами в сфере валютного регулирования и валютного контроля в России являются: 1) отсутствие в законодательных актах положений, касающихся определения терминологического аппарата, а именно понятий *валютного регулирования* и *валютного контроля*; 2) проблема статуса ЦБ РФ и его служащих; вопросы разграничения полномочий и направлений взаимодействия ЦБ РФ с органами государственной власти, в том числе с Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, Министерством финансов РФ, Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством и другими органами государственной власти; 3) отсутствие общепринятой методологии валютного регулирования и валютного контроля; 4) необходимость совершенствования организационной структуры органов валютного регулирования и валютного контроля и некоторые др.

Проблемы определения финансово-правового статуса государственных органов валютного регулирования и валютного контроля неоднократно становились предметом научных дискуссий². Определенность их статуса имеет важное научное и практическое значение, так как эти государственные органы занимают особое место в государстве, осуществляют свои функции, взаимодействуя с иными органами государственной власти, с юридическими и физическими лицами, всей экономической структурой государства, являются посредниками между государством и обществом в области финансовой деятельности.

Прежде всего отметим, что в общепринятом понимании *валютное регулирование* представляет собой деятельность государства, направленную на регламентирование международных расчетов и порядка совершения сделок с валютными ценностями.

Понятие *валютных ценностей* дано в ст. 1 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле” от 10 декабря 2003 г.³ Это – иностранная валюта и внешние ценные бумаги.

Валютное регулирование представляет собой один из наиболее действенных механизмов, с помощью которого государство имеет возможность влиять на объективные экономические процессы страны⁴.

В соответствии с указанным Законом органами валютного регулирования в Российской Федерации являются ЦБ РФ и Правительство РФ (ч. 1 ст. 5).

Что касается валютного контроля, то формирование этой системы происходило еще в советский период. Однако в то время она носила тоталитарный характер, обусловленный принципами плановой экономики. Сегодня в России формируются новая концепция финансового законодательства и система валютных отношений, что предопределило формирование иных представлений о валютном контроле.

По содержанию отношений, складывающихся в тех сферах государственного управления, которые охватываются государственным финансовым контролем, выделяют бюджетный (или бюджетно-финансовый), налоговый, банковский, валютный, таможенный контроль и надзор за страховой деятельностью⁵.

Таким образом, валютный контроль является одной из разновидностей финансового контроля.

В экономической литературе *валютный контроль* определяют как законодательное или административное запрещение, лимитирование и регламентацию операций резидентов или нерезидентов с валютой и другими валютными ценностями. Кроме того, валютный контроль включает в себя надзор, регистрацию и учет операций с валютными ценностями⁶.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

⁴ См.: Артемов Н.М. Валютная политика и современные проблемы валютного законодательства РФ // Право и политика. 2001. № 8. С. 95–101.

⁵ См.: Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. Учебник. М., 2002.

⁶ См.: Моисеев С.Р. Международные валютно-кредитные отношения. Учебное пособие. М., 2003. С. 124.

¹ Аспирантка Финансовой академии при Правительстве РФ, главный специалист ООО “СТГ Инжиниринг”.

² См., например: Антропова И.О. Правовой статус Банка России. Финансово-правовой аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Термин “валюта” имеет несколько значений: 1) денежная единица данной страны; 2) денежные знаки иностранных государств; 3) международные счетные валютные единицы (СДР – англ. *Special Drawing Rights (SDR)*, специальные права заимствования; европейские валютные единицы (ранее экю – *European Currency Unit*, а теперь евро)⁷.

Анализ правового обеспечения государственного валютного контроля в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях в условиях переходной экономики – чрезвычайно важная задача. Однако достижение этой цели возможно лишь в условиях создания такой модели валютного контроля, которая максимально ясно и последовательно определяла бы место, задачи и функции многочисленных контролирующих органов.

В рамках классической концепции управления *финансовый контроль* определяется в качестве важнейшего элемента (или функции) управления⁸, цель которого – выявить слабые места и ошибки, своевременно исправить их и не допускать повторения⁹.

Однако существуют и иные подходы. Понятие финансового контроля (неотъемлемого элемента процесса управления) рассматривается в научной литературе как:

- функция или форма исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности органов управления, их руководителей;
- совокупность приемов и способов, применяемых органами управления;
- форма обратной связи, посредством которой управляющая система получает необходимую информацию о действительном состоянии управляемого объекта;
- система наблюдения и проверки процесса функционирования управляемого объекта с целью выявления отклонений от заданных параметров¹⁰.

Большинство авторов, раскрывая сущность финансового контроля в рыночных условиях, подчеркивают его публичный характер, а сферу действия финансового контроля распространяют как на государственный сектор, так и на иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности.

Государственный финансовый контроль (далее – ГФК) – одна из важнейших функций государственного управления, которая направлена на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью,

а при наличии таких отклонений – на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер.

В России ГФК реализуется в регламентированной законодательством деятельности различных государственных органов (Счетная палата РФ, Контрольное управление Президента РФ, Главное управление Федерального казначейства Минфина РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовым рынкам, Банк России, Федеральная служба по финансовому мониторингу, а также различные государственные органы, в пределах своих полномочий осуществляющие ведомственный финансовый контроль, в том числе на региональном уровне).

Сфера ГФК регулируется большим количеством законодательных и нормативных актов, в числе которых Гражданский кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Бюджетный, Налоговый, Таможенный кодексы, Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации” от 11 января 1995 г.¹¹ (в ред. от 9 февраля 2009 г.), Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” от 10 декабря 2003 г., Указ Президента РФ “Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации” от 8 июня 2004 г.¹² (в ред. от 21 октября 2008 г.), постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора” от 15 июня 2004 г.¹³ (в ред. от 27 января 2009 г.), постановление Правительства РФ “Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора” от 8 апреля 2004 г., постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации” от 11 сентября 2006 г.¹⁴, приказ Минфина России “Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора” от 11 июля 2005 г.¹⁵ (с изм. от 20 сентября 2005 г.) и др.

В соответствии с Федеральным законом “О валютном регулировании и валютном контроле” органами валютного контроля в РФ являются Центральный банк РФ (ЦБ РФ), федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ (ч. 2 ст. 22).

Правовой статус ЦБ РФ определяют Конституция РФ, Федеральный закон “О банках и банковской деятельности” от 2 декабря 1990 г.¹⁶ (с изм. от 28 февраля

⁷ См.: Международные экономические отношения. Учебник для вузов / Под ред. В.Е. Рыбалкина. М., 2004. С. 429.

⁸ См.: Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992.

⁹ См.: Управление – это наука и искусство / Пер. А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М., 1992.

¹⁰ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. Учебное пособие. М., 2000.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2561.

¹⁴ См.: Росс. газ. 2006. 18 сент.

¹⁵ См.: БНА. 2005. № 33, 43.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

2009 г.), Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” от 10 июля 2002 г.¹⁷ (с изм. от 25 декабря 2008 г.) (далее – Закон о Банке России), Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле” от 10 декабря 2003 г. и другие законы и нормативные акты.

В Конституции РФ получила закрепление новая концепция ЦБ РФ. Впервые в российской истории в п. 2 ст. 75 Конституции РФ было закреплено, что Центральный банк РФ (Банк России) в своей деятельности по защите и поддержанию стабильности рубля “независим от других органов государственной власти”. Независимость статуса ЦБ РФ отражена также в ст. 1 и 2 Закона о Банке России, т.е. ЦБ РФ не является органом государственной власти, осуществляет свои функции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Но уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью (ст. 2 Закона “О банках и банковской деятельности”).

На основании ст. 3 данного Закона получение прибыли не является целью деятельности Банка России, но он занимается предпринимательской деятельностью. Вместе с тем как экономически самостоятельное учреждение ЦБ РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, делает отчисления от прибыли в федеральный бюджет в размере 50% (ст. 26 Закона о Банке России). В связи с этим положение ЦБ РФ как органа валютного регулирования и валютного контроля является *двойственным* и в то же время уникальным в российской правовой системе.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, так же как и ЦБ РФ не несет ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда они сами приняли на себя такие обязательства или это предусмотрено федеральными законами.

При этом ЦБ РФ выступает в качестве органа государственного регулирования, наделенного властными полномочиями в области организации денежно-кредитных отношений. Согласно Конституции РФ он подотчетен Государственной Думе. Его Председатель назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой. Кандидатуру для назначения представляет Президент РФ. Он же ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя ЦБ РФ (п. “г” ст. 83 и п. “в” ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Таким образом, достаточно спорным и малоизученным на сегодняшний момент остается вопрос об организационно-правовой форме Банка России. Единая точка зрения о его статусе отсутствует и в отечественной юридической науке. Анализируя законодательство РФ, регулирующее правовой статус Банка России, можно предположить, что в организационно-правовой форме ЦБ РФ содержатся признаки унитарного пред-

приятия, государственного учреждения, государственной корпорации.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательством за ЦБ РФ не может быть однозначно признана никакая из вышеуказанных организационно-правовых форм. Но ближе всех Банк России именно в силу закрепленных за ним имущественных прав, по нашему мнению, подпадает под определение государственного учреждения.

Управление ЦБ РФ имеет сложную структуру. Во-первых, он подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Во-вторых, высшим коллегиальным органом управления ЦБ РФ является Национальный банковский совет, который назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ, а также членов Совета директоров Банка по представлению Председателя ЦБ РФ, согласованному с Президентом РФ (ст. 5 Закона “О банках и банковской деятельности”).

В-третьих, непосредственное управление деятельностью ЦБ РФ осуществляет Совет директоров под руководством Председателя Банка России.

Такая организация управления, с одной стороны, свидетельствует о публичном характере деятельности ЦБ РФ, способствует его большей “прозрачности”, но, с другой – противоречит принципу независимости, поскольку органы управления ЦБ РФ формируются представителями двух ветвей власти – законодательной и исполнительной. Так, отзыв членов Национального банковского совета осуществляется органом государственной власти, направившим их в состав этого совета (ст. 12 данного Закона), в который входят два представителя Совета Федерации Федерального Собрания РФ из числа членов Совета Федерации, три – от Государственной Думы из числа депутатов Государственной Думы, три – от Президента РФ, три – от Правительства РФ. В состав Национального банковского совета входит также Председатель Банка России (ст. 5).

Требует комментариев и правовое положение служащих ЦБ РФ. Согласно ст. 88 вышеназванного Закона условия найма, увольнения, оплаты труда, служебные обязанности и права, система дисциплинарных взысканий служащих Банка России определяются Советом директоров в соответствии с федеральными законами.

Но если перечисленные действия осуществляются в ЦБ РФ Советом директоров в соответствии с федеральными законами, то служащие Банка России являются по факту государственными служащими. Однако Федеральные законы “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27 мая 2003 г.¹⁸ (с изм. от 1 декабря 2007 г.) “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.¹⁹ (в ред. от 2 февраля 2006 г., 2 марта 2007 г.) не определяют статуса служащих Банка России.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2065.
¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Наряду с гл. XIV “Служащие Банка России” Закона о Банке России статус служащих ЦБ РФ также определяется Положением о служащих Банка России (далее – Положение), утвержденным решением Совета директоров ЦБ РФ (Приказ ЦБ РФ от 30 сентября 1997 г.) и введенным в действие с 1 октября 1997 г. Однако в нем отсутствует нормативное закрепление некоторых базовых понятий. Так, не раскрывается такое важнейшее понятие, как “служба в Банке России”. Кроме того, отсутствует единообразие используемой терминологии. Например, наряду с термином “служба в Банке России” (п. 1.1) используется термин “банковская служба” (п. 2.4 и 4.2).

Для характеристики службы в Банке России определяющее значение имеют принципы, на которых она построена. Как известно, под принципами обычно понимаются те основные идеи, которые положены в основу чего-либо. Принципы службы в Банке России закреплены в п. 1.1 Положения. Среди них можно выделить принципы равного доступа граждан России к службе в ЦБ РФ в соответствии с профессиональной подготовкой; единства основных требований, предъявляемых к служащим ЦБ РФ; профессионализма и компетентности служащих ЦБ РФ; ответственности служащих ЦБ РФ за подготавливаемые и принимаемые решения, за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; обязательности выполнения решений вышестоящих в порядке подчиненности органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции; подконтрольности деятельности служащих ЦБ РФ; социальной защищенности служащих ЦБ РФ. Таким образом, четко просматривается идентичность принципов службы в Банке России принципам государственной службы, закрепленным в ст. 5 Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” от 31 июля 1995 г.²⁰ (в ред. от 27 мая 2003 г.).

Целесообразно ввести в гл. XIV Закона о Банке России бланкетную норму, которая устанавливала бы, что служба в ЦБ РФ основана на принципах государственной службы.

Наиболее существенная проблема – дублирование функций ЦБ РФ и Правительства РФ. В ч. 6 ст. 22 Закона “О валютном регулировании и валютном контроле” установлено, что ЦБ РФ осуществляет взаимодействие с другими органами валютного контроля и *обеспечивает взаимодействие* с ними, а также с таможенными и налоговыми органами уполномоченных банков как агентов валютного контроля в соответствии с законодательством РФ.

В этой же статье указано, что Правительство РФ также *обеспечивает взаимодействие* не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с ЦБ РФ.

К тому же следует учитывать, что дублирование функций Правительства РФ Банком России не исключает “выпадение” из сферы валютного регулирования и валютного контроля отдельных направлений деятельности, что само по себе наносит ущерб валютной системе государства.

Таким образом, и ЦБ РФ, и Правительству РФ предписано *обеспечивать взаимодействие*. Представляется, что лишь один орган валютного регулирования и валютного контроля должен был бы отвечать за *обеспечение взаимодействия* между различными субъектами валютных правоотношений.

Правовой статус Правительства РФ закреплён в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.²¹ (с изм. от 25 декабря 2008 г.), Федеральном законе “О валютном регулировании и валютном контроле”, Гражданском, Налоговом, Бюджетном, Таможенном, Земельном, Градостроительном кодексах РФ и иных федеральных законах.

Согласно ст. 3 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” “Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина”.

Правовой основой полномочий Правительства РФ являются нормы Конституции РФ (ст. 11, 15, 18, 33, 71–72, 77–78, 104, 110–117 и некоторые др.). В каждой из упомянутых статей содержатся положения, имеющие непосредственное или опосредованное отношение к определению полномочий Правительства РФ.

Процедуры и порядок осуществления Правительством РФ его полномочий устанавливаются в Регламенте Правительства РФ, утвержденном постановлением Правительства РФ “О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации” от 1 июня 2004 г.²² (с изм. от 31 июля 2007 г.).

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти (ст. 12 Закона “О Правительстве Российской Федерации”).

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

В соответствии со ст. 15 данного Закона Правительство РФ

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Указ Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.²³ (в ред. от 25 декабря 2008 г.) конкретизирует функции Правительства РФ по контролю и надзору. Это – осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Однако ни в Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации”, ни в вышеуказанном Указе Президента РФ не указано прямо о полномочиях Правительства РФ в сфере валютного

регулирования и валютного контроля, как это сказано, в частности, в п. 12 ст. 4 Закона о Банке России.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие *выводы*.

Несмотря на различный правовой статус, функции Правительства РФ и ЦБ РФ в сфере валютного регулирования и валютного контроля во многом схожи, хотя правовой статус Банка России нуждается в конкретизации.

Множественность и пробельность законодательных и нормативных актов усложняют реализацию полномочий органами валютного регулирования и контроля.

Правовое положение служащих Банка России, закрепленное в законодательстве РФ, также требует уточнения и ясности.

Считаем, что направления совершенствования правового статуса органов валютного регулирования и контроля могло бы включать в себя следующие *принципиальные положения*.

1. В настоящее время в условиях мирового финансового кризиса существующая концепция валютного регулирования и валютного контроля требует изменений, предусматривающих, в частности, *конкретизацию статуса Центрального Банка России в рассматриваемой сфере*, устранив двойственность его положения.

2. В ст. 3 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле” необходимо внести изменения, включающие такое указание: *“получение прибыли является одной из целей деятельности Банка России”*, так как он занимается предпринимательской деятельностью. Соответствующие поправки следует внести и в Закон о государственной службе.

3. Целесообразно закрепить в Федеральном законе “О системе государственной службы Российской Федерации” особый статус служащих Банка России (условия найма, увольнения, оплаты труда, служебные обязанности и права, систему дисциплинарных взысканий), так как ЦБ РФ является органом государственного управления и контроля за деятельностью других финансово-кредитных институтов, наделен правом издания нормативных актов, касающихся регулирования финансово-банковской сферы, обязательных для исполнения на всей территории Российской Федерации всеми ее субъектами.

4. Необходимо устранить дублирование функций ЦБ РФ и Правительства РФ в части обеспечения взаимодействия с субъектами валютных правоотношений. Должен быть единый орган валютного регулирования и валютного контроля, отвечающий за обеспечение взаимодействия между различными субъектами валютных правоотношений.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.