

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА»

На правах рукописи

Кораблин Владислав Вадимович

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ БАНК КАК СУБЪЕКТ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ**

Специальность 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;  
бюджетное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
кандидат юридических наук,  
доцент И.В. Хаменушко

Москва – 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Уполномоченный банк в системе валютного контроля</b> .....	28
1.1. Валютный контроль в валютно-правовом режиме .....	28
1.2. Уполномоченный банк в системе субъектов валютного контроля .....	51
1.3. Особенность статуса уполномоченного банка как агента валютного контроля. Уполномоченный банк – агент финансового контроля .....	93
<b>Глава 2. Правовое регулирование контрольных функций уполномоченного банка и проблемы их реализации</b> .....	126
2.1. Контрольные функции уполномоченного банка .....	126
2.2. Методы контроля уполномоченного банка – наблюдение и проверка .....	145
2.3. Обмен уполномоченного банка информацией с другими субъектами. Внедрение единой информационной системы валютного контроля .....	154
<b>Глава 3. Уполномоченный банк как субъект юридической ответственности</b> .....	175
3.1. Система государственного контроля за соблюдением уполномоченным банком валютного законодательства .....	175
3.2. Юридическая ответственность уполномоченного банка за нарушения валютного законодательства .....	185
<b>Заключение</b> .....	201
<b>Библиография</b> .....	206

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Произошедшие в России в конце XX – начале XXI века изменения политических и экономических условий хозяйствования привели к изменению роли финансов и финансовых отношений в жизни российского общества. В научном мире возникли дискуссии о необходимости совершенствования валютной политики, включая применение жесткого валютного регулирования, и решения проблемы неустойчивости курса национальной валюты. Государством предпринимались как юридические, так и экономические попытки поддержания курса рубля. В этой ситуации пристальное внимание общества оказалось направленным на проведение государством устойчивой валютной политики и валютного контроля.

В рамках настоящего исследования речь пойдет о юридическом блоке валютного регулирования, который включает различные способы валютного контроля, используемые государством для решения главной задачи, стоящей перед ним в валютной сфере. Такой задачей признается обеспечение устойчивого и стабильного курса национальной валюты, который оказывает существенное влияние на всю финансовую деятельность государства. Актуальность этого вопроса для финансового права подчеркивается тем, что одним из направлений решения существующей задачи следует признать применение юридического регулирования в валютной сфере. Экономическая сторона валютной политики, имеющая не меньшее значение для валютного регулирования и достижения устойчивости на валютном рынке, составляет предмет отдельного исследования специалистов в области экономики и финансов.

Юридические меры и стратегия государства на валютном рынке не могут быть произвольными, а должны учитывать возможные последствия их использования. В целях определения валютной политики государство должно обладать полной информацией о том, что происходит в его валютной сфере, то

есть о направлениях движения валютных ценностей, об объемах проводимых валютных операций, о том, какие валютные операции выполняются на валютном рынке. Кроме того, государство должно иметь возможность оперативно реагировать на события, происходящие в валютной сфере, в том числе выявлением и пресечением правонарушений. Данные платежного баланса, сведения об объемах экспорта капитала, о валютных операциях, о соблюдении законодательства используются для выбора направлений действий государства, принятия соответствующих адекватных ситуации юридических и (или) экономических решений, а также определения уровня доверия национальной валюте и российской юрисдикции как месту хранения капитала.

Государство заинтересовано в оперативном получении информации о процессах в валютной сфере, о соответствии этих процессов законам, принятым для обеспечения потребностей государства в устойчивости национальной валюты. Отсутствие порядка и возможности отслеживать соблюдение закона при проведении валютных операций может привести к резкому падению курса рубля, потере доверия к российскому экономическому пространству, оттоку капитала и постепенной невозможности государства-эмитента национальной валюты обеспечивать ее курс. Тем самым государство будет не в состоянии проводить валютное планирование в тех пределах, в которых оно возможно в условиях рыночной экономики, то есть последовательное, планомерное осуществление рациональной валютной политики (о планировании валютных операций участников внешнеэкономической деятельности речь не идет). Стоит согласиться с одним из первых отечественных исследователей международных валютных отношений А.Б. Альтшулером, который указывал, что главной целью валютного планирования «является обеспечение <...> равновесия валютных поступлений и платежей в соответствующем периоде»<sup>1</sup>.

Информация о состоянии валютной сферы показывает органам валютного регулирования, насколько меры валютной политики эффективны; что необходимо

---

<sup>1</sup> Альтшулер А.Б. Восток–запад: валютно–кредитные отношения. – М.: Знание, 1979. – С. 14–15.

предпринять, чему отдать приоритет при валютном планировании и управлении в финансовой сфере. Все перечисленное составляет предмет финансового права. Государство должно определить, какие действия ему необходимо предпринять в валютной сфере, какие изменения внести в соответствующие нормативные акты в сфере валютного контроля. Необходимо также осуществлять нормативное регулирование валютных отношений с учетом интересов финансовой деятельности государства в целом, чтобы обеспечить стабильное и бесперебойное функционирование налоговой и бюджетной сфер деятельности. Без стабильного курса национальной валюты, успешного валютного планирования невозможно добиться привлекательного инвестиционного климата, следовательно, и собираемости налоговых платежей, равновесия платежного баланса и планового пополнения бюджета. Все это подтверждается процессами, связанными с резким оттоком капитала из страны, снижением налоговых поступлений, которые происходят на российском финансовом рынке с конца 2014 года, и появлением все большего количества предложений об усилении валютного контроля в Российской Федерации.

Все активнее ведется борьба с уклонением от уплаты налогов с использованием оффшорных юрисдикций, а также с легализацией доходов, полученных преступным путем. Эта борьба даже с учетом проведения проверок и установления жестких санкций дает результат только тогда, когда государственные контролирующие органы обладают хотя бы первичной информацией о таких операциях.

Валютный контроль, приоритетные цели которого состоят в установлении «обратной связи» (выявление влияния правовых норм на действия хозяйствующих субъектов и проводимые валютные операции, определение эффективности применяемых юридических норм валютного регулирования, оценка регулирующего воздействия), и в поиске нарушителей (контроль соблюдения юридических норм), тесно сочетается с налоговым контролем и противодействием легализации преступных доходов на финансовом рынке.

Валютный контроль предоставляет государству ценнейшую информацию для достижения целей, стоящих, в том числе, и перед другими видами финансового контроля.

Кредитные организации, благодаря своему правовому статусу, непосредственному взаимодействию с клиентами, получению документов, оформляющих валютные операции, предстают субъектами, возможности которых наилучшим образом подходят для сбора необходимых сведений в интересах государственных органов в целях разработки и проведения юридических и экономических мер валютного регулирования. Особенность уполномоченного банка (непрерывный и массовый сбор информации о всех валютных операциях, проходящих через него) делает его контроль бесценным для государства, так как, по указанию Э.Э. Понтовича, «для того, чтобы быть контролем в действительном смысле слова, для того, чтобы оказывать существенное влияние на поддержание дисциплины, контроль должен осуществляться постоянно»<sup>2</sup>.

В итоге кредитные организации становятся важными помощниками государства в сфере контрольной деятельности; кредитные организации могут обеспечить связь с участником операции, способствовать выявлению негативных тенденций на валютном рынке, определить и пресечь возможные нарушения валютного законодательства.

Наиболее подробно полномочия кредитных организаций как субъектов контроля, ведущих деятельность в интересах государства, представлены в нормативных актах о валютном регулировании и валютном контроле. Созданы условия для обмена информацией и построения информационных систем и автоматизированных баз контроля на основе взаимодействия кредитных организаций и государственных органов. Есть предпосылки создания на базе уполномоченных банков агентов финансового контроля в целом. Следует отметить, что банки могут эффективно проводить контроль и как одну из

---

<sup>2</sup> Понтович Э.Э. Финансовый контроль. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. – С. 6.

важнейших функций управленческой деятельности в финансовых правоотношениях, и как способ обеспечения законности.

Выполнение контрольных функций хозяйствующим субъектом обеспечивает близость контроля к подконтрольному лицу, позволяет экономить государственные ресурсы, а также не только выявлять нарушения, но и исправлять возможные недочеты. Такое понимание эффективности контроля в настоящее время, к сожалению, уходит как из научной литературы, так и из духа закона, хотя оно должно быть в числе первооснов финансового контроля. Этот подход к эффективности контроля подтверждается рядом работ основоположников исследования финансового контроля в СССР. Так, Э.А. Вознесенский отмечает, что «большое значение для действенности контроля имеет близость аппарата контролеров к работникам <...>, чем ближе это расстояние, тем <...> выше эффективность»<sup>3</sup>, а задача контроля – «не ловить <...>, сколько уметь поправить»<sup>4</sup>. По замечанию Э.Э. Понтовича, «контроль не должен быть направляем на изыскание нарушений во что бы то ни стало», а должна быть организована такая система финансового контроля, которая бы «представляла интересы всего государственного хозяйства в целом»<sup>5</sup>.

О наличии двух целей при осуществлении контроля (дуализме контрольной деятельности) много говорится в работах признанных специалистов в области административного права (А.П. Алехина, Ю.М. Козлова), которые рассматривали контроль как «функцию управления <...>, элемент управленческого цикла, стадию процесса управления»<sup>6</sup>, а также как «способ обеспечения законности»<sup>7</sup>, сущность которого состоит в «наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного субъекта; получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; принятии мер

---

<sup>3</sup> Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973. – С. 26.

<sup>4</sup> Там же. С. 23.

<sup>5</sup> Понтович Э.Э. Финансовый контроль. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. – С. 6–7.

<sup>6</sup> Алехин А.П. Административное право. – М.: Зерцало–М, 2013. – С. 10–11.

<sup>7</sup> Козлов Ю.М. Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Юрист, 2006. – С. 437.

по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям, <...> мер по привлечению к ответственности»<sup>8</sup>.

Концепция дуализма контрольной деятельности полностью применима и к валютному контролю, реализуемому в сфере финансовых правоотношений для обеспечения деятельности государства и выполнения его функций. Валютный контроль является одним из направлений финансового контроля, который по своей правовой природе относится к государственному контролю. Финансовый контроль – это институт финансового права, признаваемый важным элементом осуществления управления в регулируемой финансовым правом области общественных отношений; он обеспечивает реализацию контрольной функции финансов, определяет направления совершенствования правового регулирования отношений в финансовой сфере.

Особенно ярко дуализм контроля (в том числе и роль уполномоченных банков) проявляется при анализе способов регулирования отношений, складывающихся в финансовой сфере. Общеизвестная классификация опирается на разделение применяемых методов регулирования на экономические и юридические. Такая классификация подтверждается в исследованиях по административному праву (Ю.М. Козлов отмечает, что при регулировании используются «две группы методов, а именно – административные и экономические»<sup>9</sup>), и в специализированных исследованиях вопросов валютного регулирования (И.Н. Платонова: «В условиях рыночной экономики выделяются <...> рыночное и государственное регулирование международных валютных отношений»<sup>10</sup>).

В условиях валютной монополии контроль сводился к правоохранительной деятельности, и его цель состояла в выявлении нарушителей режима валютной

---

<sup>8</sup> Алехин А.П. Административное право. – М.: Зерцало–М, 2013. – С. 447.

<sup>9</sup> Козлов Ю.М. Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Юрист, 2006. – С. 285.

<sup>10</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 132.



монополии. Однако чем меньше становилось валютных ограничений, тем меньше в валютном контроле проявлялось исключительно правоохрнительное начало.

Ситуация, сложившаяся в стране в настоящее время, предопределяет по-прежнему сохраняющийся дуализм валютного контроля: и как управленческой деятельности (данные контроля используются для обратной связи, для выработки валютной политики, для управления в финансовой сфере), и как деятельности в целях обеспечения законности и финансовой дисциплины.

В будущем, при переходе к свободной конвертируемости валюты и полной либерализации в валютной сфере валютный контроль должен будет использоваться только для целей сбора информации и обеспечения обратной связи в финансовом праве (то есть для определения необходимости более активного использования финансово-правового регулирования). Правоохрнительная составляющая будет сведена к минимуму или заменена осуществлением финансового мониторинга в виде противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

Нельзя согласиться с мнением ряда исследователей<sup>11</sup> о том, что целесообразно отказаться от валютного контроля или лишить кредитные организации не свойственных им контрольных полномочий. Такой подход может привести к серьезным негативным последствиям, так как именно уполномоченные банки обеспечивают обратную связь между действиями подконтрольных субъектов и юридическими решениями (то есть определение влияния правовой надстройки на действия хозяйствующих субъектов), именно банки могут выполнять функции контроля эффективно и без возложения дополнительной нагрузки на государство или участников операций.

Одновременно в настоящее время необходимо добиться увеличения эффективности и работоспособности валютного регулирования в целом.

---

<sup>11</sup> См.: Сапожников Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13; Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 147; Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 149.

Ужесточение валютных ограничений, по нашему мнению, не представляется перспективным направлением развития валютного регулирования. Введение ограничений на вывоз капитала и иных юридических мер жесткого валютного регулирования может негативно сказаться на устойчивости национальной валюты и инвестиционной привлекательности страны.

В то же время система валютного контроля (как составная часть валютного регулирования) может быть подвергнута серьезным изменениям, чтобы валютное регулирование эффективно достигало поставленных перед ним целей. Для этого необходимо превратить валютный контроль из института, нацеленного исключительно на поиск нарушителей валютного законодательства, в институт, также обеспечивающий работоспособность валютного регулирования. Государственные органы, реализующие экономические и юридические меры валютной политики, должны располагать сведениями о текущем положении дел в валютной сфере, о воздействии принимаемых мер на поведение участников валютных отношений.

Таким образом, в рамках финансовой деятельности государства будет осуществляться оценка регулирующего воздействия, которая также в правовой науке называется обратной связью, что должно быть воспринято при осуществлении валютного контроля (и финансового контроля в целом). Одновременно валютный контроль должен быть ориентирован на выявление нарушений валютного законодательства, обеспечение законности в валютной сфере и применение соответствующих адекватных мер к нарушителям.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности тематики диссертационного исследования. Она позволяет выявить недостатки действующего валютного законодательства, сформулировать конкретные предложения по его совершенствованию, и, одновременно, избрав отправной точкой изучение валютного контроля и деятельности его основных субъектов (уполномоченных банков), сделать большой шаг вперед в развитии теории финансового контроля (и одного из его направлений – валютного контроля) как

одного из основных институтов финансового права. Анализируемые в работе вопросы коррелируют с проблемами на финансовом рынке, направлены на решение актуальных задач не только валютной, но и финансовой сферы в целом. Отдельные положения действующего законодательства требуют серьезной доработки для более активного использования возможностей уполномоченных банков при проведении финансового контроля в современных условиях.

**Степень разработанности темы.** Исследованию валютного регулирования и валютного контроля посвящено немало работ в правовой доктрине. К этой проблематике обращались такие видные ученые, как Н.М. Артемов, Н.Ю. Вашкович, Н.Н. Косаренко, В.М. Крашенинников, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, А.Ю. Лисицын, В.Е. Пономаренко, Г.А. Тосунян, И.В. Хаменушко. Одними из первых исследователей международных валютных отношений были А.Б. Альтшулер, В.И. Лисовский, И.Н. Платонова, Л.И. Фрей, В.Ф. Эбке, а финансового контроля – И.А. Белобжецкий, Э.А. Вознесенский, Э.Э. Понтович. Изучены работы зарубежных исследователей, обращавших свое внимание на проблемы валютного регулирования и валютного контроля, а именно: труды С.Л. Брю, П.Х. Линдера, К.Р. Макконнелла, В.Ф. Эбке.

Существенное значение для отделения тематики проведенного исследования от смежных отраслей имели работы основоположников науки финансового права: В.В. Бесчеревных, Е.А. Ровинского, Р.О. Халфиной. Финансовый мониторинг и теории обратных связей в финансовых правоотношениях и финансово-правовом регулировании проанализированы в работах О.Н. Горбуновой. На важность обратных связей при управлении обществом и определении вектора развития, в том числе в правовой сфере, обращено внимание Г.В. Атаманчука и В.Г. Афанасьева<sup>12</sup>.

Однако в большинстве научных работ не было задачи специального исследования банков как субъектов валютного контроля, их полномочий,

---

<sup>12</sup> См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: Профобразование, 2003. – 158 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2011. – 525 с.; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.

используемых методов при проведении контроля, а также перспектив развития роли уполномоченных банков в качестве агентов валютного (тем более финансового) контроля.

Основное внимание в современных исследованиях, как правило, уделяется прикладным аспектам, изучению подзаконных актов, устанавливающих порядок предоставления документов учета и отчетности по валютным операциям, а также этапам развития валютного регулирования и валютного контроля. Исследование проблематики выполнения коммерческими организациями валютного контроля по поручению государства ограничивается комментарием существующих прав и обязанностей агентов валютного контроля.

В литературе советского периода основное внимание уделялось исследованию общеконтрольных полномочий Государственного банка, изучение полномочий коммерческих банков не могло состояться в силу объективных причин.

Поскольку рассматриваемая нами проблематика находится на стыке банковского и валютного законодательства, были изучены труды ученых, исследовавших правовое регулирование банковской деятельности, а именно Е.Ю. Грачевой, А.Я. Курбатова, Е.Б. Лаутс, А.А. Тедеева, Г.А. Тосуняна, Н.Д. Эриашвили. Однако основным предметом и задачей этих исследований не было детальное изучение вопросов валютного контроля либо исследование ограничивалось положениями, содержащимися в Федеральном законе от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>13</sup> (далее – Закон «О валютном регулировании»).

Проанализирован также ряд работ, в которых исследовано наделение банков полномочиями органов государственной власти, например, труды Е.В. Аббясовой, И.В. Рукавишниковой. Однако и в них авторы не ставили в качестве основной задачу теоретического анализа расширения контрольных полномочий банков и наделения их статусом агентов не только валютного, но и

---

<sup>13</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4859.

финансового контроля. В этих работах также не акцентируется внимание на роли банков как субъектов, обеспечивающих обратную связь и предоставляющих сведения для развития финансово-правового регулирования.

Ряд положений, представленных в настоящей работе, исследуются впервые в связи с их особой актуальностью, проявившейся в 2014-2015 гг.

Так, не получали пока детального освещения в правовой литературе вопросы места банковских учреждений в системе валютного контроля тех зарубежных стран, которые сохраняют и развивают валютное регулирование и валютный контроль. Также не подвергались детальному анализу вопросы юридической ответственности уполномоченных банков в валютной сфере и соответствующие составы правонарушений.

Имеющиеся исследования о роли банков в валютной сфере либо проведены в рамках изучения экономической составляющей, как, например, труды Д.И. Степановой, В.В. Козлова, либо затрагивали лишь отдельные юридические аспекты, с момента издания которых прошло значительное время, как работы Ж.У. Курмангалиева, Н.В. Сапожникова.

Труды названных отечественных и зарубежных ученых – специалистов в области финансового и банковского права, финансового и валютного контроля являются **теоретической основой диссертационного исследования.**

Ознакомление с документами, издаваемыми Международным валютным фондом<sup>14</sup>, показало, что проводимые фондом исследования не затрагивают юридических аспектов использования государствами-членами коммерческих организаций в системе валютного контроля; большинство исследований рассматривают лишь экономическую сторону валютной политики государств-членов фонда. Привлечение тех или иных субъектов к проведению валютного контроля, детальная организация валютного контроля – все это не регулируется Международным валютным фондом, а остается прерогативой государств-членов

---

<sup>14</sup> См.: International monetary fund [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/index.htm>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ. (дата обращения: 07.04.2014).

фонда. Эти положения регулируются национальным законодательством; иногда – также международными соглашениями государств в рамках регионального сотрудничества. Примером такого международного соглашения является Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014<sup>15</sup>, в котором предусматриваются меры, направленные на проведение согласованной валютной политики.

**Объект и предмет исследования.** Объектом выполненного исследования являются отношения, складывающиеся в системе банковского валютного контроля, сформировавшейся в настоящее время в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в связи с выполнением уполномоченным банком функций субъекта валютного контроля. Предметом исследования выступают правовые нормы, регламентирующие порядок выполнения банком полномочий субъекта валютного контроля, соответствующие законодательные и подзаконные акты (принятые на территории Российской Федерации и за ее пределами), межгосударственные соглашения Российской Федерации, затрагивающие вопросы валютного контроля, имеющаяся правоприменительная практика, правовая доктрина и научные концепции, содержащиеся в правовой и экономической литературе.

Валютный контроль признается одним из основных направлений финансового контроля, представляющего собой важнейший институт финансового права<sup>16</sup>. Таким образом, исследование отношений и норм, действующих в сфере выполнения уполномоченным банком функций субъекта валютного контроля, должно относиться к исследованию в области финансового права.

---

<sup>15</sup> См.: Официальный интернет портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>16</sup> См.: Бесчеревных В.В. Советское финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1982. – 424 с.; Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – 194 с.; Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / В кн.: Вопросы советского административного и финансового права / Отв. ред. В.М. Коток. – М.: Издательство Академии Наук СССР, 1952. – 216 с.

Как отмечено Е.А. Ровинским и Р.О. Халфиной, к предмету финансового права относятся нормы, регулирующие «все многообразие отношений, возникающих в процессе деятельности государства в области аккумуляции и распределения им денежных средств для обеспечения выполнения его основных функций... и с целью создания материальных условий для выполнения его основных функций»<sup>17</sup>, «финансовое право <...> есть совокупность норм, регулирующих отношения в области финансовой деятельности государства в целях обеспечения выполнения задач и функций государства»<sup>18</sup>; «к области финансового права относятся все нормы, регулирующие финансовую деятельность государства, независимо от того, какие конкретно органы эту деятельность осуществляют»<sup>19</sup>. Деятельность субъектов валютного контроля, их полномочия и задачи, а также порядок выполнения ими своих функций, в том числе сбора информации для обеспечения управления и нормативного регулирования, относятся к предмету финансового права.

Порядок получения уполномоченным банком информации и ее важность для достижения целей валютного контроля, для обеспечения обратной связи не рассматриваются в настоящем исследовании с позиций изучения информационных отношений как самостоятельного объекта правового регулирования или правового режима такой информации. Объект настоящего исследования включает отдельные правоотношения, связанные с получением банком и дальнейшим использованием информации, но лишь постольку, поскольку она является результатом осуществления валютного контроля, а применение полученных данных позволяет решать стоящие перед валютным регулированием задачи.

---

<sup>17</sup> Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / В кн.: Вопросы советского административного и финансового права / Отв. ред. В.М. Коток. – М.: Издательство Академии Наук СССР, 1952. – С. 182.

<sup>18</sup> Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 64.

<sup>19</sup> Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / В кн.: Вопросы советского административного и финансового права / Отв. ред. В.М. Коток. – М.: Издательство Академии Наук СССР, 1952. – С. 193.

Порядок выполнения банком функций субъекта контроля исследуется автором не с позиций изучения банка как участника административных правоотношений или субъекта административной юрисдикции (выполнение уполномоченным банком управленческих, исполнительных и распорядительных функций). Исследованию подвергается выполнение банком предусмотренных финансовым правом функций субъекта валютного контроля, чья деятельность (наряду с иными субъектами валютного контроля) направлена на обеспечение стабильности национальной валюты и правопорядка в валютной сфере.

В настоящем исследовании основное внимание уделяется именно правовой форме финансовой деятельности государства и субъектов, действующих в его интересах, а также возникающим в связи с этой деятельностью отношениям, а не исследованию самих финансовых отношений, которые тесно связаны с предметом финансового права. Финансовые отношения – одна из форм экономических отношений, которые «будучи урегулированными нормами права, становятся правоотношениями»<sup>20</sup>; они нередко претерпевают существенные изменения под воздействием норм права.

Необходимо также отметить, что непосредственным объектом исследования не были близкие, но не относящиеся собственно к валютному контролю отношения, возникающие в результате банковского надзора, противодействия легализации преступных доходов, анализа контролируемых сделок согласно налоговому законодательству. В предмет исследования не входили правовые нормы, регулирующие вопросы стабильности банковской системы, в том числе содержащиеся в документах Базельского комитета по банковскому надзору, в документах международных органов по финансовой стабильности, касающихся рискованных и иных подозрительных сделок, а также в документах, регулирующих валютно-кредитный и валютно-расчетный режимы. Некоторые близкие к валютному контролю отношения и правовые нормы были исследованы для правильного понимания валютного контроля как неотъемлемой части

---

<sup>20</sup> Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 61.



финансового контроля, а также для его сравнения с другими направлениями контрольной деятельности.

Для сравнительно-правового анализа, для выявления тенденций развития валютного контроля в России и других странах, для определения возможных перспектив развития деятельности уполномоченных банков в системе валютного контроля автором к предмету исследования отнесены нормы валютного законодательства ряда зарубежных стран, представляющих наиболее интересный и актуальный опыт применения системы валютного контроля – Китая, Венесуэлы, Аргентины, стран СНГ.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы разработать правовую концепцию совершенствования валютного контроля и увеличения его значимости и эффективности для системы государственного финансового контроля с помощью усиления роли, которую играют уполномоченные банки, включая комплекс мер по совершенствованию действующего законодательства.

Поставленная цель исследования предопределила постановку и решение следующих задач:

- определение понятий «валютный контроль», «агент финансового контроля», «банк как агент валютного контроля»; содержания термина «уполномоченный банк»;
- формулирование целей валютного контроля как одного из направлений финансового контроля;
- определение полномочий банков в системе валютного контроля в Российской Федерации;
- сравнение правового положения уполномоченных банков в Российской Федерации с правовым положением банковских учреждений в других странах, применяющих валютный контроль;
- формулирование предложений и научное обоснование идей по совершенствованию деятельности и расширению полномочий банков в механизме

валютного контроля на основе теоретических положений исследования, с учетом законодательной и правоприменительной практики, а также правовой доктрины;

- создание системы мониторинга валютных операций;
- построение теоретической и практической модели создания единой информационной системы валютного контроля в Российской Федерации;
- обоснование возложения на коммерческие организации функций органов государственной власти в сфере финансового контроля, а также в перспективе - определенных властных полномочий;
- разработка теоретической основы и правовой базы для выделения особой категории субъектов финансового контроля – «агентов финансового контроля»;
- выявление направлений государственного финансового контроля, в которых уполномоченный банк может быть наделен полномочиями агента контроля;
- разработка предложений по совершенствованию института ответственности уполномоченных банков за нарушения валютного законодательства.

**Научная новизна** настоящего исследования заключается в том, что оно представляет собой первый комплексный анализ роли уполномоченных банков в системе валютного контроля и их деятельности, направленной не только на обеспечение законности (то есть имеющей сугубо правоохранительное начало), но и на установление обратной связи, перспектив создания на базе уполномоченных банков агентов финансового контроля и наделения банков определенными властными полномочиями.

Настоящую работу также можно рассматривать как первый труд, содержащий комплексное исследование правовой природы возложения на уполномоченные банки функций органов государственной власти, анализ положений законодательства и позиций правоприменительной практики.

Впервые в российской правовой доктрине пристальное внимание уделено регулированию контрольных полномочий банков в зарубежных юрисдикциях.

Обозначены предложения по расширению полномочий банков как контрольных субъектов, не высказывавшиеся ранее: наделение уполномоченных банков правом приостанавливать валютные операции, отвечающие признакам сомнительности, запрашивать дополнительные документы для оценки соответствия валютной операции закону, блокировать денежные средства в сумме валютной операции в установленных законом случаях.

Предложено создание единой информационной системы валютного контроля (в дальнейшем – ее имплементация в единую информационную систему финансового контроля), которая могла бы объединять информацию, получаемую от субъектов по различным направлениям контрольной деятельности, большую часть сведений в которую должны представлять уполномоченные банки. Это позволит эффективнее решать задачи, стоящие перед государством в финансовой сфере, в том числе обеспечивать законность финансовых операций и оперативно определять необходимость правового регулирования финансовых отношений.

**На защиту выносятся следующие положения, отражающие новизну диссертационного исследования:**

**1.** Предложено определение понятия «валютный контроль», под которым следует понимать деятельность государственных органов и уполномоченных государством организаций, направленную на получение целостной информации о совершаемых валютных операциях для эффективной выработки и реализации государственной политики, а также на проверку соответствия валютных операций действующему законодательству. Уполномоченные банки должны признаваться ключевыми субъектами этого направления контрольной деятельности, поскольку именно они генерируют информацию о валютных операциях как для целей корректировки управленческого воздействия в финансовых правоотношениях, так и для выявления валютных правонарушений. При переходе к режиму свободного совершения валютных операций валютный контроль будет иметь исключительно

информационную цель, главную роль в котором будут играть уполномоченные банки.

2. Необходимо расширить полномочия уполномоченных банков в качестве агентов валютного контроля, а именно: предоставить им полномочия по выявлению и приостановке операций, идущих с нарушением закона или отвечающих критериям сомнительности, полномочия запрашивать дополнительные документы для оценки валютной операции на предмет соответствия ее действующему законодательству. Критерии сомнительных валютных операций предложены для закрепления на законодательном уровне. Уполномоченным банкам должны быть предоставлены отдельные властные полномочия для реализации функций агентов контроля; в то же время наделение уполномоченных банков полномочиями по привлечению виновных лиц к ответственности не представляется возможным.

Обоснованность такого подхода подтверждается необходимостью обеспечить большую эффективность, оперативность и экономичность валютного контроля для государства, а также позицией Конституционного Суда РФ и правовой доктрины, в соответствии с которыми на негосударственные учреждения допускается возлагать отдельные государственные функции для реализации публично значимых задач и публичных интересов. С учетом более активного участия уполномоченных банков в проведении валютного контроля есть основания для постепенного перехода к особому методу контроля - мониторингу валютных операций, используемому для выделения тех операций, в отношении которых будет выполняться более глубокий детальный контроль.

Предложен перечень критериев мониторинга валютных операций: 1) наличие сомнительных условий в договоре; 2) размер денежных средств, переводимых при расчетах по валютной операции; 3) контрагент по валютной операции и страна, в которую переводятся денежные средства в рамках расчетов по валютной операции; 4) изменение сторонами существенных условий договора и порядка расчетов по валютной операции; 5) выявление фактических

обстоятельств, свидетельствующих о сомнительности, мнимости, притворности сделки либо об иных экономических показателях сделки, отличных от заявленных уполномоченному банку.

**3.** Статус уполномоченного банка как агента валютного контроля для эффективного выполнения его функций предполагает наделение банка полномочиями «гаранта валютного контроля», то есть лица, обеспечивающего применимость санкций, наложенных на участников валютных операций. Это должно достигаться путем предоставления банку права блокировать суммы в размере проводимых сомнительных операций на банковских счетах клиентов. Предлагается восстановить институт «гарантии валютного контроля», действовавший в российском законодательстве в 1995-2000 гг. и обеспечивший улучшение валютной дисциплины.

**4.** Предложены меры по созданию единой информационной системы валютного контроля при сохранении гарантии банковской тайны. С помощью такой системы можно добиться оперативности обмена информацией и применения соответствующих мер реагирования. Предлагается: 1) установление обязанности лиц, осуществляющих валютный контроль на территории Российской Федерации (органов и агентов валютного контроля), по включению в единую информационную систему сведений об участниках валютной операции, о содержании валютной операции и соответствующих документов о валютной операции; 2) обеспечение доступа к сведениям о проводимых валютных операциях органов и агентов валютного контроля; 3) использование единой системы контроля для достижения выявленных в процессе исследования целей валютного контроля, а также для организации валютного контроля с максимальной эффективностью и минимизацией затрат на его проведение. В настоящий момент система обмена данными между субъектами валютного контроля является слабым местом в механизме контроля, в связи с чем требует серьезной доработки.

**5.** Уполномоченный банк, благодаря особенности своего правового статуса и положения во взаимоотношениях с клиентами, а также в целях совершенствования системы финансового контроля в Российской Федерации должен рассматриваться не только как агент валютного контроля, но и как агент финансового контроля.

Под агентом валютного контроля стоит понимать уполномоченный государством орган или организацию, ведущую деятельность, направленную на сбор информации о валютных операциях (учет и контроль отчетности по ним), на выявление операций, которые нарушают или могут нарушить валютное законодательство РФ, на пресечение возможных нарушений и передачу информации о выявленных нарушениях органам валютного контроля.

Агентом финансового контроля признается лицо (уполномоченный государством орган или организация), на которое законом возложена обязанность сбора информации по нескольким направлениям финансового контроля и ее представления в уполномоченные органы для обеспечения совершенствования нормативного регулирования в финансовой сфере и для поддержания законности в целях последующего применения мер к нарушителям.

**6.** Особое правовое положение уполномоченного банка в валютных правоотношениях предполагает и специфику инструментария осуществления контрольной деятельности: 1) уполномоченный банк несмотря на статус субъекта валютного контроля не наделен какими-либо полномочиями применения мер принуждения в отношении подконтрольных субъектов, однако обязан в случае выявления нарушения передать информацию об этом компетентным государственным органам. Такое правовое положение субъекта контроля не характерно для финансового права; 2) только уполномоченный банк в системе субъектов валютного контроля наделен полномочиями предупреждения совершения валютных правонарушений участниками валютных операций; 3) применяя метод наблюдения в ходе контрольной деятельности, уполномоченный банк непрерывно и массово собирает в интересах и по поручению государства

необходимую информацию в стандартных формах учета и отчетности; обрабатывает ее и передает уполномоченным органам.

Инструментарий контрольной деятельности уполномоченных банков позволяет говорить о правомерности выделения такой категории контролируемых субъектов, как агенты контроля, которые наделены специфическими полномочиями и одновременно имеют особое значение для системы финансового контроля.

Качественное развитие и дальнейшее повышение эффективности системы валютного контроля (а также системы финансового контроля) может быть достигнуто расширением инструментария агентов контроля.

**7.** Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях должно быть доработано в части ответственности уполномоченных банков за валютные правонарушения в связи с пробелами законодательного регулирования, а также повышенной общественной опасностью валютных правонарушений, совершаемых уполномоченными банками:

а) положения об ответственности банков за нарушения валютного законодательства должны содержаться в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. В нем должна быть предусмотрена ответственность за нарушения, допущенные: 1) уполномоченным банком как участником валютной операции; 2) уполномоченным банком как агентом валютного контроля. Положения иных нормативных актов за валютные правонарушения к уполномоченным банкам применяться не должны;

б) действующее законодательство должно быть дополнено специальными положениями об ответственности банков как агентов валютного контроля за нарушения валютного законодательства. Ответственность должна наступать: 1) за проведение валютных операций клиентов без обосновывающих документов; 2) за ненаправление необходимой информации в Банк России; 3) за нарушение уполномоченным банком требований валютного законодательства при передаче ему полномочий по ведению документов учета и отчетности; 4) за иные

нарушения, допущенные уполномоченным банком как агентом валютного контроля;

в) на уровне федерального закона должны быть установлены следующие полномочия вышестоящих органов (Банка России и органа исполнительной власти) в части контроля за соблюдением валютного законодательства уполномоченными банками: 1) по проведению проверок соблюдения уполномоченными банками требований валютного законодательства как участниками валютных операций и как агентами валютного контроля; 2) по возбуждению дел об административных правонарушениях и привлечению уполномоченных банков – нарушителей к административной ответственности.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Исследование, проведенное автором, и предложенные выводы могут быть полезны для развития теории финансового, в частности валютного, контроля; системы субъектов контрольной деятельности; обоснования правовой природы наделяния коммерческих организаций публичными полномочиями; определения основных целей валютного контроля в системе государственного финансового контроля, места агентов контроля в системе контролируемых субъектов, а также используемого ими инструментария; могут быть использованы при подготовке учебных пособий по финансовому праву, а также при формировании и обосновании теоретических предложений по развитию и расширению контрольных полномочий кредитных организаций.

Практическая значимость работы объясняется конкретными правовыми проблемами, выявленными по результатам исследования. Предложенные меры решения указанных проблем и совершенствования деятельности уполномоченных банков в сфере валютного контроля могут быть использованы для разработки проектов изменений существующих нормативно-правовых актов, для формирования основных направлений валютной политики, а также для совершенствования системы валютного контроля и повышения его эффективности в нашей стране, в том числе с учетом зарубежного опыта.



**Методология и методы исследования.** В настоящем исследовании применены различные общенаучные и специальные методы познания, позволившие обеспечить всесторонность изучения анализируемого явления, а также достоверность и непротиворечивость положений диссертационной работы.

В качестве основных методов использованы диалектический и формально-юридический методы, позволившие исследовать теоретические вопросы валютного контроля в стране и вопросы участия уполномоченных банков в его осуществлении, раскрыть сущность изучаемого правового явления. С их помощью был проведен всесторонний анализ понятия «уполномоченный банк», «агент валютного контроля», «агент финансового контроля», сформировавшейся системы валютного контроля и полномочий, которыми наделены банки в финансовой сфере, порядка обмена сведениями между уполномоченными банками и другими субъектами валютного контроля, а также были определены перспективы совершенствования их деятельности.

С помощью специальных методов (сравнительно-правового и исторического) удалось выявить сходства и различия современного правового статуса уполномоченных банков с тем, которым они были наделены ранее в российской системе валютного контроля и которым они обладают в зарубежных странах. Применение системно-структурного метода позволило проанализировать правовое положение уполномоченных банков в системе субъектов валютного контроля и развить идеи о расширении их функций и наделении статусом агентов финансового контроля.

**Степень достоверности результатов исследования.** Достоверность результатов исследования, сформулированных положений и выводов обеспечивается тщательным изучением и анализом достижений науки финансового права, правовой доктрины, действующих и утративших силу нормативных правовых актов Российской Федерации и зарубежных стран, правоприменительной практики. Достоверность положений, выводов и рекомендаций подтверждается их аргументированностью, применением

различных методов исследования, а также проведенной апробацией результатов исследования.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», состоявшемся в сентябре 2014 года. Отдельные положения диссертационного исследования использованы при проведении семинарских занятий, в том числе по теме «Валютный контроль в Российской Федерации и за рубежом».

Ряд теоретических и практических положений, содержащихся в диссертационном исследовании, опубликованы в 2013-2014 гг. в российских научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, общим объемом 5,7 п.л.

Отдельные результаты исследования изложены в выступлении автора на научно-практической конференции «Ломоносов-2014» по теме «Уполномоченные банки в системе валютного контроля: международно-правовой аспект», а также тезисах данного выступления. Выступление автора признано лучшим в секции «Финансовое право».

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом 5,9 п.л. Все публикации по теме диссертации.**

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендуемых ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Кораблин, В.В. Перспективы изменений в валютном законодательстве с учетом вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию / В.В. Кораблин // Законодательство. – 2013. – № 2. – С. 51–59. – 0,9 п.л.

2. Кораблин, В.В. Перспективы изменений в валютном законодательстве с учетом формирования Единого экономического пространства / В.В. Кораблин // Законодательство. – 2013. – № 4. – С. 39–49. – 1 п.л.

3. Хаменушко, И.В., Кораблин, В.В. Валютное законодательство в России и за рубежом: от монополии к регулированию – и обратно? / И.В. Хаменушко, В.В. Кораблин // Законодательство. – 2014. – № 11. – С. 74–87. – 1,1 п.л.

4. Кораблин, В.В. Регулирование деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля. Сравнение с правовым положением уполномоченных банков / В.В. Кораблин // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2240–2247. – 0,8 п.л.

5. Кораблин, В.В. Валютное законодательство в России и странах СНГ: от монополии к регулированию. Часть 1 / В.В. Кораблин // Судебная практика в Западной Сибири. – 2014. – № 3. – С. 71–86. – 0,9 п.л.

6. Кораблин, В.В. Валютное законодательство в России и странах СНГ: от монополии к регулированию. Часть 2 / В.В. Кораблин // Судебная практика в Западной Сибири. – 2014. – № 4. – С. 87–104. – 1 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

7. Кораблин, В.В. Уполномоченные банки в системе валютного контроля: международно-правовой аспект // Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2014» // Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2014. — 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. – 0,2 п.л.

**Структура диссертации** объясняется поставленными целями и задачами исследования, а также особенностью правового положения уполномоченного банка. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения. Представлены также перечень проанализированных правовых актов, принятых в Российской Федерации и в иных юрисдикциях, библиографический список использованных научных трудов.

## ГЛАВА 1. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ БАНК В СИСТЕМЕ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

### 1.1. Валютный контроль в валютно-правовом режиме

Основной задачей государства в валютной сфере является проведение эффективной государственной валютной политики, в том числе с использованием юридических мер валютного регулирования и мер валютного контроля; обеспечение устойчивой экономической ситуации в стране и стабильности национальной валюты, а также поддержание режима законности и осведомленности уполномоченных органов о валютных операциях и возможных тенденциях развития финансовых отношений в целях их урегулирования нормами финансового права.

Под валютной политикой стоит понимать управление в валютной сфере, то есть совокупность юридических и экономических мер, принимаемых государством в сфере обращения валюты и валютных ценностей, которая позволяет обеспечить реализацию функций и достижение поставленных целей в валютной сфере и в целом в сфере финансовой деятельности. Так государство воздействует на регулируемые отношения для реализации своих функций.

Многие авторы валютной политикой признают систему мер, направленных на регулирование отношений в валютной сфере и «реализацию <...> экономических интересов Российской Федерации»<sup>21</sup>. Валютная политика призвана обеспечить устойчивость национальной валюты; повысить ее конвертируемость, стимулировать развитие «рынка в целях увеличения

---

<sup>21</sup> Курмангалиев Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 12.

экономического потенциала и повышения роли страны в системе мировых хозяйственных связей»<sup>22</sup>.

Валютная политика государства в зависимости от валютно-правового режима предусматривает использование определенных экономических и (или) юридических мер, а проведение независимой валютной политики невозможно без такого важного признака государства, как его суверенитет. Суверенитет признается неделимым, однако есть ряд составляющих, при отсутствии которых нельзя признать государство подлинно суверенным. Одна из таких составляющих – валютный суверенитет, под которым следует понимать способность государства проводить самостоятельную валютную политику, независимо определять порядок обращения валют и валютных ценностей на своей территории.

В современном мире достичь полноценного валютного суверенитета крайне сложно. Усмотрение государств в части принятия решений в области валютной политики серьезно ограничено Уставом Международного валютного фонда. Это мнение отражено в работах ряда авторов, указывающих, что валютный суверенитет доступен «только тем странам, которые не являются членами Фонда»<sup>23</sup>.

В основе валютного суверенитета находятся такие признаваемые большинством авторов права государства, как «установление законного платежного средства и обязанность организовывать его функционирование»<sup>24</sup>, поддержание стабильного курса национального платежного средства. Тем самым основой валютной политики следует признать именно валютный суверенитет, который предопределяет участие государства в функционировании и поддержании устойчивости национальной валюты на территории страны через различные механизмы.

---

<sup>22</sup> Сапожников Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 88.

<sup>23</sup> Лисицын А.Ю. Финансово-правовые основы денежно-кредитной и валютной политики Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 26.

<sup>24</sup> Там же. С. 11.

Тенденции валютной политики определяются валютно-правовым режимом, то есть режимом выполнения валютных операций и контроля за их совершением: режимом валютной монополии, валютного регулирования или полной либерализации валютной сферы, под которой вслед за большинством авторов следует понимать «отсутствие валютных ограничений и свободную конвертируемость валют»<sup>25</sup>. Задача каждого режима и проводимой валютной политики состоит в обеспечении надлежащего функционирования валютного рынка и курса национальной валюты. Это достигается различным сочетанием экономических и юридических мер.

Между проводимой государством валютной политикой и финансовой деятельностью государства в иных сферах имеет место прямая связь: государству необходимо обеспечить устойчивость и стабильность национальной валюты, так как сбор налоговых платежей, пополнение бюджета, определение планов по расходованию бюджетных средств производятся в национальной валюте. Неустойчивость курса валюты затрудняет конвертацию государством средств в иностранную валюту для осуществления международных расчетов, а также приводит к неопределенности, связанной с принятием и исполнением бюджета.

Складывающийся в стране валютно-правовой режим следует рассматривать как следствие проводимой государством валютной политики, как результат проявления государством валютного суверенитета. Валютная политика есть деятельность, а режим – это состояние, достигнутое посредством конкретных действий. Проведение валютной политики всегда сопровождается теми или иными правовыми действиями: введением или отменой юридических мер валютного регулирования и валютного контроля; заменой юридических мер экономическими или наоборот.

В настоящее время в Российской Федерации действует режим валютного регулирования, состоящий из валютных ограничений и валютного контроля.

---

<sup>25</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2–е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 655.

Понятие «валютное регулирование» в законодательстве отсутствует. В правовой доктрине сложилось единообразие в определении этого термина. Большинство авторов придерживается мнения, что валютным регулированием следует признать деятельность государственных органов, направленную на регламентирование «порядка совершения сделок с валютными ценностями <...> на определенном историческом этапе»<sup>26</sup>; совокупность мер «воздействия на участников внешнеэкономической деятельности» в целях охраны публичных интересов<sup>27</sup>. По мнению ряда исследователей, валютное регулирование «сводится к установлению определенных ограничений, за соблюдением которых призваны наблюдать органы и агенты валютного контроля»<sup>28</sup>.

Валютным регулированием в ряде исследований признается «позитивное воздействие государства на участников валютных операций, выражающееся в совокупности мероприятий, направленных на достижение проводимой государством валютной политики»<sup>29</sup>. Важная роль валютного регулирования проявляется в формировании валютных резервов, проведении валютного и экспортного контролей, обеспечении международных расчетов, государственной регламентации внутренних и международных валютных отношений; издании нормативных актов. Валютное регулирование выполняется с помощью четко предусмотренных законодательством инструментов «путем воздействия на валютные операции и курс национальной валюты»<sup>30</sup>.

Каждое из приведенных выше определений имеет ценность для понимания сущности валютного регулирования. Однако суммируя перечисленные аспекты, стоит согласиться с мнением, что валютным регулированием признается

---

<sup>26</sup> Курмангалиев Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 70; Косаренко Н.Н. Валютное право: курс лекций. – М.: ФЛИНТА: МПСУ, 2011. – С. 8–9.

<sup>27</sup> См.: Лебедева М.Е. Валютный контроль и его роль в приостановке утечки капитала и репатриации валютной выручки в РФ: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт–Петербург, 2000. – С. 12.

<sup>28</sup> Курмангалиев Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 71.

<sup>29</sup> Сапожников Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 88.

<sup>30</sup> Степанова Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 14–16.

комплекс мер, «направленных на упорядочение движения валютных потоков внутри страны и на мировом валютном рынке», что позволяет «поддерживать стабильность денежной единицы, систему взаиморасчетов; перелив капиталов между отраслями, создание условий для сбалансированности платежного баланса; формирования золотовалютных резервов страны»<sup>31</sup>.

Основные задачи валютного регулирования определены в преамбуле к Закону «О валютном регулировании». Главная задача валютного регулирования и всех его составляющих – поддержание стабильности национальной валюты и внутреннего валютного рынка.

Валютное регулирование состоит из двух основных компонентов:

- комплекса валютных ограничений, под которыми в правовой доктрине принято понимать определенные правила совершения валютных операций, «призванные в целях защиты национальной валюты воздействовать на поведение участников валютных операций установлением запретов или дополнительных обременений тех или иных валютных операций»<sup>32</sup>. В исследовании Л.А. Лунца к этому определению добавлена цель валютных ограничений – «накопление международных платежных средств в девизных банках»<sup>33</sup>;

- мер валютного контроля.

Контроль признан обязательным и важнейшим элементом управленческой деятельности. Управленческая деятельность включает этапы подготовки управленческого решения, его реализацию и контроль за исполнением.

В сфере публичных финансов контроль должен присутствовать на каждом этапе, оценивая законность и целесообразность решения в каждой сфере финансовой деятельности. Финансовый контроль как общее понятие (и валютный контроль как одно из направлений финансового контроля) – это важнейший

---

<sup>31</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 113–114.

<sup>32</sup> Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно–практическое пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 135.

<sup>33</sup> Лунц Л.А. Денежные обязательства в гражданском и коллизионном праве капиталистических стран. – М.: Изд-во МЮ СССР, 1948. – С. 194–195.



институт управления в регулируемой финансовым правом области общественных отношений, что определяет перспективы финансово-правового регулирования существующих и возникающих финансовых отношений в сфере финансовой деятельности, а также позволяет обеспечивать законность в этой сфере.

Валютный контроль обладает публичной природой; традиционно рассматривается исследователями как способ «реализации государственной валютной политики»<sup>34</sup>.

Термин «валютный контроль» не определен в законе, что порождает споры о его целях, направлениях и способах выполнения. Не было закреплено понятие валютного контроля и в советском законодательстве, где, однако, были определены цель и направления валютного контроля.

В соответствии со ст. 10 ранее действовавшего Закона РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>35</sup> целью валютного контроля признавалось обеспечение соблюдения валютного законодательства при проведении валютных операций, а направлениями – определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству, проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте, а также обязательств по продаже иностранной валюты, проверка обоснованности платежей в иностранной валюте и полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям.

Аналогичные цель и направления валютного контроля были представлены в Законе СССР от 01.03.1991 № 1982-1 «О валютном регулировании»<sup>36</sup>.

Большинство авторов указывают на правоохранный аспект валютного контроля, то есть на обеспечение соблюдения с его помощью действующих в стране правил совершения валютных операций и имеющихся ограничений. Валютный контроль понимается ими как способ обеспечения «соблюдения

---

<sup>34</sup> Кучеров И.И. Валютное право России. – М.: Юстицинформ, 2011. – С. 178.

<sup>35</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 12.11.1992. № 45. Ст. 2542.

<sup>36</sup> См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 12. Ст. 316.

валютного законодательства при осуществлении валютных операций»<sup>37</sup> «с учетом экономической и политической ситуации в стране»<sup>38</sup>.

Согласно традиционному пониманию, валютный контроль – это «комплекс <...> мер, осуществляемых <...> уполномоченными государственными органами или иными организациями и направленных на совершение валютных операций <...> в части валютных ограничений в соответствии с установленным порядком, а также на выявление, предупреждение и пресечение нарушений данного порядка»<sup>39</sup>.

Следует признать, что это классический подход к валютному контролю, который отвечает, пусть и не в полной мере, существующему положению вещей; отражает сохранение в стране юридических мер валютного регулирования и соответствует пониманию контроля еще с советских времен.

Д.В. Саберзянов и Н.Ю. Ефремова понимают валютный контроль как «способ государственного регулирования объема наличности в иностранной валюте и ее обменного курса на другие валюты»<sup>40</sup>. Однако с таким подходом довольно сложно согласиться: валютный контроль не регулирует объем наличности; он связан с соблюдением законодательных предписаний и сбором информации. Такое понимание ближе к определению валютного регулирования, а не валютного контроля.

<sup>37</sup> Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт–Петербург, 2006. – С. 59; Козлов В.В. Развитие валютного контроля коммерческих банков за экспортно–импортными операциями: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2003. – С. 10; Кудайберген К.К. Методические основы валютного регулирования и контроля в Республике Казахстан: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2009. – С. 15; Курмангалиев Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 69.

<sup>38</sup> Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт–Петербург, 2006. – С. 60.

<sup>39</sup> Губарева Т.Н. Финансово–правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 59; Тосунян Г.А. Валютное право Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Дело, 2004. – С. 28; Вострикова Л.Г. Валютное право: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2006. – С. 40; Степанова Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 20; Емелин А.В. Основы организации и функционирования системы валютного контроля в РФ // Деньги и кредит. – 2005. № 3. – С. 33; Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. – М.: Норма, 2000. – С. 120.

<sup>40</sup> Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт–Петербург, 2006. – С. 59; Саберзянов Д.В. Формирование механизма валютного контроля в коммерческом банке: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт–Петербург, 2000. – С. 54.

Также нельзя согласиться с мнением, что валютный контроль - это «система валютных ограничений, включающих мероприятия государства по надзору, регистрации и учету операций с валютой и валютными ценностями»<sup>41</sup>, так как законодательное требование (в данном случае – валютное ограничение) и контроль его соблюдения – не тождественные понятия.

Анализ приведенных определений валютного контроля дает возможность установить его сущность, которая заключается в том, что «уполномоченные субъекты, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных субъектов законам и поставленным перед ними задачам»<sup>42</sup>.

Необходимо добавить, что в основе валютного контроля лежит реализация государственной валютной политики, что невозможно обеспечить без наличия сведений о состоянии дел и происходящих процессах в валютной сфере, о воздействии предпринятых мер на конкретное поведение лиц. Все это указывает на важность сбора информации о проводимых валютных операциях в целях ее последующего использования в механизме обратной связи и определения направлений развития финансово-правового регулирования.

Таким образом, валютный контроль – это способ управления в финансовой сфере и регулируемой финансовым правом области отношений; форма обратной связи о влиянии юридического и экономического регулирования на финансовые отношения; способ обеспечения соблюдения валютных ограничений и иных законодательных требований в валютной сфере.

В широком смысле под валютным контролем стоит понимать совокупность действий, направленных на обеспечение экономической безопасности страны и соблюдение государственных интересов; в узком смысле – это конкретная

---

<sup>41</sup> Лебедева М.Е. Валютные операции коммерческих банков: учебное пособие. – Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербургского университета экономики и финансов, 2006. – С. 13.

<sup>42</sup> Крохина Ю.А. Валютное право: учебник для магистров, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция». – М.: Юрайт, 2013. – С. 271.

деятельность специальных субъектов, направленная на обеспечение соблюдения закона и сбор информации.

В зарубежной литературе под валютным контролем понимается сосредоточение валютных ресурсов у государства, ограничение государством ряда операций, лимитирование обмена национальной валюты, а также «объема импорта размером выручки от экспорта»<sup>43</sup>; «регулирование использования национальной валюты в международной торговле и финансах»<sup>44</sup>; «механическое воздействие на финансовые потоки между государством – эмитентом национальной валюты и иностранными государствами»<sup>45</sup>. Таким образом, термин «валютный контроль» в зарубежных исследованиях наделяется, как правило, значением, которое в российской доктрине придается понятию «валютное регулирование».

Нет в правовой доктрине однозначного понимания форм валютного контроля. Так, с одной стороны, формами валютного контроля следует признавать «проверки документов и сведений; ревизии; ведение системы отчетности по движению денежных средств в банках за пределами территории РФ; учет валютных операций по внешнеторговому контракту в паспортах сделок»<sup>46</sup>.

С другой стороны, под формами валютного контроля понимаются конкретные меры обеспечения законности, а именно: «предупредительные меры; меры пресечения; меры ответственности»<sup>47</sup>.

Довольно сложно согласиться, что меры ответственности могут быть признаны формами валютного контроля, в отличие от мер пресечения. В предложенной классификации мерой пресечения предстает отказ банка в

---

<sup>43</sup> Козлов В.В. Развитие валютного контроля коммерческих банков за экспортно–импортными операциями: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2003. – С. 11.

<sup>44</sup> Степанова Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 20.

<sup>45</sup> Косаренко Н.Н. Валютное право: курс лекций. – М.: ФЛИНТА: МПСУ, 2011. – С. 119.

<sup>46</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2–е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 673.

<sup>47</sup> Кожина А.В. Нормы валютного регулирования и валютного контроля // Клуб главных бухгалтеров. – 2010. № 11. – С. 96.

проведении валютной операции при непредставлении клиентом предусмотренных законом документов.

В теории финансового права распространена точка зрения, согласно которой формами валютного контроля признаются предварительный, текущий и последующий контроль; все указанные формы находятся в тесной взаимосвязи, отражая непрерывность контроля<sup>48</sup>.

Проанализировав основные формы валютного контроля, следует отметить, что традиционное понимание валютного контроля, сложившееся в законодательстве и правовой доктрине, не охватывает его важнейшей составляющей – механизма сбора и аккумулирования данных, мониторинга участников валютных правоотношений.

В отдельных работах по валютному контролю высказывается позиция, что валютный контроль – это не только обеспечение соблюдения законности, но и «процесс изучения валютных операций»<sup>49</sup>. Направленность контроля на сбор необходимых сведений подтверждается позицией исследователей в сфере административного права, согласно которой контроль – это, помимо обеспечения соблюдения требований законодательства, еще и «наблюдение за функционированием <...> субъекта и <...> получение достоверной и объективной информации»<sup>50</sup>.

Значение валютного контроля для государства проявляется в том, что с его помощью оно получает информацию для подготовки и принятия мер валютного регулирования, собирает сведения об эффективности валютных ограничений и проводимого юридического регулирования.

Сложно разделить мнение, что главная цель валютного контроля – законодательными или административными путями запретить, лимитировать или

---

<sup>48</sup> См.: Козырин А.Н. Валютный контроль в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Комментарий законодательства [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014; Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. – 1999. № 4. – С. 47.

<sup>49</sup> Маняхин Т.В. Современное состояние и перспективы государственного валютного регулирования и валютного регулирования в банковской системе России: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 40.

<sup>50</sup> Алехин А.П. Административное право. – М.: Зерцало-М, 2013. – С. 447.

регламентировать операции резидентов и нерезидентов с валютой и валютными ценностями; это должно признаваться назначением валютных ограничений.

Нельзя полностью согласиться с тем, что валютный контроль представляет собой «систему <...> мероприятий, направленных на обеспечение законности и целесообразности проведения валютных операций»<sup>51</sup>. Валютный контроль не направлен на проверку целесообразности валютных операций; не его задача оценивать хозяйственные цели субъекта; при контроле происходит проверка законности его действий. Валютный контроль в рыночной экономике должен, в первую очередь, обеспечивать сбор необходимой информации для принятия соответствующих юридических и экономических решений компетентными государственными органами.

Валютный контроль нельзя рассматривать как репрессивную меру или меру, вводимую исключительно в целях стабилизации экономики. Тем не менее, отказ от кейнсианских представлений о вмешательстве и «активном участии государства в экономических процессах»<sup>52</sup> доказал свою неоправданность в современных условиях. Не существует более разрушительной и дестабилизирующей силы, «более ловкого и верного способа разрушения существующих основ общества, чем дестабилизация валюты»<sup>53</sup>. «Полагаться целиком и полностью на рыночные механизмы опасно», так как «рынки аморальны: они позволяют людям и компаниям действовать в соответствии с их собственными эгоистическими интересами»<sup>54</sup>.

В этом и заключается роль финансового контроля и одного из его направлений – валютного контроля, чтобы ограничить негативное влияние оборота иностранной валюты и валютных ценностей, в том числе с помощью применения юридических мер. Использование исключительно рыночных методов

---

<sup>51</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 673.

<sup>52</sup> Платонова И.Н. Перестройка мировой валютной системы и позиция России. – М.: Либроком, 2009. – С. 13–14.

<sup>53</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 6.

<sup>54</sup> Сорос Д. О глобализации. – М.: ЭКСМО, 2004. – С. 21.

в валютной сфере (при валютном регулировании) нередко подвергалось критике, так как при этом невозможно «обеспечить бескризисное функционирование экономики»<sup>55</sup>. Стоит добавить, что в настоящее время использование исключительно экономических мер, а также отказ государства от участия в регулировании процессов на валютном рынке приведут к невозможности достижения целей валютной политики.

Отказываться от валютного контроля полностью, как показал опыт ряда стран Европейского союза, опасно. Его введение в дальнейшем (возобновление применения валютного контроля) может оказаться затруднительным.

Это, однако, не отменяет того обстоятельства, что валютный контроль не лишен и ряда неудобств. Например, он препятствует свободе действия физических и юридических лиц, создавая административные ограничения; М.А. Казакова обращает внимание, что требуются «затраты предприятиям и финансовым посредникам, которые должны собирать информацию для администрации»<sup>56</sup>.

Но указанные неудобства либо необходимы для целей валютной политики и решения задач, стоящих перед государством, либо могут быть преодолены. С одной стороны, можно указать, что контрольные субъекты не лишены возможности компенсировать свои расходы за счет подконтрольных субъектов, с другой стороны – такой порядок сбора информации – это наиболее эффективный способ использования финансовых посредников, что экономит значительные финансовые ресурсы государства и обеспечивает удобную систему контроля на местах без дополнительной нагрузки на подконтрольных субъектов.

Важным условием развития современного валютного рынка предстает обеспечение участников валютных отношений максимально полной информацией, которая может предопределять необходимые изменения в

---

<sup>55</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 123.

<sup>56</sup> Казакова М.А. Валютный контроль товарных операций в российских коммерческих банках. – Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербургского университета экономики и финансов, 1996. – С. 12.

нормативном регулировании. Такая позиция поддерживается И.Н. Платоновой, указавшей, что информация должна характеризовать «не только направления и тенденции развития, но и все возможные изменения»<sup>57</sup>.

Валютный контроль представляется процедурой, через которую, как указывает Е.А. Васильев, должен «пройти плательщик до совершения платежа для сбора статистических данных и предотвращения незаконного перемещения капитала»<sup>58</sup>. Предпочтение отдается именно сбору информации, которая в дальнейшем может использоваться также и для правоохранительных целей. Такая точка зрения наиболее близка содержащейся в настоящем исследовании.

Как правило, основными целями валютного контроля в российской литературе называются «обеспечение экономической безопасности»<sup>59</sup> и «соблюдения на территории государства норм валютного законодательства»<sup>60</sup>, а в зарубежной литературе – «защита национальной валюты <...> и поддержание фиксированных валютных курсов»<sup>61</sup>.

Для правильного понимания роли валютного контроля в современной ситуации и его места в российском финансовом праве двумя главными целями валютного контроля необходимо признавать:

- сбор необходимой информации о валютных операциях и эффективности валютного регулирования, то есть установление обратной связи; в этом валютный контроль проявляет свою управленческую функцию;

- выявление нарушений валютного законодательства. Эта цель валютного контроля оправдана в связи с сохранением юридических норм валютного регулирования и ряда валютных ограничений.

---

<sup>57</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 22.

<sup>58</sup> Васильев Е.А. Валютно–финансовый кризис и международное право. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 130–132.

<sup>59</sup> Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 119.

<sup>60</sup> Бешенцев Ю.Е. Основы валютного регулирования и контроля: научно–методическое издание. – Тюмень: Вектор Бук, 2009. – С. 122.

<sup>61</sup> Козлов В.В. Развитие валютного контроля коммерческих банков за экспортно–импортными операциями: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2003. – С. 14.



Как показывает исследование эволюции валютного контроля при изменении валютно-правового режима, чем свободнее движется валюта, тем больше в валютном контроле учетной составляющей, сбора информации в целях статистики и обеспечения обратной связи и тем меньше правоохранительной составляющей. При полной либерализации валютной сферы валютный контроль должен сохранить исключительно информационную цель, обеспечивать обратную связь. Важность обратных связей подчеркивается в работах по теории финансового права<sup>62</sup> и теории управления<sup>63</sup>. Обратная связь должна обеспечивать информационное воздействие между управляющим и управляемым субъектом; позволять получать сведения о результатах деятельности субъектов, о процессах в финансовой сфере и по итогам их анализа принимать соответствующие юридические и экономические решения.

Особенность обратной связи в сфере валютного контроля заключается в том, что информационное взаимодействие между управляющим субъектом (государством) и управляемым субъектом (участником валютной операции) обеспечивается доведением через банк необходимой информации и статистических данных до компетентных государственных органов. Уполномоченный банк действует в интересах публичной власти, способствуя реализации публичных функций государства, получает всю необходимую информацию о валютных операциях и в обработанном виде передает ее государственным органам.

Следует отметить, что ни Закон «О валютном регулировании», ни многочисленные подзаконные акты не содержат понятия «валютный контроль»; его целей и направлений. Валютный контроль в существующем правовом поле описывается лишь полномочиями контрольных субъектов, а также правами и обязанностями подконтрольных лиц.

---

<sup>62</sup> См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: Профобразование, 2003. – 158 с.; Грачева Е.Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы. – М.: Инфра-М, 2013. – 383 с.

<sup>63</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2011. – 525 с.; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.

Российская правовая и экономическая доктрины, как правило, воспроизводят те положения, которые были закреплены в ранее действовавших законах о валютном регулировании, когда валютный контроль преимущественно выполнял правоохранительную функцию. Однако настолько ли закрепленные ранее цели и направления, указываемые в правовой доктрине, соответствуют тому, что присутствует в настоящее время?

Для ответа на данный вопрос и определению целей валютного контроля стоит вначале обратиться к опыту стран – членов Содружества независимых государств, а также иных стран, в которых валютный контроль играет значительную роль.

Так, в Республике Беларусь в соответствии с Законом Республики Беларусь от 22.07.2003 № 226-3 «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>64</sup> валютным контролем признается деятельность органов и агентов валютного контроля, направленная на обеспечение соблюдения резидентами и нерезидентами требований валютного законодательства Республики Беларусь.

Основными направлениями валютного контроля названы:

- определение соответствия проводимых валютных операций валютному законодательству;
- обеспечение контроля за перемещением иностранной валюты и иных валютных ценностей через таможенную границу Таможенного союза;
- предотвращение легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и иной экстремистской деятельности. Это направление валютного контроля демонстрирует, что в Белоруссии валютный контроль рассматривается максимально близко к другому направлению контрольной деятельности – борьбе с легализацией преступных доходов, что верно с правовых позиций. Однако нельзя полностью согласиться, что борьба с легализацией преступных доходов должна рассматриваться именно как направление валютного контроля;

---

<sup>64</sup> См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 04.08.2003. № 85. 2/978.

- проверка полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям;

- анализ данных учета, отчетности и информации по валютным операциям.

Законодательство Республики Казахстан не содержит дефиниции понятия «валютный контроль», однако определяет его цель. Согласно Закону от 13.06.2005 № 57-III «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>65</sup> целью валютного контроля определено обеспечение соблюдения законодательства при проведении валютных операций. К его задачам относятся:

- определение соответствия проводимых валютных операций законодательству;

- проверка обоснованности платежей по валютным операциям и наличия необходимых для их проведения документов;

- проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям.

Согласно Закону Республики Таджикистан от 13.06.2013 № 964 «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>66</sup> валютный контроль определяется как совокупность нормативных, административных и организационных мер, проводимая государственными органами или другими лицами, уполномоченными законом, с целью обеспечения соблюдения порядка совершения валютных операций и проверки этих операций.

Цель валютного контроля определена как обеспечение и контроль соблюдения резидентами и нерезидентами законодательства и установленного порядка осуществления валютных операций, а к задачам отнесено определение соответствия валютных операций законодательству и установленному порядку их выполнения; проверка обоснованности платежей и переводов, связанных с

---

<sup>65</sup> См.: Казахстанская правда. 17.06.2005. № 158–159 (24768–24769).

<sup>66</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Национальный банк Республики Таджикистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbt.tj/ru/zakoni/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

валютными операциями; проверка полноты и объективности учёта и отчётности по валютным операциям.

В Нормах и правилах Китайской Народной Республики «О валютном регулировании», утвержденных Постановлением Государственного совета КНР № 193 от 26.01.1996<sup>67</sup>, провозглашены основные цели валютного контроля: 1) получение информации о совершаемых валютных операциях; 2) проверка валютной операции на ее соответствие закону и выявление нарушителей.

Основной целью валютного контроля в Республике Аргентина определено пресечение возможных нарушений валютного законодательства, контроль за оборотом валюты и привлечение к ответственности нарушителей.

В Республике Венесуэла, сохраняющей режим валютной монополии, в соответствии с Законом от 13.05.2010 «О валютном регулировании»<sup>68</sup> целью валютного регулирования<sup>69</sup> установлено выявление нарушений закона и наложение санкций.

Таким образом, в исследованных юрисдикциях основная роль валютного контроля сводится к проверке соблюдения валютного законодательства и выявлению правонарушений. Аналогичный подход и ранее, и в настоящее время преобладает в Российской Федерации. В то же время, в большинстве стран, применяющих валютный контроль на финансовом рынке, прямо закреплена задача сбора статистических данных о валютных операциях. Такие данные используются впоследствии для анализа воздействия применяемых государством мер на поведение участников финансовых операций.

---

<sup>67</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Законодательство Китая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/economic\\_law/statute\\_foreign\\_exchange\\_administration](http://chinalawinfo.ru/economic_law/statute_foreign_exchange_administration), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>68</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла. В 3-х томах. Том 2. – М.: Международные отношения, 2012. – С. 151–160.

<sup>69</sup> Термин «валютное регулирование» применительно к законодательству Республики Венесуэла приводится вслед за переводчиками Закона «О валютном регулировании»; термин «валютный контроль» не используется. См.: Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла. В 3-х томах. Том 2. – М.: Международные отношения, 2012. – 414 с.

Теоретического исследования требует определение понятий «государственный контроль» и «финансовый контроль», используемых в финансово-правовой доктрине.

В научной литературе контроль воспринимается как «функция органа государственной власти»<sup>70</sup>, направленная на реализацию публичных целей в соответствующей сфере (в нашем случае – в сфере финансовой деятельности); как деятельность, направленная на выяснение уполномоченными органами, соответствуют ли действия подконтрольных лиц законодательству; как «анализ результатов правового воздействия на управляемые объекты; принятие мер по предотвращению правонарушений и привлечению к ответственности виновных в совершении правонарушений»<sup>71</sup>.

И.А. Белобжецкий отмечает, что сущность контроля заключается в «системе наблюдения и проверки процесса функционирования и фактического состояния управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых решений»<sup>72</sup>, а сам контроль «невозможен без достоверного и надлежаще организованного учета»<sup>73</sup>. Приведенные подходы подтверждают понимание финансового контроля как одной из функций управления в регулируемой финансовым правом области отношений, которая обеспечивает эффективную обратную связь; как способ реализации контрольной функции финансов. Особая ответственность возлагается на субъектов, участвующих в проведении контроля.

Финансовый контроль – одно из проявлений контрольной функции финансов. Под ним следует понимать «контроль за соблюдением законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных фондов

---

<sup>70</sup> Губарева Т.Н. Финансово–правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 58.

<sup>71</sup> Там же. С. 60.

<sup>72</sup> Белобжецкий И.А. Ревизия и контроль в промышленности. – М: Финансы и статистика, 1987. – С. 7.

<sup>73</sup> Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 28.

публичного характера в целях эффективного социально-экономического развития страны»<sup>74</sup>.

В рамках финансового контроля «оценивается законность образования публичных денежных фондов; законность <...> их использования <...>, а также законность и обоснованность денежного обращения страны для обеспечения надлежащего состояния платежного баланса страны и защиты национальной валюты»<sup>75</sup>. Основной целью финансового контроля в правовой доктрине признается достижение такого публичного интереса, как обеспечение государственной финансовой дисциплины, которой является «четкое соблюдение предписаний и порядка образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных фондов»<sup>76</sup>.

Таким образом, в большинстве исследований, где рассматриваются вопросы государственного и финансового контроля, отдается приоритет именно правоохранительной направленности данной деятельности.

Признание валютного контроля как одного из видов финансового контроля, как направления контрольной деятельности государства в финансовой сфере отмечается большинством исследователей. Но финансовому контролю в целом присуще единство цели. Такая цель состоит в поддержании финансовой дисциплины и обеспечении реализации функций государства в сфере финансовой деятельности. Валютный контроль, наряду с другими видами финансового контроля (налоговым, бюджетным и контролем за денежным обращением), призван обеспечивать соблюдение финансовой дисциплины, содержание которой определяется не только предотвращением правонарушений и выявлением правонарушителей, но и поддержанием нормальной экономической ситуации в стране, которая не может быть достигнута без равновесия платежного баланса, устойчивого курса национальной валюты, а также наличия у государства в лице его органов сведений о направлениях движения денежных потоков и

---

<sup>74</sup> Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 139.

<sup>75</sup> Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Зерцало-М, 2013. – С. 14.

<sup>76</sup> Химичева Н.И. Финансовое право: учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 141.

эффективности валютной политики, что демонстрирует роль валютного контроля в обеспечении обратной связи и его важность в финансово-правовом регулировании и влиянии на состояние финансовых отношений.

В качестве наглядных примеров стимулирующего воздействия правовых норм в валютной сфере можно привести изменения в области расчетов по экспортным поставкам в рублях, а также развитие института международного факторинга. Решения о необходимости изменения правового регулирования в этих сферах приняты на основе полученных сведений об объемах оказываемых факторинговых услуг и перспективах проведения расчетов в национальной денежной единице.

Необходимо отметить, что законодательство СССР не использовало понятия «валютный контроль», тогда существовал единый термин «государственный контроль». Это объясняется действием в СССР валютной и торговой монополий; проводилось государственное администрирование валютных операций. Существование валютного контроля при валютной монополии крайне спорно, так как любые валютные операции сосредоточены в государственном и внешнеторговом банках; совершение валютных операций частными субъектами законом не допускалось. Как указывал А.Б. Альтшулер, валютная монополия рассматривалась как «необходимое условие для планирования валютных операций»<sup>77</sup>, вытекающее из «монополии на банковское дело»<sup>78</sup>.

В связи с этим не использовался и термин «валютный контроль». Как показывает пример Республики Венесуэла, а также пример СССР, валютный контроль при валютной монополии отождествляется с валютными ограничениями, а также с контролем за выполнением всех установленных запретов на проведение валютных операций, характеризуется исключительно как правоохранительная деятельность.

---

<sup>77</sup> Альтшулер А.Б. Восток–запад: валютно–кредитные отношения. – М.: Знание, 1979. – С. 14.

<sup>78</sup> Альтшулер А.Б. Валютные отношения во внешней торговле СССР. Правовые вопросы. – М.: Международные отношения, 1968. – С. 3.

Таким образом, согласно сложившейся правовой традиции валютный контроль рассматривается исключительно как деятельность, направленная на соблюдение всеми субъектами требований валютного законодательства и проведение валютных операций в строгом соответствии с законом.

В настоящее время в подавляющем большинстве валютные операции совершаются свободно, однако, несмотря на это подвергаются валютному контролю. Валютный контроль и его цели должны служить достижению общих целей финансового контроля – обеспечению дисциплины в сфере сбора, аккумулирования и расходования средств, а также обеспечению устойчивой экономической ситуации. Валютный контроль – это удобный способ для аккумулирования сведений о валютных операциях и их участниках, которые в дальнейшем могут быть использованы для борьбы с уклонением от уплаты налогов.

Следовательно, валютный контроль имеет широкую направленность, а его результаты могут быть применены во многих областях. Главное направление валютного контроля – это обеспечение обратной связи, получение информации об объемах операций, об их содержании и направлении движения валютных потоков; предоставление отчетности по валютным операциям. Не менее важное направление – это комплексная проверка соблюдения законодательства при совершении валютных операций; валютный контроль в части обеспечения законности и выявления правонарушений имеет значительный потенциал.

Каждый из видов финансового контроля имеет свою основную направленность, однако при валютном контроле валютных операций (на предмет соблюдения всех необходимых требований валютного законодательства) есть возможность получить ценную информацию для последующей проверки иными субъектами на соблюдение законодательства в налоговой, таможенной и бюджетной сферах (на основе полученной от субъектов валютного контроля информации об операциях). Такой подход позволит обеспечить создание единой информационной системы финансового контроля.



В связи с изложенным можно сделать следующие выводы:

- необходимо закрепить в Законе «О валютном регулировании» понятие «валютный контроль». Под валютным контролем следует понимать деятельность государственных органов и уполномоченных государством организаций, направленную на получение целостной информации о совершаемых валютных операциях для эффективной выработки и реализации государственной политики, а также на проверку соответствия валютных операций действующему законодательству.

Основной целью валютного контроля признается сбор информации о валютной операции и своевременная ее передача в базу данных для использования другими лицами (различными субъектами контроля и уполномоченными государственными органами) в целях выполнения соответствующей государственной функции.

Использование полученной информации возможно по нескольким направлениям:

- определение государственной политики в валютной сфере, проведение в дальнейшем соответствующего финансово-правового регулирования и применение экономических мер регулирования;

- пресечение и выявление нарушений в валютной сфере;

- использование информации в целях налогового, бюджетного, таможенного контроля, а также противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Такое понимание целей валютного контроля позволит: активно применять его механизмы в системе государственного контроля, не рассматривая его в отрыве от других видов финансового контроля; позволит получать информацию о любых операциях с иностранным элементом (участие нерезидента; использование иностранных валютных ценностей – иностранной валюты и ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте; иностранное государство, на территорию

которого переводятся средства по валютной операции). Реализация предлагаемого подхода требует создания единой базы данных о валютных операциях.

В соответствии с разделом 2 (а) ст. VIII Статей Соглашения Международного Валютного Фонда меры пассивного контроля, как верно замечено В.Ф. Эбке, такие как «обязанность предоставлять властям статистические данные, не подпадают под понятие ограничений»<sup>79</sup> (то есть сбор информации о валютных операциях ограничением не признается). Не противоречат меры пассивного контроля и требованиям Всемирной торговой организации и Евразийского экономического союза. Наоборот, в силу п. 3 Приложения 15 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014<sup>80</sup> стороны обязуются на постоянной основе обмениваться «информацией о состоянии и перспективах развития валютного рынка» (в том числе о практике в области контроля за соблюдением законодательства, организации валютного контроля, а также в сфере обмена статистической информацией), что подчеркивает актуальность валютного контроля для обеспечения государства необходимой информацией в целях осуществления правового регулирования в финансовой сфере.

Предложенный выше подход к валютному контролю может быть основой создания единой системы данных по всем валютным операциям. Отказ от валютного контроля недопустим. Именно валютный контроль позволяет государству в полной мере обладать суверенитетом в денежно-кредитной сфере. Даже в случае создания экономических предпосылок для отказа валютный контроль должен быть сохранен в целях сбора информации о валютных операциях; формирования отчета о состоянии валютной сферы; для выявления тенденций в платежном балансе страны и, следовательно, для определения эффективности валютной политики и возможного изменения применяемых юридических норм валютного регулирования.

---

<sup>79</sup> Эбке В.Ф. Международное валютное право. Пер с нем. – М.: Международные отношения, 1997. – С. 34.

<sup>80</sup> См.: Официальный интернет портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

## 1.2. Уполномоченный банк в системе субъектов валютного контроля

Проведение валютного контроля возлагается государством на ряд субъектов валютного контроля, обладающих для этого специальными полномочиями. Действующее законодательство не содержит термина «субъекты валютного контроля», используя понятие «органы и агенты валютного контроля».

В контрольном правоотношении всегда могут быть выделены субъект контроля (то есть лицо, наделенное властными полномочиями или отдельными полномочиями органов государственной власти) и подконтрольное лицо.

Субъектами валютного контроля, согласно общепризнанному подходу, признаются лица, которые наделены полномочиями проводить проверку «соблюдения валютного законодательства»<sup>81</sup>, «уполномоченных применять приемы и способы» контроля<sup>82</sup>.

Валютный контроль предполагает получение информации об объекте валютного контроля. Традиционно объектом контроля признаются конкретные действия участников правоотношений. Так, по мнению Э.А. Вознесенского, «конечным объектом контроля выступают действия человека, ответственного за определенный участок своей работы»<sup>83</sup>.

Это позволяет признать объектом валютного контроля валютные операции. Такая позиция поддерживается и большинством исследователей в настоящее время<sup>84</sup>. Согласно иной точке зрения, «предметом валютного контроля признаются валютные операции, а объектами валютного контроля – резиденты и нерезиденты»<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Хаменушко И. В. Валютный контроль в Российской Федерации. Учебное пособие. – М.: ИД ФБК–Пресс, 2001. – С. 17.

<sup>82</sup> Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно–практическое пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 199.

<sup>83</sup> Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973. – С. 28.

<sup>84</sup> См.: Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Зерцало–М, 2013. – С. 148.

<sup>85</sup> Пономаренко В.Е. Валютное регулирование и валютный контроль. – М.: Омега–Л, 2012. – С. 173.

Более логично признание объектом контроля именно валютных операций, так как на их исследование, на сбор сведений об их количественных и качественных характеристиках направлен контроль. Сбор информации о субъекте (участнике операции) – задача сфер, смежных с валютным контролем. Так, при борьбе с легализацией доходов, полученных преступным путем, объектом исследования, наряду с финансовой операцией, признается субъект, участвующий в совершении операции. В валютном контроле органы и агенты валютного контроля исследуют операции на их законность вне зависимости от участника операции, важен исключительно его статус резидента или нерезидента.

Такую деятельность ведут субъекты валютного контроля, занимающие активную позицию по сравнению с иными участниками валютных правоотношений – резидентами и нерезидентами, которые в правоотношениях по валютному контролю признаются «пассивными» участниками. Субъекты валютного контроля аккумулируют информацию о валютных операциях подконтрольных субъектов.

Субъекты валютного контроля вступают во взаимоотношения друг с другом, например, при проверке деятельности агента валютного контроля или при передаче информации о выявленных правонарушениях. В таком случае субъект валютного контроля выступает одновременно в роли подконтрольного лица.

Система субъектов валютного контроля состоит из органов и агентов валютного контроля. В зависимости от субъектов, ведущих валютный контроль, можно выделить несколько организационно-правовых форм валютного контроля:

- валютный контроль таможенных органов;
- валютный контроль налоговых органов;
- валютный контроль Федеральной службы финансово-бюджетного надзора<sup>86</sup>;

---

<sup>86</sup> В ряде работ (См.: Гончаров Е.А. Система валютного контроля в РФ и пути ее совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 49) отдельно выделяется правительственный валютный контроль и общий валютный контроль, выполняемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. Однако нет весомых правовых оснований для такого разделения валютного контроля в соответствии с ч. 2 ст. 22 Закона «О валютном регулировании».

- банковский валютный контроль.

Выделение нескольких организационно-правовых форм валютного контроля имеет правовые основания в связи с перечнем субъектов валютного контроля, перечисленных в Законе «О валютном регулировании» и наделенных полномочиями органов и агентов валютного контроля.

Однако такое выделение организационно-правовых форм валютного контроля может иметь место лишь в теории права, так как валютный контроль должен рассматриваться в единстве, а субъекты, его выполняющие, должны максимально взаимодействовать, эффективно и быстро обмениваться полученными сведениями. Валютный контроль, выполняемый одним из субъектов, может оказаться бессмысленным при отсутствии комплексных сведений других субъектов.

По нашему мнению, правильным было бы выделение валютного контроля не по организационно-правовым формам, а по сферам (направлениям), где он проводится в целях сбора необходимой информации, определения соответствия проводимой операции валютному законодательству и реализации государственной валютной политики. При таком подходе классификация должна выглядеть следующим образом:

- валютный контроль операций, связанных с пересечением товаров (работ, услуг) границы Российской Федерации, а также иных текущих валютных операций;

- валютный контроль капитальных операций.

В перечисленные выше направления контрольной деятельности должны включаться также валютные операции, связанные с отношениями с резидентами офшорных юрисдикций. В то же время такой вид валютных операций заслуживает быть выделенным в отдельную категорию, так как упомянутые операции представляют особую значимость для государства в свете необходимости их правового регулирования и контроля в валютной и налоговой сферах;

- валютный контроль валютных операций в Российской Федерации.

Приведенный подход к направлениям валютного контроля точнее отвечает принципу единства контроля, обеспечивает взаимодействие всех контролирующих субъектов, ориентирует органы и агентов валютного контроля на совместные действия. Тем самым валютный контроль не разделяется по зонам ответственности отдельных субъектов, а рассматривается в разрезе типа валютной операции, на которую обращен контроль всех субъектов, ответственных за конкретный тип валютной операции. Принцип единства валютного контроля должен стать основой выстраивания иерархичной структуры органов и агентов валютного контроля с четким разделением сфер ответственности.

Каждое из направлений валютного контроля проводит группа субъектов валютного контроля, относящихся к различным организационно-правовым формам. Поэтому неправильно использовать понятия валютного контроля таможенных органов или валютного контроля налоговых органов.

Одна из выделяемых в правовой доктрине организационно-правовых форм валютного контроля представляет особую значимость из-за максимального объема валютных операций, проходящих через нее. Это валютный контроль, выполняемый банковскими учреждениями и профессиональными участниками рынка ценных бумаг (банковский валютный контроль). Еще раз стоит подчеркнуть, что банковский валютный контроль нельзя рассматривать в отрыве от валютного контроля, выполняемого другими субъектами.

Согласно действующему законодательству именно банковский валютный контроль служит первым этапом проведения государством контроля в валютной сфере; именно банки получают полную информацию о клиенте, содержании операции, предстоящих расчетах; они передают эту информацию органам и другим агентам валютного контроля для выполнения ими своих функций валютного контролера. Без передачи этой информации другим субъектам валютного контроля не может быть и самого валютного контроля, так как полномочия банков как контролеров ограничены. Без банков сложно представить

получение информации для целей валютного контроля; пополнение досье валютного контроля и пресечение возможных нарушений валютного законодательства.

Традиционно система банковского валютного контроля представляется как система, состоящая из коммерческих банков и Центрального банка Российской Федерации. При таком подходе игнорируются кредитные организации (например, небанковские кредитные организации, выполняющие депозитно-кредитные операции; расчетные небанковские кредитные организации), которые, не будучи банками, проводят расчеты по поручениям своих клиентов. Они, наряду с коммерческими банками, соответствуют понятию «уполномоченные банки», закрепленному в Законе «О валютном регулировании».

Существуют определенные правовые основания отнесения к системе банковского валютного контроля организаций, чье правовое положение близко, но не сходно с обычными коммерческими банками, а именно государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее – Внешэкономбанк), а также Международного банка экономического сотрудничества.

Кандидатами на включение в систему банковского валютного контроля, особенно с учетом создания на базе Центрального банка Российской Федерации так называемого «мегарегулятора», должны быть не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг. Они также наделены государством отдельными полномочиями по осуществлению валютного контроля. Общий подход заключается в том, что «их полномочия, также как и у уполномоченных банков, заключаются в проверке законности проведения валютных операций»<sup>87</sup> и в передаче соответствующей информации и отчетности в адрес государственных органов.

---

<sup>87</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 677.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством система банковского валютного контроля состоит из следующих субъектов, наделенных полномочиями по осуществлению валютного контроля:

- Центральный банк Российской Федерации – орган валютного контроля, контролирующей деятельность подчиненных ему агентов валютного контроля (в ряде случаев – агент валютного контроля);

- уполномоченные банки, Внешэкономбанк и профессиональные участники рынка ценных бумаг. Названные субъекты обладают полномочиями агентов валютного контроля. Международный банк экономического сотрудничества в настоящее время не может быть признан агентом валютного контроля.

В центре внимания проведенного исследования находятся субъекты, отнесенные к группе агентов банковского валютного контроля и подпадающие под категорию «уполномоченный банк».

Действующее законодательство РФ не содержит определения понятия «агент контроля». Однако в финансовом праве распространено использование категории «агент». Так, в налоговом праве – это налоговый агент, в валютном праве – агент валютного контроля.

В отличие от налогового права, где в ст. 24 Налогового кодекса Российской Федерации содержится понятие «налоговый агент», которым признается лицо, на которое возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации, валютное законодательство не содержит определения термина «агент валютного контроля». Это понятие описывается в законе перечислением субъектов, имеющих контрольные полномочия и наделенных правами и обязанностями агента валютного контроля.

К таким субъектам закон относит:

- уполномоченные банки, профессиональных участников рынка ценных бумаг и Внешэкономбанк;
- таможенные и налоговые органы.



Исходя из буквального толкования закона можно выявить, что агенты валютного контроля разделены законодателем на две категории: государственные органы и агенты, не относящиеся к государственным органам.

Разница между ними как агентами валютного контроля проявляется в их полномочиях: агенты валютного контроля – государственные органы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, направлять запросы о предоставлении сведений в адрес агентов, не являющихся государственными органами; агенты валютного контроля, не относящиеся к государственным органам, таких прав не имеют.

Валютный контроль направлен на реализацию государственной валютной политики и предстает частью валютного регулирования. Отношения, складывающиеся в ходе валютного контроля, имеют характер властеотношений, то есть публичных отношений, в которых одна сторона, будучи сильной стороной, представляет государство и вправе определять законность поведения другой, слабой стороны. Публичные отношения по сложившейся правовой традиции предполагают участие в них государства в лице его органов. Однако в сфере валютного контроля большинство правоотношений складывается между участниками, не относящимися к государственным органам. В роли сильной стороны, отстаивающей публичный интерес, выступает коммерческая организация, учрежденная без государственного участия.

Такой подход не свойственен российскому правопорядку, для которого нехарактерно участие в публичных отношениях негосударственных хозяйствующих субъектов, обладающих властными полномочиями. По-прежнему распространена точка зрения, согласно которой делегирование коммерческой организации государственно-властных полномочий или отдельных функций органов государственной власти представляется неверным подходом<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> См.: Сапожников Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13; Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 147; Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 149.

Применительно к валютным правоотношениям такое мнение может быть признано правильным при господстве в стране режима валютной монополии. Но, как показал опыт стран Западной Европы и Китая, а в настоящее время и российская практика, участие хозяйствующего субъекта от имени государства в контрольных правоотношениях обоснованно, позволяет сократить государственные расходы, эффективно достигать поставленных перед государством целей в соответствующей сфере, а главное – собирать информацию о происходящих процессах и вместе с тем контролировать соблюдение режима законности, тем самым обеспечивая реализацию контрольной функции финансов.

Отход от жесткого подхода, господствовавшего ранее, когда на стороне сильной стороны в публичном правоотношении всегда стоял государственный орган, и переход к положению, когда от имени государства выступает не государственный орган, а хозяйствующий субъект, реализующий определенные права и обязанности, характерные для публично-правового субъекта, следует признать прогрессивным для развития института финансового контроля в Российской Федерации. Это может продолжить развитие исследований об эволюции в системе субъектов публичных отношений, начало которой положено исследованием правовой природы государственных корпораций<sup>89</sup>.

В теории административного и финансового права<sup>90</sup>, а также на законодательном уровне<sup>91</sup> нередко указывается на возможность и необходимость передачи отдельных публичных функций с государственного уровня внешним исполнителям, не относящимся к государственным образованиям.

Такая передача функций в сфере финансового права и финансового контроля позволит решать задачи сбора информации и выявления нарушений

---

<sup>89</sup> Еще в советские времена шла серьезная дискуссия о правомерности отнесения к государственным органам государственных предприятий, по итогам которой был сформулирован вывод, что такие предприятия к органам Советской власти отнесены быть не могут. См.: Пискотин М.И. Научные основы государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1968. – С. 233–235.

<sup>90</sup> См.: Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. – 2009. № 1. – С. 14–17; Едкова Т.А. Государственная и общественная сферы: критерии разграничения // Журнал российского права. – 2013. № 4. – С. 113–119.

<sup>91</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

эффективнее и дешевле для государства. Учитывая наличие уполномоченных банков, государству не требуется создавать какие-либо новые организации для передачи им соответствующих функций; передача полномочий и выполнение функций банком происходит не на договорной основе, не по результатам конкурса, а в силу законодательных положений с учетом особого правового положения уполномоченных банков.

Отсутствие определения термина «агент валютного контроля» может приводить к путанице между агентами и органами валютного контроля; понятие «агент валютного контроля» представляется важным для доработки нормативно-правовой базы в валютной сфере, а также для формирования категории «агент финансового контроля».

Под агентом валютного контроля стоит понимать уполномоченный государством орган (организацию), который ведет деятельность, направленную на сбор информации о валютной операции (учет валютной операции и контроль отчетности по ней), выявление операций, которые нарушают или могут нарушить валютное законодательство РФ, пресечение возможных нарушений и передачу информации о выявленных нарушениях органам валютного контроля. Органом валютного контроля должен признаваться уполномоченный государственный орган или Центральный банк Российской Федерации, наделенный полномочиями по сбору от агентов контроля информации о совершаемых валютных операциях и по применению мер принуждения к нарушителям.

Принципами деятельности агентов валютного контроля должны признаваться: принцип законности и объективности; принцип полного сбора информации о содержании валютной операции и ее участниках; принцип выявления потенциально опасных валютных операций и их усиленный контроль; принцип недопустимости использования контрольных полномочий в экономических и иных субъективных интересах деятельности агента.

Есть правовые основания для пересмотра полномочий, которыми наделены налоговые и таможенные органы как агенты валютного контроля. Они должны

быть лишены полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Во-первых, налоговые и таможенные органы не относятся к специализированным органам государственной власти в валютной сфере, а существующее наделение их полномочиями по составлению протоколов объясняется, с одной стороны, данью традициям (в 90-е гг. Государственный таможенный комитет был органом валютного контроля), с другой стороны – попыткой законодателя провести «расщепление» функций по выявлению нарушений, перераспределив эти обязанности между налоговыми и таможенными органами. В итоге, сбор необходимой информации о валютных операциях принимает оттенок правоохранительной деятельности и завершается составлением протокола о нарушении.

Во-вторых, поскольку основную информацию о валютных операциях собирает уполномоченный банк, занимающийся также отслеживанием соблюдения законодательных требований (о зачислении валютной выручки на счет, о представлении документов), то роль агентов – органов исполнительной власти, как правило, сводится к обмену данными с уполномоченными банками и выявлению несовпадений и, следовательно, нарушений.

С задачей сравнения данных, полученных от других субъектов валютного контроля и участников валютных операций, вполне могли бы справиться уполномоченные банки либо любой другой субъект контроля при наличии специализированной информационной системы. Поэтому есть основания полагать, что агенты, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, должны быть такими же поставщиками информации о валютных операциях, выявленных в ходе контрольных мероприятий по результатам их основной деятельности, как и уполномоченные банки.

Необходимо подчеркнуть, что уполномоченный банк не обладает статусом субъекта административной юрисдикции. Предоставление уполномоченным банкам полномочий по привлечению лиц, нарушивших валютное

законодательство, к ответственности (составление протоколов об административных правонарушениях или принятие постановлений) не представляется возможным. Меры государственного принуждения могут применять только субъекты государственной власти, наделять коммерческие организации полномочиями по применению мер административного принуждения в виде привлечения к ответственности недопустимо.

В то же время ранее Госбанк СССР на основании п. 67 Устава Госбанка СССР, утвержденного Постановлением Совмина СССР от 29.10.1960 № 1146<sup>92</sup>, имел право применения к нарушителям, в том числе нарушителям финансовой и расчетной дисциплины, различных мер имущественной ответственности. Несмотря на то, что такие меры были имущественными, они воспринимались как административные санкции, имевшие неблагоприятные финансовые последствия для нарушителя.

В случае создания единой информационной системы данных наиболее верным решением была бы концентрация всех полномочий по привлечению к ответственности в органах валютного контроля, исключение «дублирования полномочий»<sup>93</sup> с агентами валютного контроля – федеральными органами исполнительной власти.

Не говоря о наделении банков полномочиями по применению мер принуждения в виде возбуждения административных дел или их разрешения, будет исследована обоснованность расширения полномочий банков по выявлению и пресечению сомнительных операций, то есть о наделении их отдельными властными полномочиями.

Таким образом, основная нагрузка валютного контроля должна быть возложена на уполномоченные банки, которые наполняют информационную систему данных сведениями, а также исполняют роль единственных субъектов, способных пресекать нарушения законодательства и нелегальный вывоз капитала.

---

<sup>92</sup> См.: Собрание постановлений Правительства СССР. 1960. № 18. Ст. 160.

<sup>93</sup> Шохина Э.Х. Валютное законодательство: проблемные аспекты // Внешнеторговое право. – 2010. № 2. – С. 15.

Как отмечал В.И. Ленин, банки признаются «нервными узлами всей капиталистической системы народного хозяйства»<sup>94</sup>. В этом определении заложен и смысл деятельности банков в качестве агентов валютного контроля. Как нервная система человека отвечает за функционирование целого организма, так и банки отвечают за функционирование системы валютного контроля и обеспечивают целостность и единство системы валютного контроля. Они многочисленны, представлены во всех субъектах Российской Федерации, обеспечивают циркуляцию денежной массы, выполняют расчеты по валютным операциям, располагают полной информацией о содержании валютной операции. Именно на уполномоченные банки ложится крайне «важная роль в механизме валютного контроля»<sup>95</sup>, основная нагрузка валютного контроля в связи с тем, что:

- уполномоченные банки открывают счета своим клиентам;
- выполняют валютные операции в интересах клиентов;
- проводят расчеты по валютным операциям;
- контролируют наличие необходимых документов, по просьбе клиентов оформляют документы валютного контроля;
- имеют информацию об ожидаемых сроках исполнения сделки в части получения валютной выручки или исполнения нерезидентом своих обязательств по поставке товаров (работ, услуг) перед резидентом;
- наделены исключительным правом на куплю-продажу иностранной валюты;
- средства, подлежащие репатриации, должны быть зачислены на счета в уполномоченных банках.

Под уполномоченными банками в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 1 Закона «О валютном регулировании» законодатель понимает кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Центрального банка Российской

---

<sup>94</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Том 34. – М.: Политиздат, 1969. – С. 161–162.

<sup>95</sup> Крохина Ю.А. Валютное право: учебник для магистров, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция». – М.: Юрайт, 2013. – С. 114.

Федерации проводить банковские операции со средствами в иностранной валюте. Схожее понятие содержалось и в прежней редакции ст. 1 Закона «О валютном регулировании».

Наличие лицензии на проведение операций со средствами в иностранной валюте и соответствие другому законному критерию (признание банка в качестве российской кредитной организации) делают банк уполномоченным для целей валютного контроля.

В соответствии с Федеральным законом от 14.03.2013 № 29-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>96</sup> установлен запрет на действие на территории Российской Федерации филиалов иностранных банков и, соответственно, исключена возможность наделения их статусом агента валютного контроля.

Отказ от признания в качестве уполномоченных банков филиалов иностранных кредитных организаций можно признать обоснованным. Поскольку валютный контроль направлен на реализацию государственной валютной политики, сбор информации и обеспечение режима законности в интересах Российской Федерации, то и его проведение следует поручать российским юридическим лицам.

Отсутствие полноценного надзора за филиалами иностранных банков со стороны регулирующих органов Российской Федерации, а также постоянной отчетности перед Банком России не позволяет рассчитывать на филиал иностранного банка как на постоянного поставщика необходимой информации, а также в полной мере гарантировать законность проводимых им валютных операций.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>97</sup> (далее – Закон «О банках и банковской деятельности») под кредитной организацией понимается юридическое лицо,

---

<sup>96</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 18.03.2013. № 11. Ст. 1076.

<sup>97</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.

которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право выполнять банковские операции, предусмотренные данным Законом. Кредитная организация может быть банком или небанковской кредитной организацией. Валютные операции, проводимые с участием кредитных организаций, подлежат валютному контролю именно этими организациями.

В соответствии со ст. 2 Закона «О банках и банковской деятельности» банковская система Российской Федерации включает, помимо Банка России и кредитных организаций, также представительства иностранных банков.

В соответствии с пп. 1.1. – 1.3. Приказа Банка России от 07.10.1997 № 02-437 «О порядке открытия и деятельности в Российской Федерации представительств иностранных кредитных организаций»<sup>98</sup> под представительством иностранной кредитной организации понимается обособленное подразделение иностранной кредитной организации, открытое на территории Российской Федерации и получившее разрешение Банка России на открытие представительства. Оно создается иностранной кредитной организацией в целях изучения экономической ситуации и положения в банковском секторе России, для оказания консультационных услуг своим клиентам, поддержания и расширения контактов с российскими кредитными организациями, развития международного сотрудничества. Представительство не является юридическим лицом, не имеет права заниматься коммерческой деятельностью и выступает от имени и по поручению представляемой им кредитной организации, название которой указано в разрешении на открытие представительства.

В связи с изложенным определением, а также понятием «уполномоченный банк» представительство иностранного банка в роли уполномоченного банка выступать не может, следовательно, не может быть и агентом валютного контроля.

---

<sup>98</sup> См.: Вестник Банка России. 20.11.1997. № 76.



Более сложный вопрос связан с признанием агентами валютного контроля филиалов и представительств (в том числе зарубежных) российских кредитных организаций.

Исходя из положений гражданского законодательства филиал организации не может быть признан самостоятельным юридическим лицом, выступает в качестве обособленного подразделения. В соответствии со ст. 22 Закона «О банках и банковской деятельности» филиалом кредитной организации является ее обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения кредитной организации и ведущее от ее имени все или часть банковских операций, предусмотренных лицензией Банка России, выданной кредитной организации. Представительством кредитной организации признается ее обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения кредитной организации, представляющее ее интересы и осуществляющее их защиту. Представительство кредитной организации не имеет права выполнять банковских операций.

Согласно ст. 35 Закона «О банках и банковской деятельности» кредитная организация, имеющая генеральную лицензию, может с разрешения Банка России создавать на территории иностранного государства филиалы и после уведомления Банка России – представительства.

Инструкция Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)»<sup>99</sup> предусматривает порядок проведения проверок кредитных организаций. Глава 5 Инструкции регламентирует проведение проверки кредитных организаций (их филиалов); глава 10 – проверку зарубежных дочерних кредитных организаций, зарубежных филиалов и зарубежных представительств уполномоченных банков.

Пунктом 2.1 Инструкции Банка России от 04.06.2012 № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций,

---

<sup>99</sup> См.: Вестник Банка России. 13.03.2014. № 23–24.

порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением»<sup>100</sup> (далее – Инструкция Банка России № 138-И) установлено, что при выполнении операций, связанных с зачислением иностранной валюты на транзитный валютный счет или со списанием иностранной валюты с расчетного счета, резидент представляет необходимые документы в уполномоченный банк или его филиал.

Из Закона «О банках и банковской деятельности» и Инструкции Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» следует, что законодатель по-разному регулирует деятельность филиалов уполномоченных банков на территории Российской Федерации и зарубежных филиалов.

Закон «О валютном регулировании» вовсе не содержит указания на филиалы или представительства российских банков в роли агентов валютного контроля. Следуя логике нормативных актов, понимаю филиала как подразделения юридического лица, филиал уполномоченного банка, находящийся на территории Российской Федерации, должен полноценно рассматриваться в роли уполномоченного банка, выступающего в качестве агента валютного контроля. На счет в таком филиале могут быть зачислены средства в целях исполнения требований о репатриации валютной выручки; в нем может быть открыт паспорт сделки.

Представительство кредитной организации в качестве агента валютного контроля рассматриваться не должно, так как оно не имеет права выполнять банковские операции или заниматься коммерческой деятельностью. Соответственно, и сбор информации о валютных операциях им производиться не должен.

Спорный вопрос возникает при рассмотрении зарубежных филиалов российских банков в качестве агентов валютного контроля, а также

---

<sup>100</sup> См.: Вестник Банка России. 17.08.2012. № 48–49.

приравнивания счетов, открытых в зарубежных филиалах, к счетам в филиалах на территории страны. В данном случае в связи с отсутствием прямого законодательного регулирования возможны два варианта.

Первый вариант – признание зарубежного филиала уполномоченного банка в качестве подразделения российского уполномоченного банка и, соответственно, наделение его всеми полномочиями, предоставляемыми уполномоченным банкам в России.

Такой подход может объясняться тем обстоятельством, что действующее законодательство не рассматривает филиал как самостоятельное юридическое лицо, признавая его частью юридического лица; он (филиал) вправе в рамках имеющихся полномочий юридического лица (лицензии) выполнять аналогичные операции. Законодатель ни в одном нормативном акте, посвященном валютному контролю, в том числе в Законе «О валютном регулировании» или Инструкции Банка России № 138-И, не провел принципиальных различий между филиалами уполномоченных банков на территории или за пределами территории Российской Федерации. Зарубежный филиал ведет свою деятельность на основании генеральной лицензии; имеет право на выполнение операций с иностранной валютой; создан в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и открыт на основании разрешения Банка России. Соответственно, есть все основания для признания аналогичного правового положения филиала уполномоченного банка для целей рассмотрения его в качестве агента валютного контроля.

Второй вариант заключается в том, что зарубежные филиалы уполномоченного банка не должны признаваться агентами валютного контроля. Такая точка зрения имеет теоретические и практические обоснования.

Из содержания п. 13 ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 10 и ст. 12 Закона «О валютном регулировании» следует разделение между счетами на территории Российской Федерации (то есть в уполномоченных банках) и счетами в банках за пределами территории Российской Федерации. При таком подходе нет оснований для

признания счета за пределами территории РФ (даже открытого в зарубежном филиале уполномоченного банка) в качестве счета, открытого на территории Российской Федерации.

Кроме того, регулирование как процедуры создания, так и порядка деятельности и проверки филиалов банков в России и за рубежом, существенно отличается. Как следует из толкования Закона «О банках и банковской деятельности», рассмотрение зарубежных филиалов в правовом поле происходит отдельно от филиалов на территории Российской Федерации. Создание филиала банка на территории Российской Федерации возможно с уведомления Банка России, на территории иностранного государства – только с разрешения Банка России.

Аналогичный подход о непризнании зарубежного филиала в качестве уполномоченного банка следует также из Инструкции Банка России № 138-И, которая рассматривает в качестве уполномоченного банка либо головной офис, либо филиал. Нормативные акты в сфере валютного контроля (кроме новой редакции ст. 12 Закона «О валютном регулировании») не содержат специального упоминания о филиале кредитной организации на территории иностранного государства (при упоминании российских филиалов законодатель использует термин «филиал»; для зарубежных филиалов используется сочетание «филиал кредитной организации на территории иностранного государства»). Это свидетельствует о том, что законодатель не рассматривает зарубежные филиалы как уполномоченные банки со всеми правами и обязанностями в части валютного контроля (правомочие без ограничений совершать валютные операции; быть обязательным посредником расчетов по валютным операциям; быть агентом валютного контроля).

Понимание зарубежного филиала уполномоченного банка как полноценного уполномоченного банка полностью нарушает представление о репатриации валютной выручки, то есть о возврате ее на территорию Российской Федерации и зачислении на соответствующие счета. Не ясным остается и порядок

представления клиентом документов валютного контроля в зарубежный филиал, а также порядок взаимодействия филиала и иных агентов валютного контроля.

Имеющаяся правовая неопределенность не была разрешена и после дополнения в июле 2014 г. ст. 12 Закона «О валютном регулировании» частью 9, согласно которой требования, установленные для счетов резидентов в банках за пределами Российской Федерации, не распространяются на счета, открытые в филиалах уполномоченных банков за пределами страны. Можно прийти к ошибочному выводу, что законодатель приравнял счета в зарубежных филиалах к счетам в российских филиалах уполномоченных банков.

Но каких-либо изменений в ст. 19 того же Закона (правило о репатриации валютной выручки), Инструкцию Банка России № 138-И (правило о ведении валютного контроля и понимание под уполномоченным банком головного офиса или филиала) не внесено; ст. 12 Закона рассматривает лишь вопросы отчетности об открытии счетов, правомерности зачисления на них тех или иных средств.

В связи с этим есть основания полагать, что частью 9 ст. 12 Закона «О валютном регулировании», несмотря на представление о филиале как о части юридического лица, законодатель для целей валютного контроля, а также для целей исполнения правил о репатриации валютной выручки еще больше разделил зарубежные филиалы уполномоченных банков и филиалы на территории страны.

Несмотря на наличие теоретических и практических обоснований, однозначного признания или непризнания зарубежного филиала российской кредитной организации в качестве уполномоченного банка, наделенного для целей валютного контроля полномочиями, аналогичными с полномочиями российских филиалов, в действующем законодательстве не содержится. Для уменьшения правовой неопределенности представляется необходимым в определение уполномоченных банков, содержащееся в п. 8 ч. 1 ст. 1 Закона «О валютном регулировании», добавить указание: «Филиалы кредитных организаций, находящиеся на территории иностранных государств, не выполняют функции уполномоченных банков. Такие зарубежные филиалы обязаны

оперативно сообщать государственным органам Российской Федерации об открытии счета российским резидентом и о проведении им валютных операций с использованием такого счета».

Как следует из определения понятия «уполномоченный банк», принципиально для признания его в таком качестве наличие лицензии на проведение банковских операций со средствами в иностранной валюте. Порядок выдачи лицензий установлен Инструкцией Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»<sup>101</sup>.

К уполномоченным банкам могут быть отнесены кредитные организации, получившие лицензии, предусмотренные п. 8.2.2, 8.2.5, 8.2.7, 8.3.1, 8.3.2 и 8.3.4 Инструкции Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций». Также к уполномоченным относятся банки, обладающие генеральной лицензией.

В правовой доктрине исследователями отмечено, что «одним из основных видов валютных ограничений <...> служит лицензирование валютных операций коммерческих банков»<sup>102</sup>, которое рассматривается как «способ <...> регулирования банковской <...> деятельности»<sup>103</sup>.

Следует считать более верным мнение, что одним из валютных ограничений признается сосредоточение валютных операций и императивное выполнение расчетов по валютным операциям через уполномоченные банки. Лицензирование банковской деятельности нельзя рассматривать как валютное ограничение, так как оно не имеет своей целью осуществление государственной валютной

---

<sup>101</sup> См.: Вестник Банка России. 30.04.2010. № 23.

<sup>102</sup> Жолобов П.С. Особенности организации валютного регулирования в России // Валютное регулирование. Валютный контроль. – 2012. № 9. – С. 47; Крохина Ю.А. Валютное право: учебник для магистров, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция». – М.: Юрайт, 2013. – С. 159.

<sup>103</sup> Катвицкая М.Ю. Правовое регулирование договора банковского вклада // Управление собственностью: теория и практика. – 2012. № 3. – С. 27.

политики или защиту национальной валюты. Лицензирование банковской деятельности – это способ надзора за кредитными организациями, выполняющими функции агентов валютного контроля, в части соблюдения ими всех необходимых требований банковской деятельности. Связь между лицензированием банковской деятельности и валютным регулированием усматривается лишь в части ответственности кредитных организаций.

За неоднократные нарушения или неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, санкцией может быть отзыв лицензии на проведение банковских операций, что предусмотрено п. 6 ч. 1 ст. 20 Закона «О банках и банковской деятельности». Как показывает практика, нарушения требований законодательства в части валютного контроля не были причинами отзыва лицензий у кредитных организаций. Действующее законодательство содержит более действенные меры ответственности за нарушение обязанностей валютного контролера.

Однако буквальное содержание нормы допускает применение к банку мер ответственности в виде отзыва лицензии за ненадлежащее исполнение нормативных актов в сфере валютного регулирования и валютного контроля, что подтверждается пп. 2.1, 2.5 Указания Банка России от 12.02.1999 № 500-У «Об усилении валютного контроля со стороны уполномоченных банков за правомерностью осуществления их клиентами валютных операций и о порядке применения мер воздействия к уполномоченным банкам за нарушения валютного законодательства»<sup>104</sup> (далее – Указание Банка России № 500-У).

Для исследования природы наделяния коммерческой организации полномочиями финансового контролера необходимо обратиться к истории становления валютного контроля и роли банковских учреждений и других кредитных институтов.

---

<sup>104</sup> См.: Вестник Банка России. 24.02.1999. № 13.

Первым нормативным актом, посвященным вопросам банковской деятельности, при советской власти стал Декрет ВЦИК от 14.12.1917 «О национализации банков»<sup>105</sup>. Согласно Декрету банковское дело объявлялось монополией государства, а все банковские конторы должны были объединиться с Государственным банком.

Позднее государство обратило внимание и на операции с валютными ценностями, под которыми понимались иностранная валюта и драгоценные металлы. В соответствии с Декретом СНК РСФСР от 18.11.1921 «О сделках с иностранной валютой и драгоценными металлами»<sup>106</sup> Государственный банк получил монопольное право на покупку и продажу иностранной валюты и драгоценных металлов. В дальнейшем наблюдалась недолгая либерализация выполнения валютных операций, в том числе с участием негосударственных кредитных учреждений.

В соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 15.02.1923 «О валютных операциях»<sup>107</sup> приобретение иностранной валюты и чеков в иностранной валюте допускалось через биржи и кредитные учреждения, имевшие лицензии Наркомфина на совершение соответствующих действий. Предприятия должны были хранить всю валюту на счетах в Государственном банке или иных кредитных учреждений, а частные лица и предприниматели – выручку от экспорта. Лица, совершавшие валютные операции на основании специальных разрешений, должны были представлять отчетность по ним в Особое валютное совещание. Согласно Постановлению ЦИК СССР и СНК СССР от 17.07.1925 «О торговле фондовыми и валютными ценностями»<sup>108</sup> разрешалось свободное совершение сделок с валютными ценностями (золотом и серебром в слитках, иностранной валютой и выписанными в иностранной валюте чеками, векселями и другими платежными документами).

---

<sup>105</sup> См.: Свод узаконений РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150.

<sup>106</sup> См.: Свод узаконений РСФСР. 1921. № 80. Ст. 698.

<sup>107</sup> См.: Свод узаконений РСФСР. 1923. № 15. Ст. 189.

<sup>108</sup> См.: Собрание законов СССР. 1925. № 45. Ст. 330.



Таким образом, в соответствии с действовавшим законодательством кредитные учреждения рассматривались как обязательные посредники при совершении ряда валютных операций, а также в качестве хранителей иностранной валюты. Тем самым государство имело возможность получать информацию о процессах на валютном рынке, а также об объемах иностранной валюты у советских резидентов.

В дальнейшем наблюдалось ужесточение условий проведения валютных операций. В соответствии с п. 7 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 21.03.1928 «О вывозе, ввозе, пересылке и переводе за границу и из-за границы валютных и фондовых ценностей»<sup>109</sup> перевод и пересылка валютных ценностей за границу и из-за границы производились через почтовые учреждения, через Государственный Банк СССР и кредитные учреждения, имеющие право на выполнение соответствующих операций. Перевод и пересылка за границу и из-за границы минуя указанные учреждения воспрещался. В 1937 г. был окончательно провозглашен режим валютной монополии<sup>110</sup>.

С течением времени расширялись полномочия Внешторгбанка (Банка для внешней торговли) (впоследствии преобразован во Внешэкономбанк), который в 1960-1961 гг. получил значительные полномочия по проведению валютных операций, связанных с обслуживанием внешнеэкономических операций. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 30.11.1976 № 4816-IX «О сделках с валютными ценностями на территории СССР»<sup>111</sup> операции по покупке валютных ценностей совершались гражданами и организациями совместно с Внешэкономбанком и другими специализированными организациями. Сделки с валютными ценностями между гражданами не допускались. Расчеты валютными ценностями при внешнеэкономических связях и международных расчетах СССР

---

<sup>109</sup> См.: Собрание законов СССР. 1928. № 18. Ст. 152.

<sup>110</sup> См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 07.01.1937 «О сделках с валютными ценностями и о платежах в иностранной валюте» // Собрание законов СССР. 1937. № 8. Ст. 25.

<sup>111</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 49. Ст. 712.

проводились только через Внешэкономбанк. Внешэкономбанк проверял счета для приобретения иностранной валюты.

Таким образом, понятие «уполномоченный банк» на протяжении режима валютной монополии не использовалось, все валютные операции были сосредоточены в одном кредитном институте: вначале в Государственном банке, а затем – в Банке для внешней торговли (впоследствии Внешторгбанк, Внешэкономбанк). Говорить о какой бы то ни было роли иных банков в валютных операциях не представляется возможным. Поскольку выполнение валютных операций было разрешено только государству в лице отдельных «огосударствленных» кредитных институтов, то и потребность в специальном контроле соответствия валютных операций законодательству отсутствовала. Вся информация об объемах валютных операций, за исключением случаев проведения операций в обход Госбанка СССР и требований валютной монополии, также аккумулировалась у государства.

Говорить о валютном контроле в современном его понимании крайне сложно, нужно было бы говорить о пресечении незаконных валютных операций, которые совершались минуя государственный банк. Тем не менее, до 1937 года можно отметить множественность субъектов в сфере проведения валютных операций в интересах клиентов, но указаний о наделении банков соответствующими полномочиями, о роли банков в сборе информации и контроле за законностью операций в нормативных актах того времени не содержалось.

Указом Президента РФ «О либерализации внешнеэкономической деятельности» от 15.11.1991<sup>112</sup> предусмотрено право предприятий и объединений, зарегистрированных на территории РСФСР, на внешнеэкономическую деятельность. Уполномоченные банки наделены правом проведения валютных операций и свободного открытия валютных счетов.

К 15 ноября 1991 г. уже действовал Закон СССР от 01.03.1991 № 1982-1 «О валютном регулировании», который ввел в правовой оборот термин

---

<sup>112</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 21.11.1991. № 47. Ст. 1612.

«уполномоченный банк». Согласно терминологии Закона статус уполномоченного банка предоставлялся коммерческому банку Государственным банком СССР вместе с выдачей лицензии на совершение банковских операций с валютными ценностями и банковское обслуживание расчетов в иностранной валюте по текущим валютным операциям и валютным операциям, связанным с движением капитала.

Основная задача уполномоченного банка была определена Законом – контроль за соблюдением клиентами валютного законодательства и представлением ими отчетности о проводимых операциях. Таким образом, впервые в отечественном законодательстве были определены основные цели деятельности банков как валютных контролеров.

Письмом Госбанка СССР от 24.05.1991 № 352 «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР»<sup>113</sup> предусмотрено несколько отличающееся от принятого определение понятия «уполномоченный банк». Под уполномоченными банками понимались коммерческие банки, включая банки с участием иностранного капитала и иностранные банки, получившие лицензию Госбанка СССР или центральных банков республик на проведение операций в иностранной валюте, а также Внешэкономбанк СССР и международные банки (МИБ и МБЭС). Отличие заключается в указании на международные и иностранные банки, которые также признавались уполномоченными.

Законом предусматривалось проведение валютных операций через уполномоченные банки, которые были обязаны вести контроль за соответствием проводимых клиентами валютных операций действующему валютному законодательству и представлять в Госбанк СССР и центральные банки республик отчетность по установленным формам о проводимых валютных операциях. Один из принципов валютного контроля, не представленный в тексте нормативного акта, но явно выводимый из его содержания и духа закона, –

---

<sup>113</sup> См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1991. № 12.

принцип максимальной информированности банков о валютных операциях своих клиентов, – проявлялся в том, что в банк должна была представляться максимально полная информация о валютных операциях для целей обеспечения их законности и направления сведений в органы валютного контроля для принятия соответствующих юридических и экономических решений.

Однако в дальнейшем происходил постепенный отход от признания иностранных и международных кредитных организаций уполномоченными банками. Для признания уполномоченным банком стала требоваться лицензия Банка России, а банки, не признававшиеся уполномоченными, перестали представлять в Банк России отчетность, связанную с валютными операциями.

Закон РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» содержал понятие уполномоченного банка, сходное с имеющимся в законодательстве в настоящее время. Указаний о сборе полной информации о валютных операциях Закон уже не содержал.

Это не означает, что информация о валютных операциях более не собиралась уполномоченными банками, но прямого законодательного закрепления такого прогрессивного положения в Законе не было, в связи с чем происходил постепенный отход от понимания роли уполномоченных банков как субъектов, чья деятельность направлена не только на соблюдение законности в валютной сфере, но и на установление обратной связи и реализацию контрольной функции финансов.

Принципиальную значимость для возможного развития российского законодательства, анализа существующих положений о валютном контроле и роли банков в его проведении представляет опыт иных стран, использующих механизмы валютного контроля в своей деятельности.

В Республике Казахстан основная цель валютного контроля состоит в обеспечении соблюдения законодательства при проведении валютных операций. Это предопределяет основные требования к деятельности уполномоченного банка, выдвигаемые государством. Банк призван контролировать законность

валютных операций, в том числе с использованием учетной регистрации контракта.

Законодательство Республики Казахстан можно оценить как прогрессивное в сфере нормативного регулирования осуществления валютного контроля и места уполномоченных банков в нем. Сделав акцент на основной роли банков в обеспечении законности, законодатель не забыл и об их информационной функции. Согласно законодательству установлены ежемесячные отчеты уполномоченных банков о платежах и переводах денег по валютным операциям<sup>114</sup>. Уполномоченные банки используются для мониторинга источников спроса и предложения, направлений использования иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. Их задача – идентификация и оценка источников поступления (расходования) валюты, анализ целей покупки (продажи) иностранной валюты посредством сбора информации (отчетности) об операциях банков на внутреннем валютном рынке и движении денег по банковским счетам клиентов и по переводам средств без открытия банковского счета в иностранной валюте.

На примере Республики Казахстан можно увидеть, как банки используются в механизме обратной связи; как с помощью проводимого банками валютного контроля достигается реализация контрольной функции финансов, контроль направлен не только на выявление действий, нарушающих закон, то есть выполняет не только правоохранительную, но и учетную функцию посредством сбора сведений о валютных операциях, об эффективности экономических и юридических мер регулирования.

В Законе Республики Таджикистан от 13.06.2013 № 964 «О валютном регулировании и валютном контроле» содержание понятия уполномоченного банка идентично принятому в российском законодательстве. Уполномоченные

---

<sup>114</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 13.06.2005 № 57–III «О валютном регулировании и валютном контроле»; «Инструкция по осуществлению мониторинга источников спроса и предложения, а также направлений использования иностранной валюты на внутреннем валютном рынке». Утв. Постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 27.07.2012 № 221.

банки контролируют законность проводимых клиентами валютных операций, требуют от резидентов и нерезидентов указания целей и назначения платежа и перевода денег, связанных с валютными операциями, а также представления документов, подтверждающих цели и назначение платежа.

В Республике Беларусь в соответствии с Законом Республики Беларусь от 22.07.2003 № 226-3 «О валютном регулировании и валютном контроле» агентами валютного контроля определены республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, областные исполнительные комитеты, таможни, банки и небанковские кредитно-финансовые организации. Банки и небанковские кредитно-финансовые организации контролируют проведение их клиентами валютных операций.

Можно отметить позитивную особенность валютного законодательства Республики Беларусь – для регулирования выполнения банками функций агентов валютного контроля принят отдельный нормативный правовой акт – Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 16.04.2009 № 46 «Об утверждении Инструкции о порядке регистрации сделки и выполнении банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями функций агентов валютного контроля»<sup>115</sup>.

В Постановлении предусмотрены следующие функции уполномоченных банков как агентов валютного контроля:

- контроль за соответствием порядка проведения клиентами валютных операций требованиям валютного законодательства;
- контроль за представлением клиентами документов по валютным операциям;
- регистрация сделки;

---

<sup>115</sup> См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 06.05.2009. № 107. 8/20833.

- уведомление органов валютного контроля о поступлении клиентам денежных средств по валютным операциям, проводимым с нарушением законодательства;

- представление информации по валютным и внешнеторговым операциям в Национальный Банк.

Большую актуальность для настоящего исследования представляет китайский опыт валютного контроля в связи с существенными изменениями в сфере законодательного регулирования отношений, возникающих в валютном регулировании и валютном контроле. В соответствии с Нормами и правилами КНР «О валютном регулировании», которые утверждены Постановлением Государственного совета КНР № 193 от 26.01.1996, целями валютного контроля определены сбор «статистической информации» о совершаемых валютных операциях и проверка валютной операции на ее соответствие закону и выявление нарушителей. На законодательном уровне прямо предусмотрена роль валютного контроля в механизме обеспечения обратной связи.

До недавнего времени в КНР действовал двойной валютный контроль: отчеты о валютных операциях, помимо финансово-кредитных учреждений, проводящих сделки с валютными ценностями по поручению клиентов, сдавали и участники валютных отношений. В настоящее время такое требование отменено.

Финансово-кредитные учреждения КНР (в том числе банки) признаются агентами валютного контроля. При выявлении ими противоправных действий клиентов с иностранной валютой, они информируют органы валютного регулирования (ст. 36 Норм и правил). Такие учреждения обязаны подавать в орган валютного регулирования информацию о платежах в иностранной валюте и информацию об изменениях на счетах клиентов.

В основе валютного контроля в КНР лежат принципы законности выполняемых операций и достоверности документов. Финансово-кредитные учреждения, проводящие валютные операции по поручению клиентов, продавая им валюту, должны проверять достоверность документов, подтверждающих

операции, а также их соответствие платежам в иностранной валюте. Орган валютного регулирования вправе выполнять надзор и проводить проверку использования средств в иностранной и национальной валюте, то есть в юанях, полученных при конвертации иностранной валюты, на счете движения капитала.

Анализ зарубежного законодательства в области деятельности агентов валютного контроля показывает, что основная задача агентов – соблюдение режима законности при выполнении валютных операций. Уполномоченные банки занимают центральное место в системе агентов валютного контроля, отвечают за соответствие проводимых операций действующему законодательству; концентрируют выполнение расчетов по валютным операциям, собирают информацию о проводимых операциях.

Законодательство КНР отводит особую роль финансово-кредитным институтам именно как сборщикам статистической информации о валютных операциях (нечто подобное отражено в нормативных актах СССР о валютном контроле, принятых в 1991 г.). В Республике Казахстан роль банков проявляется также в мониторинге источников спроса и предложения иностранной валюты.

Итак, в большинстве стран, использующих валютный контроль, уполномоченным банкам отводится первостепенная роль в системе валютного контроля, прежде всего, с точки зрения эффективности функционирования обратной связи, то есть сбора информации о том, как действуют валютные ограничения и меры валютного контроля; как они влияют на платежный баланс страны и насколько эффективны те или иные меры валютной политики, успешно ли применение правовых норм; не требуется ли принятие изменений в нормативном регулировании финансовых отношений.

Такой подход зарубежных законодателей следует оценить как прогрессивный, его следует заимствовать российскому законодателю. В законодательных актах следует подчеркивать роль уполномоченных банков в механизме валютного контроля, их значимости для государства и применяемых им решений в правовой и экономической сферах; акцентировать деятельность



банков, прежде всего, на сбор статистической информации, анализ валютной операции и ее участников. Это обеспечит использование мер валютного контроля максимально эффективно; предоставит соответствующим уполномоченным государственным органам данные о необходимых изменениях в финансово-правовом регулировании.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что валютный контроль должен рассматриваться как состоящий из двух основных компонентов: 1) валютный контроль с преобладающей правоохранительной составляющей, основная цель контроля состоит в поиске нарушителей и поддержании режима законности в валютной сфере. Такое направление тем актуальнее, чем больше юридических запретов в валютной сфере; 2) валютный контроль с преобладающей учетной составляющей, когда его основная задача состоит в обеспечении обратной связи; в сборе информации и ее дальнейшем использовании в целях выработки направлений валютной политики; в анализе эффективности экономических и юридических мер валютного регулирования.

Эффективность валютного контроля может быть достигнута только тогда, когда обе составляющие функционируют надлежащим образом, давая, с одной стороны, исчерпывающую информацию о валютных операциях, с другой стороны – обеспечивая законность в этой сфере. При полной либерализации валютной сферы основная задача валютного контроля должна сводиться к установлению непрерывного функционирования системы обратной связи; в этой ситуации валютный контроль будет преследовать исключительно информационную функцию; регулирование валютных отношений будет проводиться экономическими мерами<sup>116</sup> (определение направления принимаемых мер будет происходить на основе данных, получаемых от уполномоченных банков по итогам обработки документов и сведений о валютных операциях клиентов) с

---

<sup>116</sup> Данная точка зрения поддерживается рядом авторов в сфере финансового права. См.: Артемов Н.М. Валютный контроль. – М.: Профобразование, 2001. – С. 126.

использованием правоохранительных мер для борьбы с отмыванием преступных доходов или уклонением от уплаты налогов.

Такой валютно-правовой режим и отмена каких-либо ограничений предполагают, что уполномоченные банки из субъектов в системе (место, которое они занимают сейчас) превратятся в систему субъектов, то есть они будут единственными субъектами валютного контроля. Тем самым, не будучи юрисдикционным субъектом, уполномоченный банк при новом валютно-правовом режиме не потеряет своей актуальности, покажет мобильность своего правового статуса как агента валютного контроля. Одновременно по итогам получаемых от уполномоченных банков сигналов и сведений компетентные органы смогут принять решение о возврате к регулированию отношений в валютной сфере юридическими мерами, то есть о переходе к режиму валютного регулирования.

Представление о роли банков как о лицах, ведущих сбор информации, а также учет валютных операций, может позволить говорить о постепенном переходе к особому методу контроля – мониторингу валютных операций. При мониторинге валютных операций уполномоченный банк будет самостоятельно анализировать валютные операции и определять те из них, по которым будет выполняться более глубокий детальный контроль. Уполномоченный банк будет выявлять признаки риска при проведении валютной операции; операции, являющиеся сомнительными (подозрительными); аккумулировать данные об областях, в которых, как правило, встречаются такие валютные операции.

Контроль этих операций будет заключаться в детальном исследовании законности и обоснованности операций; в запросе дополнительных подтверждающих документов.

Отнесение валютной операции к категории, характеризуемой признаками риска, к сомнительной (подозрительной) будет возможно по следующим критериям, которые могут оказать влияние на состояние законности в валютной

сфере, на устойчивость национальной валюты и перспективы регулирования финансовых отношений в стране, а именно:

1. Наличие «сомнительных» условий в договоре, в части:

- сроков расчетов по договору;
- освобождения от ответственности за нарушение отдельных условий договора;
- невозврата авансовых платежей при нарушении (отказе от) договора;
- заключения такого вида договора, который не свойственен для деятельности организации;
- порядка оплаты не в пользу резидента;
- осуществления портфельных инвестиций на установленные суммы.

2. Величина денежных сумм, переводимых по валютной операции:

- существенно отличающаяся от переводов для оплаты аналогичных товаров (работ, услуг);
- превышающая установленные на законодательном уровне пределы; или
- осуществление перевода за рубеж денежных средств, недавно зачисленных на счет резидента или зачисленных от сомнительных поступлений.

3. Государство, куда переводятся денежные средства (например, отнесение юрисдикции к низконалоговой, не раскрывающей сведения о конечных бенефициарах), или «подозрительный» контрагент по сделке.

4. Обстоятельства, которые возникают в ходе валютной операции:

- изменение существенных условий договора, влияющих на объем и срок платежей и переводов, на применение мер ответственности (в том числе, совершение стороной соответствующих действий);
- отказ от заключенных договоров и исполнения обязательств по ним;
- регулярное продление сроков сделки;
- обстоятельства, допускающие непроведение резидентом репатриации валютной выручки.

5. Обстоятельства сомнительности, фиктивности, мнимости, притворности операции, а также обстоятельства, свидетельствующие об иных экономических показателях сделки, нежели заявлены уполномоченному банку, например, выявление несоответствий между данными, предоставленными уполномоченному банку и содержащимися в единой информационной системе валютного контроля, в распоряжении иных агентов или органов валютного контроля.

Выявление признаков риска в валютной операции не всегда должно быть основанием к отказу (приостановлению) в ее проведении. Это может служить основанием для более детального документального фиксирования операции, либо самостоятельного исследования ее законности уполномоченным банком в соответствии с представленными документами о проводимой операции (полномочие, предложенное предоставить уполномоченным банкам как субъектам валютного контроля), либо передачей всех документов и информации в орган валютного контроля.

Наиболее эффективным способом контроля за такими валютными операциями может рассматриваться сбор полной информации об операции уполномоченным банком и, если при проверке уполномоченный банк относит ее к подозрительным, указание на данное обстоятельство в информационной системе валютного контроля. Дальнейшее разбирательство (установление обоснованности и законности валютной операции) будет проводить орган валютного контроля.

Мониторинг валютных операций – одно из наиболее перспективных направлений развития валютного контроля. Это в ближайшем будущем может позволить уйти от затратного сплошного наблюдения за валютными операциями, уделяя пристальное внимание субъектов валютного контроля лишь подозрительным операциям и операциям, влияющим на состояние платежного баланса и устойчивость национальной валюты.

Мониторинг валютных операций стоит рассматривать как вид наблюдения, который позволит из всей массы валютных операций выделять те из них, которые

имеют особую значимость для целей валютного контроля, и сосредотачивать внимание субъектов валютного контроля именно на таких операциях.

Тем самым валютный контроль уполномоченных банков и валютный контроль в целом будут направлены не просто на учет валютных операций и сбор информации о них, но и на выявление и анализ рискованных областей осуществления валютных операций. Такой подход к роли уполномоченных банков позволит увеличить эффективность и снизить затраты на осуществление валютного контроля посредством отказа от обременительного и затратного сплошного наблюдения за всеми валютными операциями (которое в настоящий момент сугубо формально) и перехода к наблюдению, при котором внимание уделяется содержанию валютной операции, характерности проведения такой операции для клиента и деловой практики. По итогам мониторинга валютных операций степень контроля операций будет варьироваться.

Мониторинг валютных операций и единая информационная система данных позволят эффективно собирать информацию о валютных операциях; выявлять валютные операции, которые имеют для государства особое значение и оказывают влияние на экономическое положение и платежный баланс, влекут необходимость внесения изменений в нормативные акты; определять валютные операции с признаками риска, в отношении которых должна проводиться проверка. Остальные операции будут наблюдаться лишь постольку, поскольку это необходимо для формирования платежного баланса, направлений валютной политики и статистических целей.

Идея мониторинга валютных операций содержалась в п. 1.2 Указания Банка России № 500-У (впоследствии этот пункт был отменен), согласно которому уполномоченный банк на основании анализа представленных клиентом документов был обязан направлять в Банк России информацию о валютных операциях, проводимых клиентом на основании договоров, имеющих любой из следующих признаков:

- в договоре (контракте) не предусмотрена уплата контрагентами – нерезидентами штрафных санкций за несоблюдение сроков платежей / поставок товаров и не предусмотрено обеспечение ими исполнения своих обязательств;

- в договоре (контракте) предусмотрены экспорт резидентом товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) либо платежи по импорту товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) в пользу нерезидентов, зарегистрированных в государствах и на территориях, где расположены офшорные зоны;

- в договоре (контракте) предусмотрен авансовый платеж в пользу нерезидента, превышающий 30% цены импортируемого товара (услуги, работы, результата интеллектуальной деятельности) либо превышающий сумму, эквивалентную 100 тысячам долларов США;

- в кредитном договоре (договоре займа) предусмотрена уплата резидентом процентов и иных дополнительных платежей в пользу нерезидента, в совокупности превышающих в год 20 % основной суммы кредита (займа);

- по договору (контракту) нерезидентом полностью не исполнены обязательства и осуществлен возврат ранее произведенной резидентом предоплаты (аванса);

- получателем денежных средств либо товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) являются нерезиденты, не представляющие сторону по договору (контракту), предусматривающему импорт (экспорт) резидентом товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности);

- договоры (контракты) заключены от имени резидента - юридического лица, период деятельности которого с момента его государственной регистрации не превышает трех месяцев.

Указание Банка России № 500-У содержало критерии сомнительности на стадии заключения договора, в то время как отдельные нарушения могут быть выявлены только в ходе исполнения договора.

В связи с изложенным действующее законодательство целесообразно дополнить указанием на проведение уполномоченными банками мониторинга, а также контроля за соблюдением законодательства, осуществлением учета и отчетности по валютным операциям:

- содержащим признаки риска, определенные на законодательном уровне. Такие признаки могут свидетельствовать о противоправности действий участников валютной операции в целях вывоза средств с территории Российской Федерации, который может осуществляться для легализации доходов, полученных преступным путем, или для уклонения от уплаты налогов;

- оказывающим серьезное влияние на состояние платежного баланса Российской Федерации и затрагивающим экономические интересы страны.

Наряду с уполномоченными банками в качестве агентов валютного контроля Закон «О валютном регулировании» рассматривает также Внешэкономбанк. Внешэкономбанк наделяется статусом агента валютного контроля не в силу наличия у него лицензии на осуществление банковских операций в иностранной валюте, а в связи с нормами валютного законодательства (прямое указание на это в Законе) и с необычным правовым статусом данного финансового института. Аналогичное положение содержалось в ст. 8 Закона СССР от 01.03.1991 № 1982-1 «О валютном регулировании», согласно которой Внешэкономбанк СССР был уполномоченным банком по своему статусу.

Особенность правового статуса Внешэкономбанка заключается в том, что согласно нормам действующего законодательства он не имеет статуса кредитной организации; следовательно, на основании норм валютного законодательства не может быть уполномоченным банком. В соответствии с Федеральным законом от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития»<sup>117</sup> Внешэкономбанк признан государственной корпорацией, действует в строго определенных Законом целях. В отличие от кредитных организаций, чья деятельность направлена на систематическое извлечение прибыли, Внешэкономбанк вправе вести

---

<sup>117</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 28.05.2007. № 22. Ст. 2562.

предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей его деятельности. Одна из основных функций Внешэкономбанка – реализация прав и исполнение обязанностей агента валютного контроля, установленных для уполномоченных банков.

Большинство исследователей считают, что Внешэкономбанк несмотря на статус государственной корпорации ничем не отличается от кредитной организации, которая, в отличие от других кредитных организаций, не входит в банковскую систему Российской Федерации и подчиняется не Банку России, а Правительству Российской Федерации<sup>118</sup>. Некоторые исследователи утверждают, что Внешэкономбанк представляет «собой специфическую кредитную организацию»<sup>119</sup>.

Из совокупности нормативных актов следует, что как агент валютного контроля Внешэкономбанк наделен такими же правами и обязанностями, что и уполномоченный банк. Передача информации о нарушении валютного законодательства происходит в том же порядке, что установлен для уполномоченных банков, то есть в адрес территориального учреждения Банка России. Однако контроль за валютными операциями Внешэкономбанка, как и за его деятельностью в качестве агента валютного контроля, выполняет не Банк России, а Правительство РФ в лице Федеральной службы финансово-бюджетного надзора.

Подчинение Внешэкономбанка Банку России по линии его деятельности как валютного контролера было бы верным решением для создания «мегарегулятора», притом, что деятельность Внешэкономбанка в части выполнения банковских операций и валютного контроля ничем не отличается от деятельности обычного уполномоченного банка.

Отдельного исследования заслуживает правовой статус международных кредитных организаций, которые признавались уполномоченными банками

---

<sup>118</sup> См.: Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. – 2009. № 2. – С. 61–62.

<sup>119</sup> Винницкий А.В. Публичная собственность. – М.: Статут, 2013. – С. 589.



согласно Письму Госбанка СССР от 24.05.1991 № 352 «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР». Речь идет о Международном банке экономического сотрудничества и Международном инвестиционном банке.

Обе эти кредитные организации представляют собой международные организации; в едином государственном реестре юридических лиц Российской Федерации не зарегистрированы; в списке кредитных организаций Банка России отсутствуют. Справедлива характеристика этих организаций, данная А.Б. Альтшулером, указавшим, что это «коллективные банки, способствующие расширению внешнеторговых связей стран, осуществлению долгосрочных планов и программ сотрудничества»<sup>120</sup>.

В СССР с учетом специфики их деятельности верным было представление о них, как об уполномоченных банках, с учетом направленности их деятельности. Однако в настоящее время рассмотрение таких международных банков в качестве уполномоченных для целей валютного контроля с учетом их правового статуса неверно. Эти организации не могут быть признаны уполномоченными банками, они отсутствуют в перечне агентов валютного контроля, и нет никаких правовых оснований для отнесения их к категории агентов валютного контроля.

Однако на сайте Международного банка экономического сотрудничества в разделе «Валютный контроль» содержится следующая информация:

«Обслуживая международные расчеты своих клиентов, банк выполняет функции агента валютного контроля, в соответствии с которыми:

- оформляет паспорта сделок в установленном российским законодательством порядке;
- контролирует и учитывает валютные операции;

---

<sup>120</sup> Альтшулер А.Б. Международное валютное право. – М: Международные отношения, 1984. – С. 94.

- оказывает помощь в подготовке проектов внешнеэкономических контрактов, составлении и оформлении документов валютного контроля, оформлении и учёте валютных операций»<sup>121</sup>.

Это утверждение не соответствует действительности, так как правовой статус агента валютного контроля предоставляется субъекту в соответствии с действующим законодательством. Наделить себя статусом агента никакое лицо самостоятельно не может. Это объясняется тем, что агент валютного контроля наделен государством специфическими полномочиями; представляет государство в валютной сфере. Наделение хозяйствующего субъекта отдельными государственными полномочиями (делегирующие) возможно только в случаях, прямо предусмотренных законом.

В связи с этим нет правовых оснований для признания международной организации агентом валютного контроля. Соответственно, законодательные требования о репатриации валютной выручки или проведении расчетов по валютным операциям через счета, открытые в уполномоченных банках, при осуществлении валютных операций через Международный банк экономического сотрудничества и Международный инвестиционный банк не будут выполнены. Есть основания для последующего признания этих организаций агентами валютного контроля в случае, если они откажутся от своего международного статуса и будут готовы зарегистрироваться на территории Российской Федерации в качестве кредитных организаций.

Особое место в качестве агента валютного контроля занимает территориальное учреждение Банка России. Территориальные учреждения не подпадают под понятие «уполномоченный банк», не перечислены в перечне агентов валютного контроля, установленном Законом «О валютном регулировании». Однако в соответствии с п. 11.1 Инструкции Банка России № 138-И Территориальное учреждение Банка России, расположенное по месту

---

<sup>121</sup> См.: Международный банк экономического сотрудничества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ibec.int/services\\_and\\_operations/currency\\_control/](http://www.ibec.int/services_and_operations/currency_control/), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

нахождения резидента, выполняет функции уполномоченного банка, в том числе функции банка паспорта сделки, в случае осуществления всех валютных операций, связанных с расчетами по контракту (кредитному договору) через счета резидента, открытые в банке-нерезиденте.

В соответствии с действующим законодательством Центральный банк Российской Федерации – это орган валютного контроля, но не агент. Территориальным учреждением Центрального банка Российской Федерации признается обособленное подразделение Центрального банка Российской Федерации, выполняющее на территории субъекта Российской Федерации часть его функций. В связи с тем, что Банк России является органом валютного контроля, а территориальное учреждение выполняет часть его функций, то оно также должно признаваться органом валютного контроля, что подтверждается п. 3 «Положения о территориальных учреждениях Банка России» от 29.07.1998 № 46-П (утв. Советом директоров Банка России 10.04.1998), согласно которому одной из основных задач территориального учреждения признана организация валютного контроля.

В соответствии с п. 17 «Положения о территориальных учреждениях Банка России» от 29.07.1998 № 46-П определены полномочия территориального учреждения в области валютного контроля, среди которых можно выделить: 1) организация и осуществление валютного контроля как непосредственно, так и через уполномоченные банки; 2) контроль проводимых резидентами и нерезидентами валютных операций, а также проводимых нерезидентами операций в национальной валюте; 3) рассмотрение ходатайств кредитных организаций о получении ими лицензий на осуществление банковских операций в иностранной валюте; 4) выдача разрешений на совершение валютных операций, связанных с движением капитала; 5) действия, связанные с регистрацией (аннулированием регистрации) пунктов обмена валюты; 6) рассмотрение отчетности уполномоченных банков и их филиалов по валютным операциям; 7) взыскание штрафов за нарушения валютного законодательства Российской

Федерации; 8) изучение, анализ и обобщение практики применения резидентами и нерезидентами валютного законодательства и нормативных актов Банка России, подготовка предложений о внесении изменений и дополнений в валютное законодательство Российской Федерации; 9) иные полномочия в области валютного контроля в соответствии с нормативными актами Банка России. Перечисленные полномочия, предусмотренные в Положении, характерны для органа валютного контроля.

Как уже было отмечено, функции уполномоченного банка возложены на территориальное учреждение Банка России не законодателем, а Банком России (п. 11.1 Инструкции Банка России № 138-И), что является недопустимым. Лица, проводящие валютный контроль, признаваемые уполномоченными банками, должны определяться только законом, а не подзаконным актом органа, который сам возлагает на себя выполнение отдельных контрольных полномочий.

В связи с изложенным есть существенные правовые основания для внесения предложений о доработке Положения о территориальных учреждениях Банка России. Нет никаких препятствий для снятия с территориального учреждения Банка России функций уполномоченного банка, в роли уполномоченного банка не может и не должно выступать государство. Более обоснованна передача этой функции в рассматриваемой ситуации Внешэкономбанку.

Таким образом, уполномоченные банки должны признаваться ключевыми субъектами валютного контроля, поскольку именно они генерируют информацию о валютных операциях как для целей корректировки управленческого воздействия в финансовых правоотношениях, так и для выявления валютных правонарушений.

В то же время есть правовые основания, подтверждающиеся положениями действующего законодательства и правовой доктриной, для внесения поправок в перечень агентов валютного контроля, уточнив статус Банка России и международных банков, действующих в РФ. Кроме того, для эффективности и действенности валютного контроля необходимо наделение уполномоченных

банков полномочиями по проведению мониторинга валютных операций, что имело место в ранее действовавшем законодательстве России.

### **1.3. Особенность статуса уполномоченного банка как агента валютного контроля. Уполномоченный банк – агент финансового контроля**

Важной правовой проблемой, которая не находила детального рассмотрения и разрешения в литературе, следует признать возложение на хозяйствующих субъектов (уполномоченные банки) и выполнение ими отдельных функций органов государственной власти, полномочий представителя государства в контрольных правоотношениях, для которых не характерно участие таких субъектов от имени государства на месте сильной стороны правоотношения.

Роль уполномоченных банков на валютном рынке, как отмечает И.И. Кучеров, заключается, помимо прочего, в том, что их корреспондентские отношения с иностранными кредитными организациями «фактически составляют организационную основу международных валютных операций»<sup>122</sup>.

Финансово-правовой статус указывает на статус банка как участника публичных отношений, складывающихся в сфере финансовой деятельности. Притом наличие данного статуса у уполномоченного банка объясняется тем обстоятельством, что банк в финансово-правовых отношениях вправе выступать от имени государства в роли сильной стороны, обладает рядом полномочий, которые характерны для выполнения отдельными органами государственной власти, следит за соблюдением действующего законодательства в ряде прямо предусмотренных законами сфер.

Банк в ходе своей деятельности может не только выступать как хозяйствующий субъект или субъект, выполняющий государственные функции, но и сам может выступать «объектом государственного регулирования», что

---

<sup>122</sup> Кучеров И.И. Валютное право России. – М.: Юстицинформ, 2011. – С. 133.

подтверждается правовой доктриной<sup>123</sup> (например, при выдаче ему лицензии). Деятельность банковской системы представляет особую актуальность для государства, так как направлена на реализацию ряда государственных задач и в некоторых случаях – даже на выполнение отдельных функций органов государственной власти. Это подтверждается мнением, что банковская система призвана «обеспечить удовлетворение публичных интересов»<sup>124</sup>. В валютной и налоговой сферах обеспечение публичных интересов посредством деятельности банковской системы проявляется наиболее ярко.

Стоит подробнее рассмотреть те полномочия, которыми наделены уполномоченные банки законодателем.

Властным полномочием признается «возможность требовать определенного поведения от иных субъектов права <...>, давать им обязательные предписания, исполнение которых в случае необходимости обеспечивается государственным принуждением»<sup>125</sup>. Таким образом, в рамках властного правоотношения одна сторона вправе давать указания другой стороне и требовать их обязательного исполнения. Можно ли признать банки, когда они действуют от имени государства, участниками правоотношений, наделенными властными полномочиями; вправе ли они требовать должного поведения от другой стороны?

Поскольку банки проводят финансовые операции по поручению клиентов, они наделены правом требовать от клиента предоставления необходимых документов и информации в обмен на осуществление финансовой операции. То есть банк имеет возможность указать участнику валютной операции на необходимость соблюдения предъявляемых уполномоченным банком требований (а если быть точным, то требований государства по соблюдению режима законности на финансовом рынке и предоставлению всей необходимой

---

<sup>123</sup> См.: Аббясова Е.В. К вопросу о содержании публично–правовых отношений с участием коммерческого банка // Финансовое право. – 2009. № 6. – С. 19.

<sup>124</sup> Шерстобитов А.Е. Правовое положение банков и иных кредитных организаций. – М.: Юринформ, 1997. – С. 17; Ефимова Л.Г. Банковские сделки. – М.: НИМП, 2001 – С. 45.

<sup>125</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. – М.: Бек, 1995. – С. 138; Варламова Н.В. Публично–правовое представительство: теоретические аспекты // Актуальные проблемы российского права. – 2013. № 5. – С. 510.

документации о валютной операции в целях осведомленности государства о ее проведении и возможности отслеживания нарушений).

При осуществлении валютного контроля действия уполномоченного банка сводятся к следующему:

- принятие клиента на обслуживание;
- сбор сведений о проводимой валютной операции;
- контроль оформления и предоставления документов валютного контроля;
- определение достаточных правовых оснований для осуществления расчетов и переводов по валютной операции;
- контроль исполнения требований о репатриации валютной выручки;
- передача документов и информации о совершенных валютных операциях и о выявленных нарушениях.

Уполномоченный банк детально проверяет полноту необходимых документов, правильность их оформления, соблюдение сроков предоставления документов и зачисления выручки; выявляет нарушения (если быть точным - «фиксирует факты нарушений»<sup>126</sup>, так как механизмов самостоятельного выявления нарушений у банка не имеется; он на основании представленных документов и формальных признаков лишь констатирует несоблюдение клиентом требований закона) и уведомляет об этом вышестоящие органы валютного контроля.

Уполномоченный банк не вправе самостоятельно привлекать нарушителей к административной ответственности, не может самостоятельно требовать того, что прямо не предусмотрено законом; в настоящий момент не наделен правом исследовать валютные операции на соответствие их действующему законодательству. Имеющееся у уполномоченного банка право отказать в проведении операции при непредставлении ему документов, прямо предусмотренных законом, не может быть охарактеризовано как полноценное

---

<sup>126</sup> См.: Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 104.

властное полномочие, так как в данном случае банк обязан в силу закона отказать в проведении операции.

Какими–либо полноценно властными полномочиями (ни правом привлечения к ответственности; ни правом приостановления валютных операций; ни правом проведения проверки в отношении клиента и законности его действий) уполномоченный банк не располагает. У уполномоченного банка нет правовых оснований для прекращения операций, относящихся по своим признакам к сомнительным (подозрительным). Он не имеет возможности самостоятельно определить меру законности поведения другой стороны; лишен возможности выбора дальнейшего направления своих действий, а должен действовать так, как прямо предусмотрено для него законом, что как раз и характеризует особенность правового положения агентов государственного контроля в финансовой сфере.

В то же время полномочия банка могут быть охарактеризованы как выполнение банком отдельных функций органов государственной власти, а также как способ реализации государственной политики в валютной сфере. Отказ в проведении операции при непредставлении документов по своей правовой природе является мерой пресечения возможных правонарушений в валютной сфере, которая в силу особенностей правового статуса банка может быть применена только им. Сбор уполномоченным банком документов и информации о валютных операциях является способом исполнения публичных функций и обеспечения реализации государственных задач в валютной сфере.

В связи с этим на данный момент говорить о наделении уполномоченного банка полноценными властными полномочиями не представляется возможным. Одновременно правовой статус уполномоченного банка и необходимость увеличения эффективности, оперативности и экономичности государственного финансового и валютного контроля предполагает расширение его полномочий.

Тем не менее, в пользу трактовки имеющихся у банка в настоящий момент полномочий именно как властных также может быть приведен ряд доводов. Например, согласно Определению Верховного Суда РФ от 15.08.2007 № 93-ГО7-9



властными признаются те полномочия, которые «служат правовыми формами и средствами достижения целей и задач в той или иной сфере государственно-управленческой деятельности». В качестве примера в судебном акте названы: «осуществление государственного контроля, применение мер государственного принуждения, например, мер пресечения, административного наказания»<sup>127</sup>.

Уполномоченный банк занимается государственным контролем в валютной сфере, имеет право на применение мер пресечения в виде отказа от совершения операции, его действия способствуют достижению публичных целей и задач в валютной сфере – все это позволяет утверждать, что уполномоченный банк наделен определенными государственно-властными полномочиями при осуществлении финансового контроля в валютной сфере. Точка зрения, что уполномоченные банки могут быть отнесены к «условно властным участникам» правоотношений в сфере финансового контроля, поддерживается и в правовой доктрине<sup>128</sup>.

В ряде правовых источников действия негосударственных организаций по реализации публичных функций названы выполнением отдельных функций органа государственной власти. Именно такое определение содержится в актах Конституционного Суда РФ<sup>129</sup>, а также в правовой доктрине, согласно которой на кредитные организации возлагаются «отдельные функции органов исполнительной власти, но без передачи властных полномочий»<sup>130</sup>. В перспективе при наделении банка полномочиями контроля содержания валютных операций (то есть анализ валютной операции на соответствие ее критериям «рискованности» и самостоятельная оценка банком, требуется ли дополнительная углубленная проверка операции государственными органами; передача данных о такой

---

<sup>127</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2007 № 93-ГО7-9 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

<sup>128</sup> См.: Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 677.

<sup>129</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства РФ. 01.06.1998. № 22. Ст. 2491.

<sup>130</sup> Курбатов А.Я. Правосубъектность кредитных организаций: теоретические основы формирования, содержание и проблемы реализации. – М.: Юриспруденция, 2010. – С. 87.

валютной операции с признаками риска с помощью единой информационной системы), будут весомые основания заявить о расширении полномочий уполномоченного банка и наделении его полноценными властными полномочиями.

Конечной целью наделения и выполнения публичных функций кредитными организациями, по замечанию А.Я. Курбатова, признается «достижение правопорядка как итога действия права»<sup>131</sup>, обеспечение информированности компетентных органов о происходящих процессах в различных финансовых сферах для принятия соответствующих властных правовых и экономических решений, а также достижение экономичности и эффективности контроля в соответствующих сферах. Банки наделяются отдельными функциями органов власти; на них возлагаются публичные функции с передачей соответствующих полномочий по различным направлениям контрольной деятельности за финансовыми операциями, что позволяет воспринимать их агентами финансового контроля. Однако как на теоретическом, так и на практическом уровне категория агента контроля развита лишь в валютной сфере.

Анализ направлений контрольной деятельности, которые в совокупности могут в будущем представить банк полноценным агентом контроля в различных сферах финансовой деятельности государства, актуален с позиции более активного использования возможностей банка при проведении контроля; для формирования категории «агент финансового контроля»; для создания единой информационной системы финансового контроля.

#### 1. Функции банков в сфере налогового контроля.

Открытие счетов в банках допускается только при предъявлении клиентом свидетельства о постановке на учет в налоговом органе. Банк обязан сообщить в налоговый орган об открытии, закрытии счета организации, изменении его

---

<sup>131</sup> Курбатов А.Я. Правосубъектность кредитных организаций: теоретические основы формирования, содержание и проблемы реализации. – М.: Юриспруденция, 2010. – С. 86.

реквизитов, а с 01.07.2014 – также об открытии и закрытии вкладов и счетов физических лиц.

Банк не вправе открывать счета организации или индивидуальному предпринимателю при наличии решения налогового органа либо таможенного органа о приостановлении операций по счетам этого клиента.

Банки обязаны выдавать налоговым органам справки о наличии счетов, вкладов в банке или об остатках денежных средств на них.

Таким образом, в сфере налогового контроля на банки возложен ряд публичных функций, связанных с обеспечением посредством возможностей банков законности в налоговой сфере; с пресечением возможных попыток уклонения от уплаты налогов; с передачей банками соответствующих данных, которые могут быть использованы налоговыми органами в целях выявления нарушений, а также обеспечения управления в налоговой сфере принятием соответствующих нормативных актов. Исполнение поручений налогоплательщиков на перечисление налогов в бюджет не относится к функциям банков в сфере налогового контроля.

2. Функции банков в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>132</sup> уполномоченные банки наделены рядом полномочий в целях реализации публичной функции, связанной с противодействием легализации преступных доходов и терроризму. Соответствующие полномочия и функции банков могут быть разделены по следующим группам:

- полномочия по отказу от договора с клиентом.

Кредитные организации вправе отказаться от заключения договора банковского счета (вклада) с физическим или юридическим лицом в соответствии

---

<sup>132</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (Часть I). Ст. 3418.

с правилами внутреннего контроля кредитной организации в случае наличия подозрений, что цель заключения такого договора состоит в совершении операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма. Им предоставлено право расторгнуть договор банковского счета (вклада) с клиентом в случае принятия в течение календарного года двух и более решений об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операции в связи непредставлением необходимых документов и при наличии подозрений действий клиентов в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

Полномочия, связанные с отказом от обслуживания клиентов, могут быть охарактеризованы как отдельные властные полномочия, направленные на пресечение правонарушений клиентами; банк вправе самостоятельно определять возможность отказа от обслуживания клиента, исследуя особенности деятельности конкретного клиента. При отказе от обслуживания уполномоченный банк передает информацию об этом в компетентные государственные органы;

- полномочия по идентификации клиентов и бенефициарных владельцев, по сбору информации о них; ее последующая передача в адрес Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Кредитные организации обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя, а при приеме на обслуживание и обслуживании юридических лиц получить информацию о целях установления и предполагаемом характере их деловых отношений с кредитной организацией, на регулярной основе принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по определению целей финансово-хозяйственной деятельности, финансового положения и деловой репутации клиентов.

Кредитные организации обязаны фиксировать по операциям, подлежащим обязательному контролю, ряд сведений, в том числе вид операции, ее дату, сведения для идентификации лица, проводящего операцию.

Рассматриваемые обязанности характеризуют роль уполномоченного банка как субъекта, выполняющего в интересах государства оперативный сбор и накопление информации о своих клиентах, что может быть охарактеризовано как исполнение им отдельных функций органов власти. В дальнейшем такая информация передается соответствующим государственным органам автоматически либо по мотивированному запросу, которые могут использовать ее для выявления и пресечения правонарушений в различных финансовых сферах;

- полномочия по отказу или приостановлению проведения операции клиента.

Кредитные организации обязаны приостановить операцию при выявлении недобросовестной стороны операции или отказать в выполнении распоряжения клиента о проведении операции, по которой не представлены документы, необходимые для фиксирования информации, а также если возникают подозрения, что операция совершается в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

Можно прийти к выводу, что отдельные полномочия, которыми наделен уполномоченный банк в сфере валютного контроля, похожи на полномочия, которые имеются у банка в сфере противодействия легализации преступных доходов, а именно: предусмотрены его права и соответствующие обязанности по применению мер пресечения в отношении отдельных операций клиентов; соответствующая информация о финансовых операциях и клиентах передается государственным органам, то есть обеспечивается обратная связь в соответствующей сфере общественных отношений, регулируемых финансовым правом, а также реализация контрольной функции финансов. Как и в сфере валютного контроля, банк лишен какого-либо усмотрения при осуществлении контрольных полномочий: при выявлении соответствующего признака риска он

обязан отказать в проведении операции; обязан собирать и передавать данные о клиентах и их операциях государственным органам. При этом отказ в обслуживании клиента не является основанием для возникновения гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, как и в сфере валютного контроля, действия банка в сфере финансового мониторинга должны быть охарактеризованы как исполнение отдельных функций органов государственной власти, направленных на поддержание законности, выявление и пресечение нарушений, а также обеспечение обратной связи. Соблюдение участниками финансовых операций требований законодательства обеспечивается, помимо прочего, также государственным принуждением посредством наделения уполномоченных банков правами отказать от каких-либо действий по поручению клиента.

Существуют и некоторые отличия между названными направлениями контрольной деятельности. Основные цели валютного контроля состоят в защите национальной валюты, обеспечении обратной связи (в том числе аккумуляция необходимых документов и информации о валютных операциях), законности и финансовой дисциплины. Противодействие легализации преступных доходов имеет своей основной целью выявление и поиск лиц, заработавших денежные средства преступным путем, и пытающихся придать им законный вид.

С теоретической точки зрения валютный контроль (финансовый контроль как родовое понятие) и финансовый мониторинг – это различные виды государственной деятельности, преследующие неодинаковые цели; имеют различные последствия и цели обработки полученной информации. Однако с практической точки зрения эти два вида деятельности имеют тенденцию к сближению; информация, полученная в рамках одного вида контрольной деятельности, может оказаться значимой для другого вида. Полученная банком информация для эффективности и экономичности контрольной деятельности должна использоваться как для целей осуществления финансового контроля, так и для финансового мониторинга.

При валютном контроле и при противодействии отмыванию преступных доходов центральными субъектами в механизме осуществления контрольной деятельности оказываются уполномоченные банки (в сфере противодействия легализации преступных доходов они названы «организациями, выполняющими операции с денежными средствами»). В обеих сферах для контроля используется схожий инструментарий: уполномоченный банк собирает информацию о проводимой операции, получая соответствующие стандартизированные формы документов, обрабатывает документы и по установленным формам передает сведения в адрес компетентных органов. При противодействии легализации преступных доходов основное внимание банк должен уделять лицу, выполняющему финансовую операцию, поэтому в этой сфере объектом контроля, помимо самой операции, признается ее инициатор. При валютном контроле объектом контроля признается валютная операция.

Сближение указанных направлений контрольной деятельности перспективно при проведении их уполномоченным банком и направлении полученных данных в единую информационную систему контроля. Это позволит снизить нагрузку на представителей бизнес-сообщества: в рамках действий уполномоченного банка у клиента будут получены необходимые документы и информация об операции. Валютный контроль и финансовый мониторинг близки по источникам информации, которыми являются финансовые операции и их участники.

Тот факт, что уполномоченный банк в валютном контроле не имеет полномочий отказа в принятии клиента на обслуживание или не может остановить сомнительную операцию, свидетельствует лишь о том, что в сфере валютного контроля полномочия банка ограничены. Оба вида контроля используются для того, чтобы собрать информацию о клиенте и об операции, что в дальнейшем поможет в борьбе с незаконным вывозом капитала и уклонением от уплаты налогов. Поэтому обоснованным является создание единой системы данных, содержащей информацию по операциям, относящимся к валютным, и

подвергающимся обязательному контролю на предмет противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. Это повысило бы эффективность контроля и позволило проводить его по двум направлениям в один этап.

Принципиально для противодействия легализации преступных доходов «проведение политики «знай своего клиента»<sup>133</sup>, что также должно быть воспринято системой валютного контроля для развития мониторинга валютных операций.

Сближение двух направлений контрольной деятельности подтверждается Банком России, который предусматривает ряд полномочий банков как агентов валютного контроля для борьбы с легализацией преступных доходов. В Письме от 17.04.2013 № 73-Т<sup>134</sup> Банк России указал, что выявление кредитной организацией в процессе внутреннего «противолегализационного» контроля несовпадения представленных клиентом сведений с информацией, полученной кредитной организацией из официальных источников информации государства, являющегося страной регистрации нерезидента, служит основанием для отказа в осуществлении валютной операции согласно Закону «О валютном регулировании».

3. Вплоть до начала 2012 года уполномоченные банки также осуществляли контроль соблюдения организациями и индивидуальными предпринимателями правил проведения кассовых операций (в соответствии с п. 41 Письма Банка России от 04.10.1993 № 18 «Об утверждении «Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации»<sup>135</sup>). Однако с 01.01.2012 это право передано налоговым органам в соответствии с Положением Банка России от 12.10.2011 № 373-П «О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации»<sup>136</sup>. В настоящее

---

<sup>133</sup> Резников А.В. Банковский надзор. Современное состояние и перспективы. – Хабаровск: ТОГУ, 2007. – С. 114–115.

<sup>134</sup> См.: Вестник Банка России. 24.04.2013. № 24.

<sup>135</sup> См.: Экономика и жизнь. 1993. № 42–43.

<sup>136</sup> См.: Вестник Банка России. 30.11.2011. № 66.



время действует Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства»<sup>137</sup>.

Освобождение банков от такой обязанности было продиктовано обращением банков (письмо Ассоциации российских банков от 20.12.2002 № А-02/5-712) и поддержавшим их Банком России (письмо Департамента эмиссионно-кассовых операций Банка России от 23.01.2003 № 29-1-1-11/234), а в дальнейшем одобрено Правительством РФ. Согласно п. 58 Заявления Правительства РФ № 983п-П13 и Банка России № 01-01/1617 от 05.04.2005 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»<sup>138</sup> предлагалось принять меры по снятию с банков не свойственных им функций. Разъяснений, какие функции относятся к несвойственным для уполномоченных банков, в нем не содержалось. Однако в разделе 7 Заявления Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»<sup>139</sup> указано, что уполномоченному банку несвойственно проведение контроля за исполнением хозяйствующими субъектами установленных правил работы с наличными деньгами.

4. На протяжении 90-х гг. XX века банковские учреждения осуществляли контрольные полномочия в бюджетной сфере; в настоящее время кредитные организации не наделены какими-либо контрольными или иными властными полномочиями.

В соответствии со ст. 148, 154 Бюджетного кодекса РФ<sup>140</sup> провозглашен принцип кассового исполнения бюджета органами Федерального казначейства. Все операции по расходованию средств и получению доходов выполняются

<sup>137</sup> См.: Вестник Банка России. 28.05.2014. № 46.

<sup>138</sup> См.: Вестник Банка России. 13.04.2005. № 19.

<sup>139</sup> См.: Вестник Банка России. 20.04.2011. № 21.

<sup>140</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

специально созданным органом исполнительной власти – Федеральным казначейством, которому открыт единый счет бюджета (совокупность счетов) в учреждении Центрального банка Российской Федерации для учета средств бюджета и ведения операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. По мнению большинства исследователей, такой способ исполнения бюджета обеспечивает прозрачность и подконтрольность расходных операций. А.Н. Козырин отмечает, что при любой попытке «расходования средств бюджетов происходит предварительный и текущий контроль за их целевым использованием и наличием достаточных оснований для совершения платежа»<sup>141</sup>.

Однако одна из черт данного способа исполнения бюджета – это его затратность. Ранее в российском бюджетном праве использовался другой способ исполнения бюджета – банковский.

Статья 15 ранее действовавшего Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>142</sup> устанавливала банковскую систему кассового исполнения бюджета. Центральный банк РСФСР, его учреждения на местах, а в случае их отсутствия – другой банк по поручению Центрального банка РСФСР вели счета и были кассирами соответствующих органов исполнительной власти.

Банковское исполнение бюджета при правильной организации может также иметь ряд преимуществ. Использование кредитных организаций в качестве исполнителей бюджета позволит, с одной стороны, возложить всю ответственность за исполнение бюджетов, контроль правильности расходов и учета доходов на хозяйствующих субъектах, представленных во всех регионах РФ. С другой стороны, это позволит снизить государственные расходы на содержание аппарата казначейства; создать электронную базу данных, связанную с исполнением бюджета, которую будут вести уполномоченные банки. Такой

---

<sup>141</sup> Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

<sup>142</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 14.11.1991. № 46. Ст. 1543.

способ исполнения бюджета для успешной реализации требует четкого формулирования условий обслуживания банковских счетов, строгого контроля банков за бюджетными средствами, недопущения их нецелевого использования и оперативного осуществления расходов и учета доходов.

Необходимо отметить, что в настоящее время на банки возложены отдельные обязанности по контролю платежей при реализации ряда масштабных проектов с бюджетным финансированием<sup>143</sup>. Уполномоченный банк открывает обособленный счет для учета доходов и расходов предприятия по данному проекту и контролирует по соответствующему счету расходование средств в рамках проекта, проверяя первичные документы. Максимально обширно банки должны использоваться в сфере действия государственных корпораций, что позволит освободить государственные ресурсы; обеспечить большую эффективность контроля над выделяемыми средствами и признать роль банка как агента контроля в сфере реализации проектов с бюджетным финансированием.

Однако возвращение к полноценному банковскому исполнению бюджета на данный момент невозможно. В данный момент с этой задачей успешно справляются органы Федерального казначейства. Кроме того, передача соответствующих прав и обязанностей банкам таит в себе немало спорных моментов в связи с чрезмерным объемом полномочий, возлагаемых на банки, по ведению бюджетных операций.

Но такое использование банков хотя бы по ряду бюджетных проектов может сделать их агентами бюджетного контроля с полномочиями по сбору сведений о бюджетных операциях и проверке обоснованности осуществления операций расходования средств. Это позволит создать на базе уполномоченного банка полноценного агента финансового контроля.

Анализ обозначенных выше направлений контрольной деятельности проведен для обоснования одной из наиболее принципиальных позиций

---

<sup>143</sup> См.: Banki.ru. Все дороги ведут в банк. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=6095006>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

настоящей работы – рассмотрение уполномоченного банка не только как агента валютного контроля, но и как агента финансового контроля, в связи с чем это не стоит рассматривать в контексте отхода от заявленной темы исследования. Проведенный анализ показывает, что по ряду направлений банк в дальнейшем может выполнять полномочия агента контроля, действующего в интересах государства. Правовой статус банка располагает к наделению его определенными властными полномочиями и к передаче ему отдельных функций органов государственной власти с целью эффективности и экономичности осуществления контрольной деятельности в финансовой сфере, а также для целей финансово-правового регулирования.

Направления контрольной деятельности, где использование банков как агентов контроля признается допустимым, объединяет то, что в каждом из них государство получает информацию об операциях с денежными средствами, которую ему получить без участия банков невозможно.

Уполномоченный банк в обозначенных выше контрольных областях приподнимается над принципом равенства сторон и оценивает законность тех или иных действий своего клиента; передает сведения о них без какого-либо согласия в государственные органы; вправе отойти от принципа обязательного исполнения обязательства со ссылкой на свои контрольные полномочия и применить меры пресечения в виде отказа от обслуживания клиента. Следовательно, банк выступает не только как хозяйствующий субъект, но и как субъект, способствующий реализации отдельных публичных функций и наделенный для этого специфическими правами и обязанностями в отношении лица, равного ему по гражданско-правовому статусу, но неравного по публично-правовому статусу в конкретных правоотношениях.

Перечисленные функции банков не вполне характерны для коммерческой организации. На это продолжают обращать внимание ученые как в правовой доктрине, так и в банковском сообществе. Эти функции называются не просто несвойственными, но иногда и «бессмысленными», как это замечает Г.А. Тосунян

(например, функции по валютному контролю, налоговому контролю, контролю за кассовой дисциплиной)<sup>144</sup>.

Основным доводом наряду с несвойственностью функций признается тот факт, что подобные полномочия банки вынуждены реализовывать на безвозмездной основе (например, безвозмездное исполнение поручения по перечислению в максимально сжатые сроки в бюджет налоговых платежей. Более того, согласно позиции Высшего арбитражного суда РФ, выраженной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 20.06.2013 № 17786/12<sup>145</sup>, любой сбор, обладающий признаками налогового сбора, перечисляемый в бюджет, также должен перечисляться банком безвозмездно). Рядом исследователей такая позиция развивается и применительно к валютному контролю: «осуществление валютного контроля <...> может являться нерентабельной операцией»<sup>146</sup>.

Довод о несвойственности выполнения банками государственных функций косвенно поддерживается и в теории финансового права. По мнению А.А. Никитского, главная задача банковской системы и центрального банка – это регулирование денежного обращения, «обеспечение достаточным количеством денежных знаков <...> торгового оборота, а не нужд казначейства»<sup>147</sup>. То есть цель банковской системы – это, прежде всего, обеспечение денежного оборота, а не исполнение каких-либо указаний государственной администрации или отдельных функций органов исполнительной власти.

Наделение хозяйствующего субъекта полномочиями агента контроля следует признать отступлением от юридического равенства при выполнении операций с валютными ценностями. Исследователи приходят к выводу, что такое

---

<sup>144</sup> См.: Ассоциация российских банков. Выступление Президента Ассоциации российских банков Г.А. Тосуняна по вопросу о Стратегии развития банковского сектора России на заседании Правительства РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://arb.ru/banks/analytics/vystuplenie\\_prezidenta\\_assotsiatsii\\_rossiyskikh\\_bankov\\_g\\_a\\_tosunyana\\_po\\_voprosu\\_29038/](http://arb.ru/banks/analytics/vystuplenie_prezidenta_assotsiatsii_rossiyskikh_bankov_g_a_tosunyana_po_voprosu_29038/), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>145</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 2014. № 1.

<sup>146</sup> Саберзянов Д.В. Формирование механизма валютного контроля в коммерческом банке: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2000. – С. 122–123.

<sup>147</sup> Никитский А.А. Основы финансовой науки и политики. – М.: Польза, 1909. – С. 236; Кучеров И.И. Валютное право России. – М.: Юстицинформ, 2011. – С. 16.

положение вещей не соответствует «коммерческим целям деятельности банка»<sup>148</sup>, а также «снижает эффективность действующей системы валютного контроля»<sup>149</sup>, в связи с чем должно произойти «избавление банков от неэффективных и несвойственных им функций агентов валютного контроля, которые должны выполнять государственные учреждения»<sup>150</sup>.

Однако задача банковской системы и Банка России – обеспечение устойчивого курса рубля. Способом достижения этой цели служат валютное регулирование и валютный контроль как его направление, которое осуществляется уполномоченными банками наряду с другими субъектами, контролирующими «оборот иностранной валюты»<sup>151</sup> и валютных ценностей. Из всего сказанного следует вывод, что уполномоченные банки участвуют в осуществлении валютной политики, непосредственно реализуя и используя те меры, которые устанавливаются в законах и подзаконных актах.

Государство, обладая мощным аппаратом в виде банковской системы, заинтересовано в том, чтобы использовать его максимально выгодным образом, возлагая на банки те функции, которые возможно передать им без потери результативности, тем самым перераспределив отдельные контрольные функции. Это позволяет экономить средства и оперативнее получать информацию и предусмотренные законом документы.

В правоотношениях, связанных с делегированием хозяйствующим субъектам отдельных функций органов государственной власти, необходим баланс, который обеспечит государству получение результата от передачи части своих функций коммерческим организациям (в виде экономии денежных ресурсов, сбора всей необходимой информации и эффективного замещения

---

<sup>148</sup> Сапожников Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13.

<sup>149</sup> Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 147.

<sup>150</sup> Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 149.

<sup>151</sup> Степанченко А.В. Роль уполномоченных банков в обороте иностранной валюты на территории Российской Федерации // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2012. № 2. – С. 29.

государства в контрольных правоотношениях), а коммерческим организациям не придется в связи с выполнением государственных функций существенно ограничивать свою деятельность.

Пример такого успешного совмещения ведения коммерческой деятельности и выполнения государственных обязанностей – валютный контроль, проводимый уполномоченными банками. С одной стороны, его осуществление – обязанность уполномоченных банков, с другой – они вправе взимать комиссию со своих клиентов за проведение валютного контроля.

Уполномоченные банки по линии своей основной деятельности – это коммерческие организации, главная цель которых – систематическое извлечение прибыли в результате предпринимательской деятельности. Это объясняет причину, по которой коммерческая организация не может быть субъектом контроля в «классическом» понимании, когда субъектом контроля является государственный орган, чьи интересы направлены исключительно на обеспечение правопорядка в подконтрольной сфере.

Одной из причин невозможности надления коммерческой организации полномочиями субъекта контроля признается конфликт интересов, то есть ситуация, при которой интересы коммерческой организации и цели ее деятельности вступают в противоречие с целями деятельности контрольных субъектов, то есть с обеспечением законности в подконтрольной сфере. Это может рассматриваться как негативный фактор, снижающий эффективность действующей системы валютного контроля. Высказывается мнение, что уполномоченный банк может отдать приоритет интересам клиента в целях обеспечения своей репутации в его глазах вместо проведения контроля<sup>152</sup>.

Однако перспективы подобного развития событий маловероятны как в связи с юридическими последствиями таких действий (банку грозят серьезные, вплоть до отзыва лицензии, санкции), так и с отсутствием серьезной экономической

---

<sup>152</sup> Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 147.

заинтересованности банков и большинства их клиентов в нарушении законодательства. В настоящее время никаких существенных валютных ограничений, препятствующих распоряжению возвращенной выручкой, закон не предусматривает; банки компенсируют свои расходы на проведение валютного контроля; сведения о нарушении валютного законодательства, наоборот, не привлекают, а оттолкнут клиентов.

По мнению исследователей, публично-правовые полномочия «не свойственны природе коммерческой организации»<sup>153</sup>. Кроме того, отмечается, что у кредитных организаций нет никакого стимула осуществлять валютный контроль, кроме желания «избежать санкций со стороны» Банка России<sup>154</sup>.

Однако с таким подходом согласиться нельзя. Уполномоченные банки обеспечивают государству валютный контроль с минимальным расходом бюджетных средств: не требуется формирования отдельной службы валютных контролеров. В большинстве случаев клиенты не заинтересованы в нарушении валютного законодательства, наоборот, им требуется профессиональная помощь для соблюдения требований, которые им могут быть не известны. Поэтому роль банков заключается еще и в том, чтобы в интересах государства проводить операции клиентов при соблюдении нормативных требований, то есть не допускать даже безвинных нарушений закона.

Утверждать, что у уполномоченного банка отсутствует стимул осуществлять валютный контроль неверно. Валютный контроль – обязанность уполномоченного банка, от которой он отказаться не может и выполняет ее в силу закона.

Закон не запрещает банкам получать плату за оказание клиентам различных услуг, связанных с валютным контролем операций, открытием паспорта сделки в уполномоченном банке. Уполномоченный банк имеет право получать комиссию

---

<sup>153</sup> Бахрах Д.Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. – 2007. № 11. – С. 5.

<sup>154</sup> Кудайберген К.К. Методические основы валютного регулирования и контроля в Республике Казахстан: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2009. – С. 59.



за следующие услуги, связанные с валютным контролем: оформление паспорта сделки; открытие и ведение счетов для резидентов и нерезидентов; зачисление средств в иностранной валюте на счета; контроль и учет операций по экспорту и импорту; анализ контрактов на предмет их соответствия законодательству; проверка документов и соблюдения сроков их представления; контроль и учет платежей и поступлений по валютным операциям; контроль операций с нерезидентами, а также платежей в их адрес; консультирование клиентов.

Как показывает правоприменительная практика, стороны (уполномоченный банк и клиенты) свободны в определении размера комиссионного вознаграждения, в том числе в зависимости от вида валютной операции и степени ее отнесения к каким-либо признакам сомнительности (даже при формальном соответствии закону). Такая позиция закреплена в различных судебных актах, например, в Определении ВАС РФ от 26.10.2011 № ВАС-14029/11 по делу № А39-3331/2010; Постановлении ФАС Московского округа от 03.09.2012 по делу № А40-114467/11-58-714 и Постановлении ФАС Центрального округа от 15.02.2006 № А68-АП-405/10-05.

В отличие от действовавшего в 90-е гг. законодательства, в настоящее время нет ограничений размера платы за выполнение функций агента валютного контроля. Согласно п. 6 ранее действовавшего Указа Президента РФ от 21.11.1995 № 1163 «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации»<sup>155</sup> уполномоченные банки за выполнение ими функций агентов валютного контроля имели право взимать с клиентов за оформление паспорта сделки плату в размере не более 0,15 % от суммы сделки.

Исполнение публично-правовых обязанностей субъектом контроля может и не предполагать какой-либо платы. Субъективное право уполномоченного банка

---

<sup>155</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4654.

корреспондирует и тождественно его обязанности – осуществлять валютный контроль. Мера возможного поведения равна мере должного поведения<sup>156</sup>.

Недопустимость конфликта интересов разрешается также неотвратимостью ответственности должностных лиц уполномоченных банков и самих банков, допустивших приоритет интересов клиента над интересами контроля. Конфликт интересов можно исключить, разделив гражданскую деятельность (осуществление предпринимательской деятельности) и контрольную деятельность по разным подразделениям банка, не допуская проведение валютной операции без соответствующего одобрения ответственного сотрудника банка. Ситуация приоритета частных интересов над контрольными – это довольно большой репутационный риск, за которым могут последовать недоверие клиентов и претензии регулятора.

Особенность деятельности агентов валютного контроля заключается в том, что они наделяются полномочиями по выполнению действий от имени государства не в силу какой-либо доверенности или договора, а по прямому указанию законодателя. Отказаться от исполнения такой функции невозможно, как невозможно и самостоятельно возложить ее на себя, не будучи уполномоченным банком. Таким образом, становясь уполномоченным банком, субъект должен принять на себя обязанности агента валютного контроля.

Уполномоченный банк в своей деятельности может выступать одновременно в двух ролях: как проверяемый и как проверяющий. Эта ситуация похожа на положение государственного органа, который также наделен правом осуществления контрольных полномочий, чья деятельность одновременно выступает предметом контроля со стороны вышестоящего органа.

Однако применительно к уполномоченному банку следует отметить ряд особенностей: государственный орган, в отличие от банка, не может иметь иных

---

<sup>156</sup> Такой подход поддерживается также в теории административного права: «Повелительная норма, по самой природе своей, исключает свободу усмотрения управомоченного лица; она, по необходимости, суживает субъективные права до пределов правовой обязанности» (См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – С. 90).

(собственных) интересов, нежели интересы государства. Государственный орган не участвует в отношениях, где он – контролирующий субъект, одновременно преследующий цель извлечения прибыли.

Несмотря на то, что банк признается уполномоченным, пользуется делегированными ему полномочиями, даже будучи агентом валютного контроля, банк действует от собственного имени, собирая документы, проводя или отказывая в проведении операции. Эти действия банк совершает в интересах государства, но от собственного имени. Деятельность государственного органа в контрольных отношениях – всегда деятельность от имени государства.

В рамках деятельности уполномоченного банка происходит смешение прав и обязанностей. Например, право уполномоченного банка запрашивать документы – одновременно и его обязанность, за ненадлежащее исполнение которой должна наступать ответственность.

Активное использование уполномоченных банков в сфере валютного контроля проявляется в их праве на основании договора с клиентом самостоятельно заполнять паспорт сделки, справку о валютных операциях и справку о подтверждающих документах (ранее допускалось заполнение только справки о валютных операциях при зачислении средств в иностранной валюте). Важное условие для таких действий банка – предоставление резидентом в необходимые сроки полного пакета документов, а также связанных с проведением валютной операции сведений. Если документы представлены не в установленный срок, уполномоченный банк не может их принимать.

На законодательном уровне не урегулированным остается, на ком лежит ответственность за неправильно заполненные уполномоченным банком документы валютного контроля. С одной стороны, переложить договором публичную обязанность (которая лежит на клиенте) и, соответственно, ответственность за качество ее исполнения на другое лицо невозможно; с другой стороны, если банк провел операцию с нарушениями в документах, то это должно быть признано его виновным действием. Представляется целесообразным

нормативно предусмотреть, что при передаче полномочий по заполнению документов уполномоченному банку, он должен нести всю ответственность за соответствие действий и содержания документов требованиям закона (за исключением случаев, когда резидентом не представлены необходимые и достоверные документы и информация).

Возвращаясь к особенности правового положения агентов валютного контроля и наличию у них властных полномочий, стоит отметить следующее. С точки зрения действующего законодательства, наделение коммерческих организаций дополнительными полномочиями и возложение на них функций органов власти не противоречит закону, но должно быть прямо предусмотрено в нем.

В соответствии со ст. 9 Закона «О банках и банковской деятельности» кредитная организация не может быть принуждена к осуществлению деятельности, не предусмотренной ее учредительными документами, за исключением случаев, когда она принимает на себя соответствующие обязательства, или случаев, предусмотренных федеральными законами. Статья 58 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>157</sup> (далее – Закон «О Банке России») запрещает Банку России требовать от кредитных организаций выполнения не свойственных им функций, а также требовать представления не предусмотренной федеральными законами информации о клиентах кредитных организаций и об иных третьих лицах, не связанной с банковским обслуживанием этих лиц.

Таким образом, федеральным законом государство вправе возложить на коммерческие организации дополнительные функции, которые должны выполняться в публичных целях.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17,

---

<sup>157</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2790.

24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»<sup>158</sup> установлено, что государству не запрещено передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. Такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

В соответствии с п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>159</sup> запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами названных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Таким образом, на законодательном уровне сформулировано положение о том, что передача отдельных функций публичной власти хозяйствующим субъектам не запрещается. Но совмещение таким субъектом функций органов власти и функций хозяйствующего субъекта должно быть прямо предусмотрено законом.

Финансовое право, как и действующее законодательство, не использует термины «агент контроля» или «агент финансового контроля», но имеются правовые основания полагать, что кредитные организации, учитывая проведенный выше анализ различных сфер финансовой деятельности, могут рассматриваться как агенты финансового контроля. В отдельных исследованиях авторы называют банки «субъектами финансового контроля»<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 01.06.1998. № 22. Ст. 2491.

<sup>159</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (Часть I). Ст. 3434.

<sup>160</sup> Максимов М.В. Контрольные полномочия банков в сфере соблюдения финансового законодательства // Финансовое право. – 2002. № 2. – С. 44.

Предназначение агентов финансового контроля заключается в сборе информации и документов в интересах государства. Они призваны быть первым и одновременно единственным субъектом, имеющим возможность пресекать возможные нарушения. Кроме того, на них может быть возложена реализация государственной политики и осуществление отдельных публичных функций в соответствующей области.

Банки обладают хорошим инструментарием для выполнения функций агента контроля:

- в сфере валютного контроля;
- в сфере налогового контроля;
- в перспективе – в сфере бюджетного контроля;
- в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма.

Под «агентом контроля» стоит понимать лицо (государственный орган или организация), на которое законом возложена обязанность по сбору необходимой информации, ее направлению в уполномоченные государственные органы, а также по обеспечению законности в соответствующей сфере деятельности путем доведения до сведения органов, осуществляющих контроль, данных о выявленных нарушениях закона.

Главные отличия агента контроля от органа контроля состоят в отсутствии у агента права применять меры принуждения к подконтрольным субъектам (исключением могут быть полномочия агента контроля, определенные в законе и направленные на недопущение совершения правонарушения и на сбор необходимой информации, например, право банка замораживать денежные средства на счете клиента по сомнительным операциям или право банка отказать в исполнении операции при непредставлении необходимых документов), а также направленность действий агента, прежде всего, на сбор информации и сведений для их последующего использования другими субъектами контроля.

В таком случае агентом финансового контроля должно признаваться лицо (уполномоченный государством орган или организация), на которое законом возложена обязанность сбора информации по нескольким направлениям финансового контроля и ее представления в уполномоченные органы для обеспечения совершенствования нормативного регулирования в финансовой сфере и для поддержания законности в целях последующего применения мер воздействия к нарушителям.

Все агенты финансового контроля могут быть условно разделены на две категории. Агенты первой категории, представляющие собой государственные органы (с одной профильной сферой финансовой деятельности, где они выполняют контроль, а остальные – не вполне профильные, однако благодаря особенностям своей деятельности такие государственные органы имеют возможность получать важную и актуальную информацию для других направлений контрольной деятельности). Агенты второй категории – это хозяйствующие субъекты. Их особенность состоит в том, что они непосредственно взаимодействуют с подконтрольным лицом – своим клиентом; проводят финансовые операции по его поручению и имеют возможность первыми собрать максимальную информацию, выявить возможные признаки нарушения и воздействовать на своего клиента (если это предусмотрено законом).

Требования действующего законодательства, императивно устанавливающие обязательность осуществления расчетов по валютным операциям только через счета в уполномоченных банках; нормы, устанавливающие обязательность идентификации клиентов банками и проведение постоянного мониторинга их операций; ряд действующих норм налогового законодательства, а в перспективе – бюджетного – все это формирует плодотворную почву для создания на базе уполномоченных банков полноценных агентов финансового контроля.

Банки в силу своего правового статуса могут выполнять функции агента контроля во всех перечисленных сферах при установлении соответствующих прав

и обязанностей в федеральных законах. Каждая из сфер деятельности агента контроля имеет определенную специфику, которая должна быть отражена в законодательстве, касающемся непосредственно того или иного вида контроля.

Создание на базе банков агентов финансового контроля имеет большое значение для более широкого понимания публичных функций банка по проведению контроля в различных сферах финансовой деятельности государства; для увеличения эффективности, оперативности и экономичности финансового контроля; для ориентирования деятельности хозяйствующих субъектов, помимо извлечения прибыли, также на обеспечение финансовой дисциплины в стране и реализацию отдельных публичных функций. Предложения о том, что агент валютного контроля в перспективе может стать агентом финансового контроля, ранее в доктрине не высказывались.

В то же время на уровне СССР имелся позитивный опыт создания на базе Госбанка СССР органа финансового контроля, который следил за всеми видами финансовой дисциплины на предприятиях. В рамках своей деятельности Госбанк СССР руководствовался методом проверки, а также имел полномочия по применению финансовых санкций, обладавших характером административных мер.

Предложения о наделении уполномоченных банков полномочиями полноценных финансовых контролеров подтверждаются тем, что данные субъекты отслеживают подавляющее большинство операций с денежными средствами; могут получить необходимую информацию о них; при создании единой информационной системы контроля будут иметь возможность быстро и эффективно обмениваться данными с большим количеством контрольных органов в других сферах.

Создание отдельной категории контролируемых субъектов – агентов финансового контроля – позволит претворить в жизнь идеи о создании единой информационной системы контроля и управления в финансовой сфере (необходимость создания государственных автоматизированных систем контроля



отмечали исследователи во времена СССР<sup>161</sup>). Агенты финансового контроля должны обеспечить достижение эффективности обратной связи в финансовой сфере и реализацию контрольной функции финансов, что является крайне важным для нормативного регулирования общественных отношений в финансовой сфере нормами финансового права.

Таким образом, анализируя статус уполномоченного банка как агента валютного (в будущем – финансового) контроля, можно отметить следующее:

- создание (учреждение) уполномоченного банка проводится в порядке, предусмотренном специальным банковским законодательством, для целей, которые с контролем не связаны;

- с получением соответствующей лицензии кредитное учреждение становится уполномоченным банком, наделяется полномочиями, предусмотренными действующим законодательством;

- компетенция уполномоченного банка определяется правами и обязанностями по учету валютных операций, по сбору необходимых документов, по передаче информации о выявленных нарушениях (а в перспективе – по выявлению сомнительных операций и операций с признаками риска);

- вопросы финансирования деятельности в качестве агента валютного контроля в законе не урегулированы, в связи с чем он вынужден самостоятельно изыскивать средства финансирования соответствующей деятельности<sup>162</sup>;

- вопросы ответственности рассмотрены в главе 3 настоящего исследования.

Посредством банковских учреждений валютный контроль Российской Федерации может быть распространен за пределы страны. Речь идет о присоединении Российской Федерации к требованиям закона США «О налогообложении иностранных счетов» (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA). Согласно Закону иностранные для юрисдикции США финансовые

---

<sup>161</sup> См.: Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. – М.: Политиздат, 1975. – С. 292–294.

<sup>162</sup> Анализ правового статуса субъекта контроля, являющегося государственным органом, по схожим параметрам проводится в монографии Якимова А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. – М.: Проспект. 1999. – 200 с.

организации должны передавать в адрес налоговой службы США сведения о счетах резидентов США и оборотах по таким счетам. Таким образом, для США банки во всем мире, в том числе уполномоченные банки в Российской Федерации, становятся агентами финансового контроля.

Такой подход к банкам на территории иностранных государств имеет большое значение, так как позволяет получать информацию об операциях резидентов (и бенефициаров) на любой территории. Поскольку для российского законодателя операции российских резидентов на территории иностранных государств признаются валютными операциями, то аналогичный подход российского законодателя к иностранным финансовым учреждениям позволит контролировать все операции российских резидентов на иностранных территориях (в том числе переводы с иностранных счетов резидентов на счета нерезидентов за рубежом).

В настоящее время создана правовая база для превращения зарубежных банков в агентов финансового контроля для Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 28.06.2014 № 173-ФЗ «Об особенностях осуществления финансовых операций с иностранными гражданами и юридическими лицами, о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>163</sup> «иностранная организация финансового рынка, расположенная за пределами территории Российской Федерации, обязана сообщать о реквизитах открытых у них счетов (вкладов) граждан Российской Федерации и юридических лиц, которые прямо или косвенно контролируются гражданами Российской Федерации, ежегодно в срок до 30 сентября года, следующего за годом, в течение которого указанные счета (вклады) были открыты, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, по установленной им форме. В случае неисполнения данной

---

<sup>163</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (Часть I). Ст. 3379.

обязанности к иностранным организациям финансового рынка применяются меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации».

Более верным было бы установление обязанности иностранных финансовых организаций передавать информацию не только об открытии счетов, но и об оборотах по ним. Существующее положение закона рассматривается нами как полумера, так как не позволит контролировать операции, а также определять объем операций, проводимых резидентами за границей. Факт уведомления об открытии счета, к сожалению, не даст государству в полном объеме необходимой информации о валютных операциях и оборотах по счетам российских резидентов (согласно ч. 7 ст. 12 Закона «О валютном регулировании» с момента принятия нормативного акта Правительством РФ, регулирующего порядок предоставления отчетов, физические лица обязаны ежегодно предоставлять отчеты о движении средств по зарубежным счетам. На момент проведения настоящего исследования такой нормативный акт не принят).

Кроме того, передача информации осуществляется только в адрес налогового органа (что предполагает ее использование в налоговых целях). В то же время более верным является ее использование по различным направлениям контрольной деятельности, в том числе для целей валютного регулирования и валютного контроля.

Признание иностранных финансовых организаций в качестве агентов контроля для Российской Федерации (необходимо подчеркнуть, что термин «агент контроля» используется по аналогии с термином «агент валютного контроля», однако такие иностранные организации не могут быть наделены тем же объемом прав, которым наделены агенты валютного контроля, являющиеся российскими юридическими лицами) требует внедрения, наряду с категорией уполномоченных банков, в российское законодательство термина «обязанные финансовые организации», под которыми должны пониматься иностранные финансовые организации, в которых открыты счета, принадлежащие российским резидентам (или бенефициарам), на которые возлагаются обязанности,

предусмотренные действующим законодательством, а именно: передавать в уполномоченные российские государственные органы информацию об открытии и закрытии счетов российскими резидентами, а также об оборотах по ним на регулярной основе, например, один раз в три месяца, а при открытии или закрытии счета – незамедлительно.

Такие субъекты по своему правовому положению будут отличаться от уполномоченных банков, например, зачисление выручки на счета в «обязанных финансовых организациях» не может рассматриваться как исполнение требований о репатриации валютной выручки.

Очевидно, что внедрение института «обязанных финансовых организаций» возможно только в тех ситуациях, когда субъекты иностранных юрисдикций готовы и одобряют возложение на них таких обязанностей. В настоящее время такие действия могут состояться либо на переговорной основе (приоритетный вариант), либо установлением ответственности для иностранных организаций (что крайне нежелательно, так как вызовет непонимание со стороны бизнес-сообщества и других стран).

Экстерриториальность валютного контроля может достигаться с помощью межгосударственных объединений, например, посредством Евразийского экономического союза. В соответствии с Приложением № 15 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 предусматривается постепенная гармонизация осуществления валютной политики государствами-членами Союза, в том числе допуском на внутренний рынок банков, являющихся резидентами государств-членов. Верным было бы прямое указание в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 не просто на обмен статистической информацией по валютному контролю (как это сделано сейчас), но и на обмен данными о проведении валютных и иных финансовых операций и открытии счетов российскими резидентами на территории государств-членов Союза. Это позволило бы добиться полноценной экстерриториальности финансового контроля и признания иностранных финансовых организаций обязанными в части

предоставления информации в адрес Российской Федерации. Деятельность хозяйствующих субъектов в качестве агентов валютного контроля, их права и обязанности Договором о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 не регулируется.

Подводя итог исследованию, проведенному в рамках настоящей главы, стоит отметить, что уполномоченные банки следует признать основными субъектами валютного контроля, позволяющими сделать его удобным, оперативным и менее обременительным как для клиентов, так и для государства. Лишение банка полномочий агента валютного контроля представляется неоправданным и рискованным. Деятельность уполномоченных банков в сфере валютного контроля должна быть направлена не только исключительно на выявление нарушений, но и на сбор информации о валютных операциях в целях обеспечения обратной связи в финансовой сфере и своевременного и обоснованного нормативного регулирования общественных отношений нормами финансового права.

Сформулирован вывод о превращении уполномоченных банков в основное звено валютного контроля с расширением их прав и обязанностей. Точка зрения о возможности расширения полномочий банков поддерживается в ряде исследований<sup>164</sup>. Также высказано предложение о создании на базе уполномоченных банков особого вида субъектов контроля – агентов финансового контроля.

Контроль со стороны банков не должен быть «препятствием к совершению <...> валютных платежей добросовестными участниками»<sup>165</sup> валютных отношений, что доказывает обоснованность идеи о внедрении института «мониторинга валютных операций», который будет осуществляться посредством активной деятельности уполномоченных банков.

---

<sup>164</sup> См.: Гончаров Е.А. Система валютного контроля в РФ и пути ее совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 13; Артемов Н.М. Валютный контроль. – М.: Профобразование, 2001. – С. 4.

<sup>165</sup> Вашкович Н.Ю. Валютный контроль в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. – Санкт-Петербург: Копи-Р Групп, 2010. – С. 10.

## Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО БАНКА И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

### 2.1. Контрольные функции уполномоченного банка

Уполномоченный банк в рамках своей деятельности выступает как в роли субъекта валютного контроля, так и в роли подконтрольного лица, проводящего валютные операции по инициативе клиентов или по собственной инициативе.

В ст. 23 Закона «О валютном регулировании» представлены следующие основные направления деятельности органов и агентов валютного контроля:

- проведение проверок соблюдения резидентами и нерезидентами валютного законодательства;
- проведение проверок полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям;
- запрос и получение документов и информации о валютных операциях.

Таким образом, в законодательстве никаких конкретных направлений деятельности и функций уполномоченных банков (как и целей и направлений валютного контроля) не определено. В то же время в подзаконных актах Банка России указывается на то, что уполномоченные банки осуществляют контроль за соблюдением участниками валютных операций валютного законодательства<sup>166</sup>.

Под ним стоит понимать контроль соблюдения требований, предусмотренных ст. 19 Закона «О валютном регулировании», то есть требований законодательства о репатриации валютной выручки, а также контроль представления клиентами необходимых документов о валютных операциях.

---

<sup>166</sup> См.: Положение Банка России от 20.07.2007 № 308-П «О порядке передачи уполномоченными банками информации о нарушениях лицами, осуществляющими валютные операции, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» (далее – Положение Банка России № 308-П) // Вестник Банка России. 15.08.2007. № 46.

В ранее действовавшем законодательстве конкретно определялись контрольные функции уполномоченных банков. Согласно ст. 9 Закона СССР от 01.03.1991 № 1982-1 «О валютном регулировании» на уполномоченные банки возлагалась функция контроля за соблюдением клиентами валютного законодательства и представлением ими отчетности о проводимых операциях. Согласно ст. 19 данного Закона уполномоченные банки проводили валютный контроль в пределах своей компетенции.

Схожие функции были закреплены в Письме Госбанка СССР от 24.05.1991 № 352 «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР». На банки возлагались следующие обязанности: контроль за соответствием проводимых клиентами валютных операций валютному законодательству; получение от клиентов надлежаще оформленных банковских документов; представление отчетности в Госбанк СССР.

Большое значение для целей регулирования контрольных функций уполномоченных банков в Российской Федерации представляет зарубежный опыт регулирования контрольных функций банковских учреждений в странах, применяющих систему валютного контроля.

В Республике Казахстан выделены следующие контрольные функции уполномоченных банков:

- сбор документов о проводимых валютных операциях, в том числе о цели приобретения валюты;
- присвоение учетного номера контракту, в рамках которого осуществляются валютные операции;
- осуществление контроля за законностью проводимых валютных операций (проверка уполномоченными банками выполнения клиентами требований закона о предварительной регистрации капитальных операций в Национальном банке или уведомления Национального банка о них. При отсутствии свидетельства об уведомлении уполномоченные банки несмотря на это проводят валютные операции клиентов, самостоятельно уведомляя Национальный банк).

Стоит особо подчеркнуть, что на законодательном уровне в Республике Казахстан закреплена функция уполномоченных банков по сбору информации о валютных операциях, а также по уведомлению (за клиентов) органа валютного контроля об отдельных операциях. Установление таких обязанностей в законодательстве стоит признать важным для целей развития представлений о контрольных функциях уполномоченных банков, чья деятельность ориентирована не только на контроль законности проводимых валютных операций, но и на обеспечение обратной связи.

В Республике Беларусь предусмотрены следующие функции уполномоченных банков как агентов валютного контроля:

- контроль за соответствием порядка проведения клиентами валютных операций требованиям валютного законодательства;
- контроль за представлением клиентами документов по валютным операциям;
- регистрация сделки;
- уведомление органов валютного контроля о поступлении клиентам денежных средств по валютным операциям, проводимым с нарушением законодательства;
- представление информации по валютным и внешнеторговым операциям в Национальный банк.

Таким образом, в Республике Беларусь функции уполномоченных банков аналогичны тем, которые выполняют банки в Российской Федерации. Однако закрепление на законодательном уровне функций банков в сфере валютного контроля (как это сделано в Республике Беларусь и Республике Казахстан) следует признать верным для четкого определения направлений деятельности уполномоченных банков, а также их приоритетного места в механизме осуществления валютного контроля.

В Российской Федерации уполномоченные банки в настоящее время вправе выполнять контроль валютных операций только по формальным основаниям, то



есть, используя метод наблюдения, выявлять операции, в отношении которых не представлены соответствующие документы и которые по внешним признакам противоречат установленным в законе запретам.

В правовой доктрине большинство исследователей сходятся во мнении, что банки «не наделены полномочиями по проведению проверки соблюдения субъектами валютных операций <...> законодательства»<sup>167</sup>. В то же время в ряде исследований высказывается точка зрения о проведении уполномоченными банками «проверок законности проведения валютных операций»<sup>168</sup>, в том числе со ссылками на Закон «О валютном регулировании», где указано на проведение проверок органами и агентами валютного контроля.

Однако мнение о проведении уполномоченным банком проверки противоречит реальному объему его полномочий; банк не может признаваться органом валютного контроля. У банка в настоящее время нет полномочий проверять соблюдение законодательства при выполнении операции (кроме сопоставления списка необходимых документов согласно закону с перечнем документов, представленных клиентом), как и нет прав применять меры властного характера, за исключением отказа в проведении операции.

В действующем законодательстве, а именно в подзаконном акте Банка России, указано на непосредственное осуществление уполномоченными банками контроля за валютными операциями<sup>169</sup>. Среди контрольных функций банка можно выделить контроль соблюдения требований о репатриации валютной выручки и представления клиентами необходимых документов о валютных операциях.

В соответствии с ранее действовавшим законодательством предусматривался контроль уполномоченным банком использования счетов

---

<sup>167</sup> Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 149; Степанова Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 78.

<sup>168</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 677.

<sup>169</sup> См.: Положение Банка России от 20.07.2007 № 308-П «О порядке передачи уполномоченными банками информации о нарушениях лицами, осуществляющими валютные операции, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» // Вестник Банка России. 15.08.2007. № 46.

нерезидентами<sup>170</sup>. Банк участвовал в контроле за использованием экспортной выручки, за обоснованностью платежей в иностранной валюте, являлся активным участником системы таможенно-банковского валютного контроля. Эта система регулировалась Инструкцией Банка России № 19, ГТК РФ № 01-20/10283 от 12.10.1993 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров»<sup>171</sup>, Инструкцией Банка России № 30, ГТК РФ № 01-20/10538 от 26.07.1995 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары»<sup>172</sup>, а затем Инструкцией Банка России № 86-И, ГТК РФ № 01-23/26541 от 13.10.1999 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию выручки от экспорта товаров»<sup>173</sup> и Инструкцией Банка России № 91-И, ГТК РФ № 01-11/28644 от 04.10.2000 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью оплаты резидентами импортируемых товаров»<sup>174</sup>. Система таможенно-банковского валютного контроля заключалась в «стыковке по срокам, объемам и стоимости перемещаемых через границу товаров и осуществленных платежей»<sup>175</sup>.

В случае выявления нарушений действующего законодательства уполномоченный банк или его филиал передают информацию об этом в территориальное учреждение Банка России. Передача информации происходит ежемесячно не позднее третьего рабочего дня месяца, следующего за месяцем, в котором выявлено нарушение. Далее информация передается в Банк России, который в свою очередь направляет информацию в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

---

<sup>170</sup> См.: Раздел 4 Инструкции Банка России от 12.10.2000 № 93-И «О порядке открытия уполномоченными банками банковских счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации и проведения операций по этим счетам» // Вестник Банка России. 07.12.2000. № 66–67.

<sup>171</sup> См.: Экономика и жизнь. 1993. № 45–48.

<sup>172</sup> См.: Вестник Банка России. 21.11.1995. № 48.

<sup>173</sup> См.: Вестник Банка России. 24.11.1999. № 70–71.

<sup>174</sup> См.: Вестник Банка России. 09.11.2000. № 59.

<sup>175</sup> Резников А.В. Валютное регулирование и валютный контроль как элементы валютной политики государства. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2004. – С. 32–56; Майер Н.В. Методическое обеспечение валютных операций в управлении внешнеэкономической деятельностью российских организаций: дис. ... канд. экон. наук. – Сургут, 2011. – С. 15.

Такая процедура передачи информации о нарушениях и ее доведение до органа валютного контроля, имеющего право применять меры юридического воздействия, имеет ряд недостатков:

- во-первых, происходит взаимная передача информации о нарушениях между субъектами, которые не могут предпринять каких-либо юридических мер воздействия;

- во-вторых, стоит обратить внимание на длительность процесса передачи информации. До передачи информации в территориальное учреждение Банка России может пройти месяц, еще какое-то время пройдет при направлении информации в Банк России, а затем – в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

Более эффективной и оперативной представляется передача информации (сведений о нарушениях) уполномоченными банками непосредственно в адрес органа валютного контроля, имеющего права принимать меры воздействия к нарушителям. Кроме того, направление соответствующей информации должно осуществляться в максимально короткие сроки, так как промедление негативно скажется на возможности остановить выявленное нарушение, применить меры оперативного характера, привлечь виновных лиц к ответственности и обеспечить исполнение наложенных санкций.

Одной из возможностей достичь оперативной передачи информации между субъектами валютного контроля может быть внедрение единой системы валютного контроля, к которой бы имели доступ все участники валютного контроля (и агенты, и органы). Более подробное исследование обоснованности создания такой системы проведено в параграфе 3 настоящей главы.

На современном этапе развития российского законодательства у уполномоченного банка нет каких-либо прав для приостановления сомнительных операций или операций с признаками риска. Текущая редакция Указания Банка России № 500-У не содержит каких-либо полномочий банка приостановить или отказать в проведении сомнительных операций на стадии принятия клиента на

обслуживание (предварительный контроль) или на стадии осуществления расчетов по валютной операции (текущий контроль). Уполномоченный банк не вправе при выявлении сомнительных операций или операций с действительными нарушениями произвести какие-либо обеспечительные действия по счетам возможного нарушителя в уполномоченном банке.

Выявление сомнительных операций уполномоченным банком на стадии принятия контракта на обслуживание – это крайне важная особенность контроля, выполняемого именно уполномоченным банком, так как он является единственным субъектом, кто может заниматься превенцией валютных правонарушений.

Уполномоченный банк в силу своего правового статуса имеет все возможности выявлять нарушения закона или сомнительные операции. При выявлении таких операций банк в целях эффективности валютного контроля, для успешной борьбы с возможными или уже совершенными нарушениями должен быть наделен правом воздействовать на нарушителей денежными средствами такого клиента, находящимися в банке, тем самым выступая своеобразным гарантом валютного контроля.

В середине 1990-х гг. уполномоченный банк в силу действовавшего правового регулирования должен был гарантировать соблюдение его клиентом валютного законодательства под страхом солидарной с клиентом ответственности, предоставляя клиентам гарантии валютного контроля.

Важными для формирования представления о банках как об агентах валютного контроля, их активной роли в механизме осуществления валютного контроля, о выдаваемых ими гарантиях валютного контроля были две совместные Инструкции Банка России и Государственного таможенного комитета<sup>176</sup>, которые

---

<sup>176</sup> См.: Инструкция Банка России № 19, ГТК РФ № 01–20/10283 от 12.10.1993 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров» // Экономика и жизнь. 1993. № 45–48; Инструкция Банка России № 30, ГТК РФ № 01–20/10538 от 26.07.1995 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары» // Вестник Банка России. 21.11.1995. № 48.

создали правовую основу для построения системы таможенно-банковского валютного контроля.

В соответствии с Инструкцией Банка России № 19, ГТК РФ № 01–20/10283 от 12.10.1993 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров» банк имел значительные полномочия по осуществлению валютного контроля, а именно: сверял данные контракта и паспорта сделки; проверял соответствие валютной операции законодательству, а также сам контракт на наличие в нем подозрительных условий или признаков риска (например, отсутствие условий, предусматривающих зачисление выручки на счет в уполномоченном банке; зачисление выручки на счет лиц, не являющихся экспортерами). Был введен институт ответственных лиц, которые на исключительной основе были уполномочены на совершение действий по валютному контролю от имени банка. Банк России признавался органом валютного контроля, имеющим право на привлечение банков к ответственности за ненадлежащее исполнение ими обязанностей по валютному контролю.

Согласно Инструкции Банка России № 30, ГТК РФ № 01–20/10538 от 26.07.1995 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары» в законодательство был введен институт гарантии валютного контроля, которая выдавалась банком и предусматривала его финансовую ответственность (солидарно с импортером) перед государством при непоступлении по истечении установленного срока товаров на территорию Российской Федерации. Оплата импортируемых товаров до их отгрузки в адрес импортера допускалась только при наличии гарантии.

Инструкция получила негативную оценку со стороны банков, расценивших гарантию контроля как солидарную ответственность вне закона, как «незаконное

требование ЦБ РФ о гарантиях валютного контроля»<sup>177</sup>, а также как возможность бесспорного взыскания с банков средств за действия третьих лиц.

По нашему мнению, ответственность банка за действия третьих лиц не справедлива, особенно когда контрольные полномочия возложены на банк вопреки его воле. Но в данном случае необходимо отметить, что субъект контроля в публичном праве должен нести ответственность за действия подконтрольного субъекта, но лишь в том случае, если им (субъектом контроля) не совершены все необходимые действия для обеспечения соблюдения подконтрольным лицом действующего законодательства<sup>178</sup>. Несмотря на недовольство банков введение требования о предоставлении гарантии валютного контроля позволило существенным образом повысить уровень валютной дисциплины и снизить объем противоправного оттока капитала за пределы страны.

На банки ранее также были возложены обязанности:

- перед покупкой валюты на осуществление предусмотренных законодательством целей открывать клиенту депозит в рублях в сумме покупаемой валюты, который возвращался только по представлении декларации, подтверждающей ввоз товаров в страну<sup>179</sup>;

- проводить контроль за обоснованностью приобретения валюты резидентами путем проверки всех необходимых документов и сумм приобретаемой валюты. Использование иностранной валюты, купленной за рубли и зачисленной на транзитный валютный счет, было существенно ограничено<sup>180</sup>.

Таким образом, в силу действовавшего в 90-е годы XX века законодательства уполномоченный банк стал гарантом законности использования

<sup>177</sup> Платонова И.Н. Перестройка мировой валютной системы и позиция России. – М.: Либроком, 2009. – С. 192.

<sup>178</sup> В соответствии с правовой позицией, сформулированной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 15.09.2009 № 5227/09, не может быть применена ответственность по ч. 5 ст. 15.25 КоАП РФ за необеспечение возврата в РФ денежных средств за не ввезенные или не полученные на территории РФ товары, если при этом отсутствует факт противоправного поведения резидента, препятствующего возврату денежных средств на его банковские счета, и резидент принял все зависящие от него меры для получения этих денежных средств.

<sup>179</sup> См.: Указание Банка России от 22.03.1999 № 519-У «О порядке покупки юридическими лицами – резидентами иностранной валюты за рубли на внутреннем валютном рынке Российской Федерации для целей осуществления платежей по договорам об импорте товаров в Российскую Федерацию» // Вестник Банка России. 25.03.1999. № 18.

<sup>180</sup> См.: Указание Банка России от 20.10.1998 № 383-У «О порядке совершения юридическими лицами – резидентами операций покупки и обратной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» // Вестник Банка России. 28.10.1998. № 74.

приобретенной валюты и гарантом применимости санкций за валютные правонарушения, что обеспечивало более внимательный контроль со стороны банков за операциями клиентов. Уполномоченные банки были наделены большими контрольными полномочиями в отношении валютных операций; занимали более активную позицию по отношению к своим клиентам. Это связано и с более обширными валютными ограничениями, существовавшими в валютном законодательстве. Но одновременно с этим нельзя не отметить, что на банки возлагались большие надежды в поддержании законности в валютной сфере; они были действительно подлинными валютными контролерами. И есть правовые и экономические основания высказать предложение о возвращении к более активной роли уполномоченных банков как агентов валютного контроля, но с некоторым изменением содержания их деятельности.

Однако объективное вменение, предусмотренное инструкциями Банка России, не являлось бесспорно позитивным фактором развития деятельности уполномоченных банков и системы валютного контроля.

В то же время возможность блокировки уполномоченным банком счета клиента была бы адекватной реакцией на валютные операции, которые вызывают сомнения (подозрения) у уполномоченных банков или проводятся участниками с нарушениями. Наделение уполномоченного банка правом блокировать денежные средства на счете клиента при выявлении сомнительных операций или операций с нарушениями позволило бы говорить о восстановлении института гарантии валютного контроля, показавшего свои возможности с наилучшей стороны, но не за счет денежных средств уполномоченного банка, а посредством финансовых ресурсов недобросовестных участников валютных операций; предлагается исключить ответственность банка без вины за действия третьих лиц.

Обоснованным является наделение уполномоченных банков как агентов контроля полномочиями по выявлению сомнительных (подозрительных) операций на всех этапах банковского обслуживания клиента. Предложенные

общие критерии выявления таких операций должны быть предусмотрены в действующем законодательстве.

Важной является доработка положений Гражданского кодекса РФ, а также валютного законодательства прямым указанием на то, что уполномоченный банк в случае выявления подозрительной (сомнительной) операции, соответствующей признакам риска, установленным действующим законодательством, и при отсутствии представленных инициатором операции доказательств ее законности вправе приостановить исполнение валютной операции до разрешения вопроса о законности такой операции. Должен быть также установлен срок определения законности валютной операции, который в случае внедрения единой информационной системы контроля был бы незначительным.

Такие поправки не должны затронуть добросовестных клиентов, поскольку распространялись бы только на операции с четко определенными сомнительными признаками; при выявлении таких признаков клиент вправе самостоятельно представить доказательства, которые указывают на законность валютной операции.

Кроме того, как отмечено выше, целесообразно наделить банки правом блокировать средства на счете клиента при выявлении сомнительной операции или операции с нарушением.

Наиболее актуально предложение об усовершенствовании взаимодействия уполномоченных банков с органами валютного контроля путем их непосредственного взаимодействия или посредством единой системы валютного контроля.

Указанные три полномочия, которыми предлагается наделить уполномоченные банки в целях реализации их контрольных функций, должны быть включены в действующее законодательство для эффективности и оперативности валютного контроля, а также для более активного использования возможностей уполномоченных банков для целей повышения качества осуществляемого валютного контроля.



Расширение контрольных полномочий банка может входить в противоречие с п. 3 ст. 845 Гражданского кодекса РФ. Согласно данной норме Гражданского кодекса РФ банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета, ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению.

Суть законодательного положения заключается в том, что у банка нет усмотрения в ходе исполнения им поручений клиента; банк не может оценивать хозяйственные действия своих клиентов. Однако законодатель предусмотрел, что банк в случаях, оговоренных законом или договором, вправе ограничить свободу распоряжения клиентом собственными средствами.

Насколько это соответствует правилу, закреплённому в абзаце четвертом ч. 5 ст. 23 Закона «О валютном регулировании», согласно которому при непредставлении документов, предусмотренных законом, уполномоченные банки отказывают в проведении валютной операции, и предложениям о расширении контрольных функций уполномоченных банков, указанных выше?

Отказ в осуществлении валютной операции как раз и есть один из случаев ограничения свободы распоряжения средствами на банковском счете. Тем самым гражданско-правовая свобода клиента в части распоряжения средствами дополняется его публично-правовой обязанностью проводить валютные операции в строгом соответствии с законодательными требованиями; представлять банку необходимые документы для осуществления им публичных функций в интересах государства. Главное, чтобы функции уполномоченного банка в сфере осуществления им контроля были предусмотрены федеральным законом.

Наделив банк соответствующими полномочиями и функциями, его можно было назвать не только гарантом валютного, но и гарантом финансового контроля.

При проведении валютного контроля банк использует особый инструментарий.

Во-первых, система банковского валютного контроля, лежащая в основе осуществления валютного контроля, основана на соответствующих системах контроля, используемых в банковской деятельности; состоит из анализа двух основных видов операций: контроль банковских операций и контроль операций клиентов. При этом система банковского контроля применяется абсолютно одинаково в обоих случаях, так как для банковского контроля нет разницы, является ли эта операция собственной или клиентской; различия могут возникать лишь на этапе представления отчетности в уполномоченные органы.

Изначально система банковского контроля возникла и действовала в целях внутреннего контроля банковских операций, в том числе на соответствие их требованиям действующего законодательства. Впоследствии, исходя из особенности правового статуса банка, после наделения банка полномочиями агента валютного контроля и установления требования по проведению валютных операций через уполномоченный банк, система банковского валютного контроля стала использоваться государством как средство наблюдения за валютными операциями и получения необходимых сведений о них.

Во-вторых, как отмечено выше, уполномоченный банк несмотря на статус субъекта валютного контроля не наделен какими-либо полномочиями применения мер принуждения в отношении подконтрольных субъектов, однако обязан в случае выявления нарушения передать информацию об этом компетентным государственным органам. Только уполномоченный банк в системе субъектов валютного контроля наделен полномочиями предупреждения совершения валютных правонарушений участниками валютных операций.

Особенность инструментария, применяемого уполномоченным банком, проявляется в том, что банк непрерывно и массово собирает в интересах и по поручению государства необходимую информацию в стандартных формах учета и отчетности, наблюдает за совершением валютных операций клиентами. При этом сбор информации носит регулярный характер; осуществляется посредством предусмотренных государством форм документов, которые позволяют привести

необходимую информацию к стандартизированной форме, удобной для ее последующего использования.

Далее уполномоченный банк анализирует соответствующую информацию и документы, передает соответствующие сведения уполномоченным органам как для целей выявления нарушений и наказания нарушителей, так и для целей обратной связи.

Инструментарий осуществления контрольной деятельности, которым наделен уполномоченный банк как агент валютного контроля, упрощает использование информации для целей финансово-правового регулирования; обеспечивает увеличение эффективности валютного контроля и одновременно снижение затрат на его осуществление. В итоге, имеющийся у уполномоченного банка инструментарий осуществления контрольной деятельности позволяет говорить о правомерности выделения такой категории контролируемых субъектов, как агенты контроля, которые наделены специфическими полномочиями и одновременно имеют особое значение для системы финансового контроля. Без них и без особого инструментария, которыми они наделены, крайне сложно представить осуществление государством финансового и валютного контроля.

При этом внутри банка деятельность различных контрольных подразделений направлена на активное взаимодействие, на получение максимальной информации о клиенте и о его операциях, что должно эффективно использоваться государством для целей не только валютного, но и финансового контроля в целом. Контроль клиента и его операций на основании банковских систем всеобъемлющ; инструментарий, которым наделен уполномоченный банк, а также особенность его правового положения должны быть основой для создания на базе банка агента финансового контроля.

Таким образом, можно предложить новое определение банка как агента валютного контроля. Банк в таком случае должен пониматься как подвид особой группы субъектов – агентов финансового контроля, реализующий функцию по

государственному валютному контролю с помощью специальных приемов и способов.

Деятельность такого субъекта может быть охарактеризована следующими признаками:

- проводит и проверяет свои операции и операции клиентов с помощью единой системы контроля;
- в настоящее время не наделен юрисдикционными полномочиями в отношении проверяемого субъекта;
- в установленных законом случаях обменивается информацией с компетентными государственными органами;
- действует по поручению государства и в интересах государства;
- реализует цели, которые ставятся перед валютным контролем (и перед финансовым контролем в целом);
- на основании договоров гражданско-правового характера проводит консультирование и оказывает помощь клиентам по вопросам соблюдения требований валютного законодательства при проведении валютных операций через банк в целях недопущения нарушений;
- предстает основным субъектом, получающим необходимую информацию и обеспечивающим дальнейшую ее передачу в адрес уполномоченных государственных органов (в перспективе – наполняющим единую информационную систему контроля соответствующими сведениями);
- несет административную ответственность, предусмотренную законом, за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению валютного контроля.

Среди актуальных вопросов, связанных с контрольными функциями уполномоченного банка, можно выделить исследование форм валютного контроля в уполномоченном банке. Понятие «форма валютного контроля» не содержится в действующем законодательстве, и ошибочно оно может быть

отождествлено с методом валютного контроля. Однако они сильно различаются по своему содержанию.

Под методом валютного контроля правильно понимать определенные «приемы и способы его осуществления», «способы проведения мероприятий <...> контроля»<sup>181</sup>. В то же время форма валютного контроля – это «отдельные проявления содержания контроля в зависимости от времени совершения контрольных действий»<sup>182</sup>.

Однако в правовой доктрине есть и иной подход к пониманию формы финансового контроля (и валютного в том числе). Форма финансового контроля представляет собой «способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций финансового контроля»<sup>183</sup>.

По нашему мнению, более обоснованно понимание формы контроля именно как зависящих от времени проявлений контрольной функции финансов, осуществления контрольных функций уполномоченным банком. Валютный контроль в уполномоченном банке имеет стандартные для финансового права формы:

- предварительный контроль в виде предупредительных мер (применяется ко всем валютным операциям, не связан с нарушением, проверяется наличие подтверждающих документов, оформляется паспорт сделки);

- текущий контроль (как правило, заключается в применении мер пресечения). В литературе такая форма текущего контроля описывается как «принудительное прекращение противоправных действий и создание условий для

---

<sup>181</sup> Овчарова Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Зерцало–М, 2013. – С. 51; Белова М.С. Налоговый контроль: научно–практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / Под ред. А.А. Ялбулганова [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

<sup>182</sup> Белова М.С. Налоговый контроль: научно–практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / Под ред. А.А. Ялбулганова [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

<sup>183</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2–е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 151.

привлечения <...> к ответственности»<sup>184</sup> – то есть выдача предписаний, отказ в проведении валютной операции;

- последующий контроль.

Выделение форм контроля зависит от этапа его проведения: до совершения валютной операции, в процессе ее исполнения или постфактум.

Предварительная форма валютного контроля должна характеризоваться следующими действиями банка, направленными на реализацию контрольных полномочий:

- при принятии клиента на обслуживание проводится его идентификация, что относится к требованиям законодательства о противодействии легализации преступных доходов. Однако результаты идентификации должны использоваться в рамках валютного контроля, обеспечивая реализацию идеи о мониторинге валютных операций, пополняя единую информационную систему валютного контроля;

- до открытия паспорта сделки сотрудники уполномоченного банка вправе предоставлять консультации представителям клиента о соблюдении ими требований валютного законодательства и представления всех необходимых документов. Большинство уполномоченных банков доносят сведения до своих клиентов по электронным средствам связи либо публикуют их на своих официальных страницах в сети «Интернет»;

- далее уполномоченный банк открывает паспорт сделки (в случае необходимости), а также следит за представлением всех необходимых документов, предусмотренных действующим законодательством, вносит документы в досье валютного контроля;

- заключительное действие в ходе предварительного валютного контроля – исследование оснований для проведения валютной операции, то есть все ли необходимые документы представлены для ее проведения.

---

<sup>184</sup> Вашкович Н.Ю. Валютный контроль в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. – Санкт-Петербург: Копи-Р Групп, 2010. – С. 28.

Обоснованно дополнение предварительной формы валютного контроля следующими действиями уполномоченного банка:

- проверкой валютной операции на отсутствие запретов, предусмотренных законом, для проведения операции;
- исследованием операции для выяснения, не относится ли она к сомнительным или подозрительным операциям.

Основные действия в ходе валютного контроля уполномоченный банк совершает на этапе предварительного контроля. Далее он проводит операцию и передает информацию и документы, связанные с ее проведением, в адрес других субъектов валютного контроля.

Выделение такой самостоятельной формы контроля, как текущий валютный контроль уполномоченного банка, в достаточной степени дискуссионно. Такие формы финансового контроля, как предварительный и последующий, осуществляются в ходе текущей деятельности контролируемых объектов и выражают содержание текущей оперативной работы соответствующих органов и агентов. Так, по мнению Ю.А. Крохиной, текущий контроль – это «повседневный проводимый предварительный или последующий финансовый контроль»<sup>185</sup>.

Основные действия, характерные для текущей формы контроля, уполномоченный банк выполняет на предварительном этапе; юридически властных полномочий на этом этапе, например, по приостановлению операции, уполномоченного банка нет. В рамках текущего контроля уполномоченный банк собирает соответствующие сведения в случае внесения каких-либо изменений в первичные документы.

Однако значение текущего контроля не следует принижать, на этом этапе уполномоченный банк должен быть наделен правами по исследованию проводимой валютной операции, ее соответствия заявленным в документах условиям; по выявлению нетипичного, противоречащего закону или договору

---

<sup>185</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 141.

поведения субъектов или внесения ими «подозрительных» изменений в документы.

Форма последующего валютного контроля характеризуется контролем сроков зачисления выручки на счет в уполномоченном банке, закрытием паспорта сделки, сбором необходимых документов о проведенной валютной операции, а также проверкой соответствия информации, содержащейся в справках и расчетных документах (документы, полученные в ходе последующей формы валютного контроля), информации, представленной в документах, связанных с проведением валютной операции (то есть полученных на предварительном или текущем этапе).

При внешнеторговых операциях производится сверка уполномоченным банком данных таможенной декларации, переданной ему таможенным органом, с данными, представленными самим клиентом. Порядок такого контроля установлен гл. 18 Инструкции Банка России № 138-И.

Уполномоченный банк при текущем или последующем валютном контроле передает информацию о выявленных нарушениях валютного законодательства.

В заключении настоящего параграфа необходимо отметить, что в случае расширения контрольных функций и полномочий банков для целей построения эффективной и экономичной системы валютного контроля, такие полномочия должны быть предусмотрены на уровне федерального закона. Распространенную в настоящее время тенденцию определения полномочий банков на подзаконном уровне посредством принятия актов Банком России следует признать неправильной. Это подтверждается приведенными ранее положениями действующего законодательства, разъяснениями Конституционного Суда РФ, согласно которым передача публичных полномочий хозяйствующим субъектам может осуществляться исключительно нормативным актом, имеющим высшую юридическую силу (то есть федеральным законом).



## 2.2. Методы контроля уполномоченного банка – наблюдение и проверка

Основные контрольные полномочия органов и агентов валютного контроля проявляются в применении определенных методов валютного контроля. В валютном контроле используются следующие методы контроля: наблюдение и проверка. Методом контроля, применяемым уполномоченным банком, принято признавать метод наблюдения.

Проверкой является метод валютного контроля, предполагающий «детальное изучение деятельности проверяемого субъекта с использованием максимального набора приемов и способов документального контроля»<sup>186</sup>. Проверка «проводится на месте, в ходе нее используются балансовые, отчетные и расходные документы в целях выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий»<sup>187</sup>. Это «выборочный последующий контроль посредством изучения документов о совершенных валютных операциях»<sup>188</sup>.

Наблюдением признается «постоянный массовый сбор и обработка текущей информации о валютных операциях посредством стандартизированных форм учета и отчетности (справок, паспортов сделок)»<sup>189</sup>.

Базовый документ валютного контроля – паспорт сделки, подписывая который банк выражает согласие на осуществление валютного контроля за операцией. Справка о валютных операциях и справка о подтверждающих документах являются формами учета по валютным операциям резидентов. С помощью перечисленных документов банк ведет наблюдение за валютными операциями клиентов.

По мнению некоторых исследователей, наблюдение «направлено на ознакомление с состоянием финансовой деятельности проверяемого субъекта»<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно–практическое пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 264.

<sup>187</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2–е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 122.

<sup>188</sup> Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно–практическое пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 200.

<sup>189</sup> Там же. С. 200.

Однако данное утверждение не вполне верно для валютного контроля, так как в валютном контроле наблюдение направлено на ознакомление с конкретными операциями клиентов для сбора информации, чтобы обеспечить достижение целей валютного контроля.

В правовой доктрине встречается утверждение, что методами валютного контроля банков являются «документальные проверки деятельности и операций <...>, проверка и анализ отчетности, поступающей от резидентов»<sup>191</sup>.

С этим можно частично согласиться. Деятельность уполномоченных банков при осуществлении валютного контроля нередко близка именно к проверке, но проверке конкретных операций, а не деятельности клиентов в целом (в будущем это могло бы стать перспективным направлением развития деятельности банков как агентов финансового контроля). Банки отслеживают факт представления отчетности, ее соответствие установленным формам, сроки ее представления; передают информацию о нарушениях; направляют в дальнейшем отчетность в Банк России. Но самостоятельно анализом отчетности на предмет законности ее содержания банки в настоящее время не занимаются.

Наблюдение уполномоченных банков заключается в изучении валютной операции путем сбора необходимых документов и получения информации; выявления обстоятельств, которые по формальным признакам противоречат установленным требованиям, и последующая передача информации другим контролирующим субъектам. Правовой основой для осуществления наблюдения уполномоченным банком можно признать два обстоятельства:

- сосредоточение валютных операций (расчетов по валютным операциям) в уполномоченном банке;
- возложение на уполномоченный банк обязанности получить документы валютного контроля, провести или отказать в осуществлении валютной операции; передать информацию о выявленных нарушениях.

---

<sup>190</sup> Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – С. 121.

<sup>191</sup> Белых В.С. Банковское право. – М: Проспект, 2011. – С. 307.

Таким образом, наблюдение уполномоченных банков в рамках валютного контроля обладает определенными особенностями:

- уполномоченный банк наблюдает за валютными операциями, а не за деятельностью субъекта в целом. При проведении валютных операций уполномоченному банку (в отличие от ряда других видов контроля) не важна личность участника валютной операции (за исключением отнесения его к резидентам или нерезидентам);

- уполномоченный банк аккумулирует документы и информацию и впоследствии передает их уполномоченным государственным органам;

- он наделен полномочиями по отказу в осуществлении валютной операции (если не представлены прямо поименованные в законодательстве документы) и по отказу в приеме документов (если они оформлены с нарушением требований Банка России).

При осуществлении контроля соблюдения требований о зачислении валютной выручки на счет в уполномоченном банке он отслеживает наступление соответствующего срока, отсутствие представленных документов, дающих право не зачислять выручку, и передает сведения в территориальное учреждение Банка России.

Таким образом, деятельность уполномоченного банка как контролирующего субъекта не направлена на глубокое погружение в хозяйственную деятельность клиента – участника валютной операции. Банк контролирует строгое выполнение клиентом всех требований закона, которым должна соответствовать валютная операция. Наблюдение за соответствием валютной операции по формальным признакам закону и ее учет не превращают наблюдение в проверку, а лишь характеризуют его как более детальное.

Проверкой занимаются по имеющимся документам и сведениям органы валютного контроля, которые действительно глубоко погружаются в деятельность участника валютной операции, выявляя все обстоятельства, сопровождавшие совершение операции, определяют смягчающие и отягчающие обстоятельства.

В то же время можно привести ряд аргументов, что уполномоченные банки в ходе своей деятельности применяют два метода: наблюдение при сборе информации (то есть при достижении цели обратной связи) и проверку при непосредственном осуществлении валютной операции на каждом из ее этапов.

Аргументом в пользу такой трактовки применяемых методов валютного контроля могут служить положения действующих в настоящее время и применявшихся ранее правовых актов. Согласно ранее действовавшему законодательству в отношении уполномоченных банков указывалось на осуществление ими проверки соответствия проводимых валютных операций законодательству<sup>192</sup>. В применяемых в настоящее время нормативных актах об органах и агентах валютного контроля написано вместе: они ведут проверку соответствия проводимых операций валютному законодательству. Возможно, имелось в виду проведение проверок такими агентами, как налоговые и таможенные органы, однако уточнений законодатель не сделал.

Такая позиция должна быть принята с определенной осторожностью: нехарактерно, чтобы хозяйствующие субъекты занимались проверкой других участников валютных отношений. Для уполномоченных банков не установлено ни порядка проведения проверки, ни сроков, ни требований к оформлению результатов проверки и принятия по ее итогам определенного властного решения. При валютном контроле в настоящее время банк не проводит детального исследования деятельности подконтрольного субъекта на предмет соблюдения им финансовой дисциплины.

На данный момент более верной представляется позиция, согласно которой банк в ходе своей деятельности применяет метод наблюдения. Наблюдение – это метод, применяемый в ходе предварительной и текущей форм валютного контроля, мало обременяющий клиента, в то время как проверкой признается

---

<sup>192</sup> См.: Закон СССР от 01.03.1991 № 1982-1 «О валютном регулировании» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 12. Ст. 316; Письмо Госбанка СССР от 24.05.1991 № 352 «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1991. № 12.

всеобъемлющее контрольное мероприятие, которое проводится постфактум, то есть по итогам уже совершенной валютной операции. Проверки соблюдения действующего законодательства (за исключением констатации факта возврата или невозврата валютной выручки, а также наличия или отсутствия необходимых документов) в настоящий момент уполномоченными банками не проводятся; каких-либо правомочий выяснять обстоятельства совершенной операции у банка нет, как и нет права дополнительно запрашивать документы.

Однако в случае дополнения действующего законодательства полномочиями банка по выявлению сомнительных операций, операций с признаками риска или операций, идущих с нарушением действующего законодательства, будут созданы более весомые правовые основания заявлять о проведении уполномоченным банком проверки; о погружении в деятельность подконтрольного субъекта; об исследовании обстоятельств валютной операции. Проверка будет проводиться тогда, когда на основе мониторинга выявлена валютная операция, имеющая признаки сомнительной или проводимой с нарушением закона.

Доработка положений действующего законодательства на предмет проверки подлинности представляемых клиентом в уполномоченный банк документов, в том числе по электронным каналам связи, можно также признать одним из актуальных направлений развития валютного контроля уполномоченных банков, однако не является основным объектом исследования в рамках настоящей работы.

По видам валютных операций валютный контроль уполномоченных банков отличается степенью его детальности и объемности.

1. Наиболее глубокому и детальному валютному контролю подвергаются текущие операции во внешней торговле, ряд валютных операций внутри страны, а также некоторые операции движения капитала (предоставление, получение и возврат кредитов (займов)).

По ним уполномоченные банки контролируют открытие паспорта сделки (при соответствии данной сделки требованиям, предусмотренным главой 5

Инструкции Банка России № 138-И); поступление валютной выручки, а также предоставление подтверждающих документов.

Отдельно операции движения капитала в действующем валютном законодательстве не выделяются; существенных ограничений их выполнения не установлено. Однако именно операции движения капитала несут угрозу для состояния платежного баланса Российской Федерации, угрожают устойчивости национальной валюты; нередко при их осуществлении резиденты допускают нарушения валютной дисциплины и требований законодательства.

Из общего объема капитальных операций, которые отслеживаются уполномоченными банками, выделены лишь кредиты и займы. В то же время такие операции, как инвестиции путем приобретения иностранных ценных бумаг или приобретение недвижимого имущества за рубежом, никак не отслеживаются, за исключением требований о представлении документов и информации, предусмотренных главами 2 и 3 Инструкции Банка России № 138-И.

В связи с этим обоснованно надлежит наделить уполномоченных банков полномочиями по углубленному наблюдению за совершением капитальных операций, а именно: путем более детального сбора информации о данных операциях, получения сведений о приобретенных имущественных благах, и дальнейшая передача информации об этом органам валютного контроля. Предлагаемые меры по усилению наблюдения следует вводить не для всех валютных операций, а лишь при превышении операцией движения капитала определенных сумм (например, 300 тысяч долларов США) и при соответствии сделки одному из признаков, а именно:

- наличие в представленном договоре сомнительных условий, дающих основание полагать возможное нарушение действующего валютного законодательства, которые определены ранее в настоящем диссертационном исследовании («сомнительные операции»);

- при нарушении ранее резидентом каких-либо требований валютного законодательства или законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В итоге результаты такого контроля и выявленные сомнительные операции в виде полученных документов и информации будут использоваться органами других направлений контрольной деятельности для целей выявления противозаконных действий.

Таким образом, подконтрольными окажутся капитальные операции только на очень значительные суммы; отнесение валютной операции к категории сомнительных будет допускаться только при наличии «обоснованных сомнений у субъекта валютного контроля, основанных на действующем законодательстве», что сделка проводится в целях незаконного вывоза капитала (например, сомнительные источники доходов резидента; отсутствие регистрации соответствующего имущества в реестре прав на недвижимое имущество; инвестиции в офшорную юрисдикцию).

В странах, где капитальные операции имеют уведомительный или разрешительный характер, на уполномоченные банки возлагаются обязанности по проверке наличия у клиента соответствующего разрешения или уведомления (например, в Республике Беларусь и Республике Казахстан).

2. Перевод средств резидентов за рубеж контролируется уполномоченным банком путем получения предусмотренных Инструкцией Банка России № 138-И документов и информации, а также уведомления налогового органа по месту учета резидента об открытии счета.

3. Контроль валютных операций, связанных с офшорной юрисдикцией (участник валютной операции зарегистрирован на территории офшора или перевод осуществляется на счет, открытый в офшоре). В настоящее время такие операции никакого специального контроля не имеют. Однако представляется целесообразным наделить уполномоченные банки полномочиями по более детальному наблюдению за такими видами операций (по аналогии с подходом,

изложенным ранее), так как отсутствие контроля за такими операциями способствует различного рода нарушениям, искажению информации, получаемой государством<sup>193</sup>.

Офшорные операции в ряде стран, сохранивших валютный контроль, привлекают повышенное внимание контролирующих органов. Например, в Белоруссии такой контроль ограничивается уплатой клиентом специального офшорного сбора, взимаемого за проведение офшорных операций, а уполномоченные банки проверяют факт уплаты такого сбора.

4. Что касается контроля уполномоченными банками операций купли-продажи иностранной валюты, то согласно ст. 11 Закона «О валютном регулировании» купля-продажа иностранной валюты и чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в Российской Федерации производится только через уполномоченные банки. В этом случае валютный контроль направлен на получение сведений об объемах проведенных сделок по приобретению или продаже иностранной валюты, в том числе в целях определения уровня доверия национальной валюте и дальнейших мер валютной политики. Требование об идентификации лица, приобретающего или продающего иностранную валюту, устанавливается в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, но не в целях валютного контроля.

В ряде стран по-прежнему действует институт целевого приобретения иностранной валюты, то есть в уполномоченный банк представляется разрешение уполномоченного органа валютного контроля на приобретение валюты, либо уполномоченный банк самостоятельно получает от резидента документы о цели приобретения иностранной валюты, а впоследствии – также сведения о ее использовании на установленные цели.

Например, в Республике Беларусь в соответствии с Постановлением Правления Национального Банка Республики Беларусь от 16.04.2009 № 46 «Об

---

<sup>193</sup> См.: Дыкусов Г.Е. Банковский надзор: проблемы и тенденции развития. Материалы региональной научно-практической конференции. – Иркутск: Изд-во Иркутского гос. технического университета, 2011. – С. 40–41.



утверждении Инструкции о порядке регистрации сделки и выполнении банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями функций агентов валютного контроля» установлена обязанность уполномоченного банка проводить контроль за целевым использованием иностранной валюты, купленной резидентами (юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями) на внутреннем валютном рынке. Все необходимые для проведения сделки документы предоставляются в исполняющий банк.

В Республике Казахстан документы о цели приобретения валюты представляются в уполномоченный банк юридическими лицами. Но указанная в заявке цель приобретения иностранной валюты не ограничивает резидента в использовании приобретенной иностранной валюты на иные цели. В Казахстане предусмотрено и другое направление валютного контроля операций с иностранной валютой: проводится мониторинг источников спроса, предложения и направлений использования иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, цель которого состоит в идентификации и оценке источников поступления (расходования), целей покупки (продажи) иностранной валюты посредством сбора отчетности об операциях банков на внутреннем валютном рынке и движении денег по банковским счетам клиентов и переводам без открытия банковского счета в иностранной валюте. Отчетность предоставляется банками в Национальный банк на основе информации по всем банковским счетам клиентов ежемесячно.

5. Иные валютные операции, не подпадающие под изложенные требования, подлежат контролю посредством получения уполномоченными банками от клиентов документов и информации, которые устанавливаются нормативным актом Банка России. Такие валютные операции никаким дополнительным контрольным мероприятиям не подвергаются.

6. Отдельного анализа заслуживают и так называемые невидимые операции, то есть операции, которые сложно отслеживать субъектам контроля

(например, трансферты для оплаты лечения и учебы; выплата доходов по прямым и портфельным инвестициям)<sup>194</sup>.

Такие операции различаются по суммам, однако по общему объему могут оказывать серьезное влияние на состояние платежного баланса; такие операции, как правило, носят безэквивалентный характер. Поскольку невидимые операции относятся к текущим валютным операциям, то государство в силу Статей Соглашения Международного Валютного Фонда не может их ограничивать. Однако поскольку все расчеты по валютным операциям проводятся только через уполномоченные банки, то с их помощью государство может получать информацию о невидимых операциях, их влиянии на платежный баланс; о необходимости применения соответствующих мер валютной политики и финансово-правового регулирования.

### **2.3. Обмен уполномоченного банка информацией с другими субъектами.**

#### **Внедрение единой информационной системы валютного контроля**

Эффективность валютного контроля и достижение стоящих перед ним целей должно обеспечиваться оперативным обменом информацией и сведениями между органами и агентами валютного контроля. Уполномоченные банки должны взаимодействовать и обмениваться данными со всеми субъектами валютного контроля, кроме равноправных им агентов (профессиональных участников рынка ценных бумаг и Внешэкономбанка).

Согласно п. 2 ч. 7 ст. 23 Закона «О валютном регулировании» агенты валютного контроля обязаны представлять органам валютного контроля информацию о валютных операциях, проводимых с их участием. Уполномоченные банки представляют по запросу в Федеральную службу

---

<sup>194</sup> См.: Платонова И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – С. 127.

финансово-бюджетного надзора имеющиеся в их распоряжении документы и информацию, связанные с проведением резидентами и нерезидентами валютных операций, открытием и ведением счетов, при условии, что запрошенные документы входят в перечень документов, предусмотренных законом<sup>195</sup>.

Запрос уполномоченного органа должен содержать информацию о наличии признаков нарушения актов валютного законодательства или актов органов валютного регулирования с указанием сведений о валютной операции резидента или нерезидента, достаточных для идентификации операции и нарушения. Запрос направляется заказным письмом, на которое уполномоченный банк должен дать ответ в течение 7 дней (для других агентов срок составляет 20 дней) заказным письмом или представлением ответа непосредственно в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора.

Таким образом, получение информации органом валютного контроля происходит исключительно по запросу. Запрос должен быть обязательно мотивированным, содержащим указание на выявленное нарушение.

Информация, содержащая данные о валютной операции, хранится уполномоченным банком в электронном виде не менее трех лет после даты проведения соответствующей операции (после даты закрытия паспорта сделки). В любой момент в течение указанного срока орган валютного контроля может обратиться в уполномоченный банк за получением документов о проведенной валютной операции.

Уполномоченные банки, в отличие от других агентов валютного контроля, передают информацию о нарушениях актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования в территориальное учреждение Банка России. Информация передается в электронном виде ежемесячно не позднее третьего

---

<sup>195</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 166 «О порядке представления органами и агентами валютного контроля в орган валютного контроля, уполномоченный Правительством Российской Федерации, необходимых для осуществления его функций документов и информации» // Собрание законодательства РФ. 02.03.2009. № 9. Ст. 1129.

рабочего дня месяца, следующего за месяцем, в котором выявлено нарушение<sup>196</sup>. Территориальное учреждение Банка России в срок не позднее шестого рабочего дня (включительно) месяца, следующего за отчетным периодом, направляет информацию о нарушениях в Центр информационных технологий Банка России для последующей передачи в орган валютного контроля.

Таким образом, на подзаконном уровне введена система опосредованного донесения информации о выявленных нарушениях уполномоченными банками. Они направляют информацию в адрес органа валютного контроля, который полномочиями по привлечению к ответственности не наделен, а просто занимается передачей сведений другому органу валютного контроля.

Орган валютного контроля, которому направляется информация и который имеет возможность наказывать за допущенные нарушения (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора), получает соответствующие сведения через значительный временной промежуток после выявления самого нарушения уполномоченным банком.

Для уполномоченных банков предусмотрен отдельный порядок отчетности о проводимых ими валютных операциях. Согласно Указанию Банка России от 12.11.2009 № 2332-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации»<sup>197</sup> предусмотрено два вида отчетов:

- отчетность по форме 0409664 «Отчет о валютных операциях, осуществляемых по банковским счетам клиентов в уполномоченных банках». Отчет представляется ежемесячно в территориальное учреждение Банка России; составляется в целях получения информации об операциях по банковским счетам, открытым клиентами в уполномоченных банках или их филиалах;

---

<sup>196</sup> См.: Положение Банка России от 20.07.2007 № 308-П «О порядке передачи уполномоченными банками информации о нарушениях лицами, осуществляющими валютные операции, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» // Вестник Банка России. 15.08.2007. № 46.

<sup>197</sup> См.: Вестник Банка России. 25.12.2009. № 75–76.

- отчетность по форме 0409665 «Отчет о валютных операциях, осуществление которых предусматривает оформление паспорта сделки». Отчет представляется ежемесячно и составляется с целью получения сводной информации о валютных операциях резидентов, связанных с расчетами по контрактам (кредитным договорам), по которым оформлен паспорт сделки и ведется ведомость банковского контроля.

Указанные формы отчетности предусмотрены для надления Банка России общими сведениями об объемах валютных операций с участием уполномоченных банков, а также для составления платежного баланса, однако они не позволяют в полной мере достигать стоящей перед валютным контролем цели обеспечения органов валютного регулирования и валютного контроля сведениями о воздействии принятых юридических и экономических мер на финансовые отношения, а также об эффективности этих мер.

Взаимодействие уполномоченных банков с агентами валютного контроля (налоговыми и таможенными органами) происходит следующим образом. В соответствии с ч. 6 ст. 20 Закона «О валютном регулировании» уполномоченные банки передают оформленные паспорта сделок по внешнеторговым договорам в электронном виде органам и агентам валютного контроля не позднее трех рабочих дней с даты оформления паспорта сделки в уполномоченном банке в порядке, установленном Банком России.

До настоящего времени Банком России установлен порядок передачи паспортов сделок и сведений по ним только в адрес агентов валютного контроля – федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, информацию от уполномоченных банков (за исключением сведений о нарушениях) органы валютного контроля получают только по запросу.

Уполномоченные банки (их филиалы), а также территориальное учреждение Банка России (в случае, когда оно выступает уполномоченным банком) передают паспорта сделок в электронном виде в таможенные органы через Федеральную таможенную службу. Электронное сообщение для отправки с

необходимыми данными формируется в день подписания оформленного (переоформленного) паспорта сделки или его принятия на обслуживание, или внесения в паспорт сделки предусмотренных законом сведений, или закрытия паспорта сделки<sup>198</sup>. Электронное сообщение передается уполномоченным банком через территориальное учреждение Банка России в Центральное информационно-техническое таможенное управление.

Письмом Банка России от 18.03.2014 № 45-Т «Об обмене информацией между ФТС России и уполномоченными банками»<sup>199</sup> уполномоченным банкам рекомендовано направить в Федеральную таможенную службу также действующие паспорта сделок, которые ранее не были направлены в ФТС России в связи с тем, что в эти паспорта сделок не вносились какие-либо изменения после вступления в силу Положения Банка России № 364-П «Положение о порядке передачи уполномоченными банками и территориальными учреждениями Банка России в таможенные органы для выполнения ими функций агентов валютного контроля информации по паспортам сделок по внешнеторговым договорам (контрактам) в электронном виде» (то есть те паспорта сделок, о которых у таможенных органов сведений нет).

Уполномоченные банки и территориальное учреждение Банка России передают оформленные (переоформленные, закрытые) паспорта сделок в налоговые органы через Федеральную налоговую службу. Сведения передаются в виде электронного сообщения. Уполномоченный банк направляет сведения в адрес территориального учреждения Банка России, которое передает их в Межрегиональную инспекцию ФНС России по централизованной обработке данных<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> См.: Положение Банка России от 29.12.2010 № 364-П «Положение о порядке передачи уполномоченными банками и территориальными учреждениями Банка России в таможенные органы для выполнения ими функций агентов валютного контроля информации по паспортам сделок по внешнеторговым договорам (контрактам) в электронном виде» // Вестник Банка России. 16.02.2011. № 9.

<sup>199</sup> См.: Вестник Банка России. 26.03.2014. № 30.

<sup>200</sup> См.: Положение Банка России от 21.06.2013 № 402-П «О порядке передачи в налоговые органы для выполнения ими функций агентов валютного контроля паспортов сделок в электронном виде» // Вестник Банка России. 07.08.2013. № 42.

Правительством РФ в 2012 году принят нормативный акт, предусматривающий передачу таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам информации о декларациях на товары не позднее 3 рабочих дней со дня, следующего за датой выпуска (условного выпуска) таможенными органами товаров, где также указывается номер паспорта сделки, переданного этим уполномоченным банком в Федеральную таможенную службу. Передача сведений уполномоченным банкам осуществляется через Центральный банк Российской Федерации и его территориальные учреждения<sup>201</sup>.

Принятие этого нормативного акта Правительства РФ стоит оценить позитивно. Это позволяет увидеть попытки восстановить таможенно-банковский контроль, утраченный в 2004 году с принятием нового Закона «О валютном регулировании». Передаваемые сведения из таможенной декларации напоминают применявшиеся ранее учетные карточки таможенно-банковского контроля, содержавшие данные о товаре из грузовой таможенной декларации и сведения о поступлениях выручки.

В соответствии с ч. 13 ст. 23 Закона «О валютном регулировании» уполномоченные банки и Внешэкономбанк как агенты валютного контроля передают таможенным и налоговым органам по их запросам в целях валютного контроля копии ряда документов, в том числе документов, служащих основанием для проведения валютных операций, дополнения и изменения к ним; документов, подтверждающих факт передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), информации и результатов интеллектуальной деятельности, а также паспорта сделок и таможенные декларации.

Запрос таможенного или налогового органа должен включать информацию о содержании предполагаемого нарушения и сведения, достаточные для

---

<sup>201</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1459 «О порядке передачи таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 55.

идентификации конкретной валютной операции (предполагаемого нарушения), а также информацию, необходимую для идентификации резидента. Срок исполнения запроса не может составлять менее семи рабочих дней со дня, следующего за днем получения запроса.

В то же время абзац четвертый ч. 6 ст. 22 Закона «О валютном регулировании» указывает, что уполномоченные банки как агенты валютного контроля передают таможенным и налоговым органам для выполнения ими функций агентов валютного контроля информацию в объеме и порядке, установленном Центральным банком Российской Федерации.

Таким образом, если сравнивать положения абзаца четвертого ч. 6 ст. 22 и ч. 13 ст. 23 Закона «О валютном регулировании», то выявляется определенное противоречие.

Согласно первой упомянутой норме и актам Банка России уполномоченный банк передает налоговым и таможенным органам паспорта сделок и информацию по ним без какого-либо запроса. Кроме паспортов сделок, иных документов и сведений не передается. Вторая норма указывает на то, что ряд документов передается в заверенных копиях только по запросу, среди них назван и паспорт сделки. Поэтому содержание ч. 13 ст. 23 Закона «О валютном регулировании» в части передачи паспорта сделки противоречиво, так как паспорт сделки передается не по запросу, а по факту его оформления.

Проведенный краткий анализ позволяет увидеть, что объем передаваемой уполномоченными банками без запросов информации ограничен и включает в себя:

- паспорт сделки;
- сведения о нарушениях;
- общие отчеты по валютным операциям в Банк России.

Передача паспорта сделки и сведений о нарушениях вызывает определенные нарекания в связи с длительностью ее доведения до получателя. Важные сведения, которые могут быть получены только по запросу, поступают



соответствующему субъекту лишь спустя некоторый временной промежуток. Помимо этого для получения информации необходимо обоснование самого запроса.

В связи с этим обоснованным было бы изменение порядка обмена информацией и документами о валютных операциях, при котором они могли бы более оперативно использоваться для целей валютного контроля, причем несколькими субъектами одновременно.

Предложением по решению имеющейся проблемы является создание единой информационной системы валютного контроля, доступ к которой получили бы все агенты валютного контроля (агенты валютного контроля, являющиеся хозяйствующими субъектами, – только в части сведений, необходимых для их деятельности, относящихся к конкретным клиентам и их сделкам).

Документы валютного контроля, получаемые уполномоченными банками, а также иными агентами валютного контроля, заносятся в единую систему валютного контроля, которая для целей удобства ее использования должна иметь деление по участникам валютной операции и их сделкам (резидент – нерезидент; наименование участника валютной операции; проводимые им валютные операции).

Система позволит обеспечить:

- соблюдение валютного законодательства, в том числе представление всех необходимых документов по валютной операции; непротиворечие операции запретам, установленным законом; определение сроков зачисления валютной выручки или получения товаров;
- выявление подозрительных операций;
- эффективную обратную связь в сфере валютного контроля;
- оперативную передачу данных о выявленных нарушениях.

С помощью единой информационной системы валютного контроля может быть обеспечено эффективное достижение целей, стоящих перед валютным

контролем; проведение мониторинга валютных операций. Не требовалось бы длительного обмена документами и информацией между субъектами, а также обеспечивалось сравнение документов, представленных участниками валютных операций различным субъектам контроля. Такая система может позволить экономить время, затрачиваемое на валютный контроль, а также денежные и трудовые ресурсы.

Внедрение такой системы позволит обеспечить подлинное единство различных направлений финансового контроля; восприятие валютного контроля как значимой части общей системы контроля, а уполномоченных банков – как агентов финансового контроля; оперативное использование необходимой и важной информации для других направлений контрольной деятельности.

Единая система валютного контроля позволит восстановить утраченную систему таможенно-банковского валютного контроля, превратив ее в таможенно-налогово-банковскую систему валютного контроля, которая будет собирать сведения об осуществлении всех валютных операций от различных субъектов. Такая информационная система контроля может стать базой для создания единой системы финансового контроля, а также для развития идей о более активном использовании в качестве субъектов контроля хозяйствующих субъектов, наделенных соответствующими полномочиями.

В перспективе с учетом провозглашенного взаимодействия и унификации в сфере валютного контроля в рамках Евразийского экономического союза единая информационная система контроля также должна пополняться данными, получаемыми от уполномоченных органов и организаций государств-членов союза.

Создание единой системы валютного контроля позволит обеспечить эффективный порядок выявления нарушений валютного законодательства, при котором автоматизированная система, наполненная данными различных субъектов, будет помогать выявлять нарушения, быстро определять законность и

обоснованность тех или иных действий и, соответственно, принимать определенные властные решения.

К позитивным решениям, которые уже представлены в законодательстве, следует отнести обязательную передачу таможенными органами основных сведений таможенной декларации в уполномоченный банк, что исключает возможность представления в банк ложной копии таможенной декларации. Также позитивно можно оценить и проверку банками уведомлений клиентов налогового органа об открытии счета за пределами страны<sup>202</sup>.

Еще один предмет дискуссии в рамках совершенствования валютного контроля уполномоченных банков и формирования единой системы валютного контроля – это необходимость введения на законодательном уровне в валютный контроль принципа «знай своего клиента».

Этот принцип введен Банком России в целях управления банковскими рисками, в том числе правовым риском и риском потери деловой репутации. В соответствии с Письмом Банка России от 30.06.2005 № 92-Т «Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах»<sup>203</sup> он включает разработку порядка выполнения банковских операций и других сделок, программы идентификации клиентов, установления и идентификации выгодоприобретателей, мониторинга движения денежных потоков по банковским счетам (вкладам) и управления банковскими рисками.

Основным способом реализации этого принципа следует признать идентификацию клиента. Согласно определению Банка России этот принцип включает и мониторинг движения средств по банковским счетам. Принцип «знай своего клиента» крайне важен при выполнении банками контрольных функций;

---

<sup>202</sup> См.: Приказ ФНС России от 21.06.2013 № ММВ-7-6/211@ «Об утверждении Порядка обмена информацией между налоговыми органами и уполномоченными банками, государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» при передаче указанным банкам как агентам валютного контроля по их запросам информации, подтверждающей уведомление (неуведомление) налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) в банке за пределами территории Российской Федерации, в электронном виде» // Российская газета. 04.09.2013. № 196.

<sup>203</sup> См.: Вестник Банка России. 06.07.2005. № 34.

он помогает при выявлении сомнительных операций, так как требует особого внимания к личности клиента.

Этот принцип используется, в первую очередь, для противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Для валютного контроля изучение личности участника валютных операций и сбор документов об этом при существующем порядке его организации не требуется.

Однако активное внедрение указанного принципа в контрольную деятельность (в том числе и в валютном контроле) сделает контроль банков эффективнее; обеспечит более активное выявление сомнительных и подозрительных операций. Как правило, нарушения финансовой дисциплины в налоговой или бюджетной сфере, попытки легализации преступных доходов сопровождаются действиями, связанными с пересечением капиталом российской границы; конвертацией средств в иностранную валюту.

Объединение получаемой информации о клиенте с информацией о валютных операциях позволит оперативно пресекать валютные правонарушения (либо ставить отдельные валютные операции с участием соответствующих лиц под особый контроль), получать всеобъемлющие сведения о состоянии дел в валютной сфере, то есть добиться реализации обратной связи.

В правовой доктрине также поддерживается идея создания «единой информационной базы данных в сфере валютного контроля и ее использование государственными органами»<sup>204</sup>. Так, по мнению Н.Н. Косаренко, письменная «система запрос – ответ очень удлиняет сроки <...>, слишком устарела, чтобы обеспечить оперативность контроля <...>, идеально было бы создание единого банка данных»<sup>205</sup>.

Поскольку сбор информации и использование единой информационной системы должны быть предусмотрены действующим законодательством, доступ к

---

<sup>204</sup> Косаренко Н.Н. Валютное право: курс лекций. – М.: ФЛИНТА: МПСУ, 2011. – С. 135; Сазонова Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – С. 151; Ефремова Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2006. – С. 74.

<sup>205</sup> Косаренко Н.Н. Валютное право: курс лекций. – М.: ФЛИНТА: МПСУ, 2011. – С. 136–137.

данным системы строго регламентирован, а само использование данных системы объясняется задачами государственной важности, то такое накопление информации о валютных операциях не должно рассматриваться как нарушение права на неприкосновенность частной жизни.

Отдельного внимания заслуживает существующий порядок сбора и обмена данными о валютных операциях, а также создание единой информационной системы валютного контроля с позиции соблюдения режима банковской тайны.

Статья 26 Закона «О банках и банковской деятельности» указывает, что «документы и информация, связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов и предусмотренные Законом «О валютном регулировании», представляются кредитными организациями в орган валютного контроля, уполномоченный Правительством РФ, налоговые органы и таможенные органы как агентам валютного контроля в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены законом».

До внесения поправок в ноябре 2010 г. уполномоченные банки отказывали агентам валютного контроля (налоговым и таможенным органам) в выдаче документов и информации, связанных с осуществлением валютной операции, в связи с тем, что они относятся к банковской тайне<sup>206</sup>.

Теперь ситуация изменилась: Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, а также налоговые и таможенные органы вправе получать сведения в том объеме, который предусмотрен валютным законодательством. Так, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора может получить любую информацию, относящуюся к осуществлению валютной операции, но по мотивированному запросу. Налоговые и таможенные органы отдельные документы, а именно паспорт сделки и сведения по нему, получают в автоматическом режиме, а ряд

---

<sup>206</sup> См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования обмена документами и информацией между органами валютного контроля и агентами валютного контроля» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

иных документов, предусмотренных ч. 13 ст. 23 Закона «О валютном регулировании», – по мотивированному запросу.

Обмен документами между агентами валютного контроля в объеме, установленном законом, не рассматривается как нарушение коммерческой, банковской, налоговой, иной охраняемой законом тайны, а также как нарушение требования об обеспечении конфиденциальности в отношении другой информации, которая стала известна агентам валютного контроля при осуществлении их полномочий.

В связи с этим запрашивать непоименованную в законе информацию налоговые и таможенные органы у уполномоченных банков не могут. Подавляющая часть информации предоставляется уполномоченным банком исключительно по мотивированному запросу; уполномоченные банки не имеют права обмениваться между собой информацией, относящейся к валютному контролю или валютным операциям.

В случае внедрения и использования единой информационной системы валютного контроля должен быть обеспечен режим соблюдения банковской тайны. Это должно достигаться строгими ограничениями в части доступа к данным, содержащимся в единой информационной системе. Во-первых, доступ к ней будут иметь только прямо поименованные в законодательстве контролирующие субъекты – органы валютного контроля, налоговые и таможенные органы, уполномоченные банки. Во-вторых, перечисленные субъекты, за исключением уполномоченных банков, согласно Закону «О банках и банковской деятельности» имеют право запрашивать и получать сведения, составляющие банковскую тайну. В-третьих, уполномоченные банки будут иметь доступ к данным системы только в строго ограниченном объеме, а именно: к тем данным, которые связаны с осуществлением этим клиентом валютных операций через данный уполномоченный банк, а также к отдельным сведениям, связанным с выявленными ранее нарушениями валютного законодательства. В-четвертых,

сбор соответствующих данных и их направление в единую систему контроля объясняется публично значимыми целями.

Таким образом, в случае создания единой информационной системы контроля режим банковской тайны нарушен не будет, так как доступ к сведениям будут иметь только строго ограниченный перечень субъектов в установленных рамках. Сам факт накопления и хранения информационных данных о валютных операциях объясняется публично значимыми целями и должен быть прямо предусмотрен в действующем законодательстве, а именно: в Законе «О валютном регулировании» и в Законе «О банках и банковской деятельности». Перспективным направлением развития банковского валютного контроля является выявление и минимизация рисков при осуществлении банковского валютного контроля.

Введение единой системы валютного контроля, а также дополнение законодательства предложенными выше критериями для определения подозрительных и сомнительных валютных операций, а также операций с признаками риска будет способствовать новому направлению в валютном контроле – «риск-аудиту» или мониторингу валютных операций.

Это направление перспективно, так как детальному валютному контролю (более глубокому наблюдению) будут подвергаться лишь те валютные операции, которые подпадают под категорию подозрительных, оказывающих влияние на состояние платежного баланса или которые могут использоваться для нелегального вывоза капитала. Такие валютные операции будут определяться уполномоченными банками. Остальные валютные операции будут подвергаться лишь поверхностному наблюдению с занесением информации о них в единую систему контроля исключительно для информационных целей.

Это позволит определять потенциально опасные области совершения валютных операций и виды валютных операций, требующих особого контроля. На контроле таких операций будут сосредоточены основные силы субъектов валютного контроля. В то же время при возникновении потенциальных рисков в

иных областях или появления видов валютных операций, требующих особого внимания и проведения проверки субъектами валютного контроля, данные факты определяются с помощью единой информационной системы. Сведения об этом передаются органам валютного регулирования и контроля, которые должны будут принять соответствующие юридические меры по определению дальнейших направлений контроля таких операций, например, их добавление в категорию сомнительных валютных операций.

Отдельное внимание должно быть уделено уполномоченными банками при выявлении операций, содержащих признаки оттока капитала. На это обращалось особое внимание в правовой доктрине начала 2000-х годов<sup>207</sup>, однако в итоге так и не было реализовано на законодательном уровне.

Существуют следующие формы «бегства» капитала:

- нелегальное (оставление выручки за рубежом, вывоз капитала в целях придания ему законного вида);
- легальное (увеличение зарубежных активов);
- внутреннее «бегство» к иностранным валютам (конвертация).

Путей вывоза капитала в правовой доктрине выделяется значительное количество, например, «зачисление иностранными поставщиками валютной выручки на счета в иностранных банках; импорт и экспорт через компании-прослойки с искусственным занижением экспортной цены и завышением импортной цены; перевод валюты в качестве аванса с последующим отказом от импорта; оплата нематериальных услуг; фиктивные требования иностранных фирм; отказ резидента от получения выручки с последующей оплатой иностранным партнерам; заключение контрактов на условиях проведения расчетов в валюте Российской Федерации с реальным платежом в иностранной валюте» и другие<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> См.: Козлов В.В. Развитие валютного контроля коммерческих банков за экспортно-импортными операциями: дис. ... канд. экон. наук. – Новосибирск, 2003. – С. 116.

<sup>208</sup> См.: Крашенинников В.М. Валютное регулирование и валютный контроль: учебник для студентов, обучающихся по экономическим специальностям. – М.: Экономистъ, 2005. – С. 219.



Уполномоченные банки – это те субъекты, которые могут позволить государству выявлять «бегство» капитала либо на стадии подготовки к валютной операции (через условия в договоре) либо на стадии ее исполнения. Они не могут победить в борьбе с вывозом капитала раз и навсегда (особенно с учетом того факта, что в законодательстве нет запрета на распоряжение денежными средствами, в том числе путем их перевода в зарубежные юрисдикции), но роль банков заключается в привлечении внимания органов валютного регулирования и валютного контроля к конкретному виду операций, сборе о них максимальной информации и ее передаче уполномоченным государственным органам для принятия юридических и экономических мер регулирования.

Особая роль возлагается государством на уполномоченные банки при осуществлении контроля исполнения требования о репатриации валютной выручки.

В правовой литературе отмечается, что роль репатриации валютной выручки заключается, прежде всего, в недопущении превращения текущих операций в капитальные, совершения капитальных операций под видом текущих, а также для поддержки эквивалентного характера внешнеторговых операций, дабы «не дать товарному потоку в конкретной сделке оторваться от денежного потока»<sup>209</sup>.

Требование о репатриации распространяется на внешнеторговую деятельность (п. 7 ст. 2, п. 8 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>210</sup>). Не обременено требованием о репатриации выручки получение средств резидентами за границей по сделкам, не связанным с внешнеторговой деятельностью (например, торговые операции за рубежом или получение иных выплат от источников за рубежом), однако согласно требованиям ст. 12 и 14 Закона «О валютном регулировании» резидент, как правило, не вправе зачислить

---

<sup>209</sup> Хаменушко И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно-практическое пособие. – М.: Норма, 2013. – С. 103.

<sup>210</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4850.

такую выручку на счет в иностранном банке. Требование о репатриации не распространяется на ряд капитальных операций, которые могут использоваться для вывоза капитала, а также оказывающих влияние на состояние платежного баланса (приобретение ценных бумаг, недвижимости, предоставление кредитов и займов), однако при получении средств в результате их продажи или возврата выручка должна быть зачислена на счет в уполномоченном банке.

Таким образом, уполномоченные банки в силу своего статуса являются субъектами, которые должны отслеживать исполнение клиентами требований о репатриации валютной выручки.

Именно на уполномоченные банки возлагается первое в хронологическом порядке рассмотрение обоснованности незачисления выручки на счет резидента. Действующее законодательство не содержит однозначного ответа, кому должны представляться доказательства, что резидент вправе не зачислять выручку на счет в уполномоченном банке. Сведения об этом первыми получают уполномоченные банки, однако законодательство однозначно не говорит о представлении подтверждающих документов; кроме того, уполномоченный банк в силу действующих норм закона не наделен правом самостоятельно исследовать факт обоснованности зачисления или незачисления валютной выручки: пп. 6.6.2 и 18.1.1 Инструкции Банка России № 138-И такими правами уполномоченный банк не наделяют.

При выявлении каких-либо нарушений уполномоченный банк передает через Банк России в адрес Федеральной службы финансово-бюджетного надзора ведомость банковского валютного контроля с указанием сведений о контроле исполнения требований закона о репатриации валютной выручки.

Более верно предусмотреть на законодательном уровне, что при наличии оснований для не зачисления валютной выручки на счет в уполномоченном банке такие сведения и доказательства следует представлять уполномоченному банку, который, в свою очередь, внесет их в единую информационную систему валютного контроля. Это позволит сразу формировать единую информацию о

законности незачисления валютной выручки, а также оперативно принимать меры по результатам рассмотрения подтверждающих документов.

Также уполномоченные банки получают от резидентов в соответствии с ч. 1.1 ст. 19 Закона «О валютном регулировании», а также с п. 6.6.2. Инструкции Банка России № 138-И сведения об ожидаемых максимальных сроках получения от нерезидентов на свои счета в уполномоченных банках иностранной валюты и/или валюты Российской Федерации; об ожидаемых максимальных сроках исполнения нерезидентами соответствующей части внешнеторговой сделки путем передачи резидентам товаров, выполнения работ, оказания услуг, передачи информации и результатов интеллектуальной деятельности. Однако если условия расчетов по контракту не предполагают наличия информации о таких сроках, то отсутствие такой информации в представленных документах не может быть основанием для отказа в их принятии<sup>211</sup>.

В настоящее время требование о репатриации валютной выручки дополнено новым положением, которое возлагает на уполномоченные банки дополнительные контрольные обязанности и способствует поддержанию стабильного курса национальной валюты.

Федеральным законом от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>212</sup> ст. 24 Закона «О валютном регулировании» дополнена следующим положением:

«Резиденты обязаны обеспечить получение на свои счета, открытые в уполномоченных банках, и (или) на счета, открытые в банках за пределами Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом, по внешнеторговым контрактам, для которых настоящим Федеральным законом предусматривается оформление паспорта сделки, валюты Российской Федерации в доле, определяемой Правительством

---

<sup>211</sup> См.: Информационное письмо Банка России от 21.01.2014 № 43 // Вестник Банка России. 29.01.2014. № 10.

<sup>212</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 231.

Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе установить перечень товаров, работ, услуг, по которым осуществляются расчеты в соответствии с настоящей частью, а также перечень иностранных государств, с резидентами которых заключаются указанные контракты».

Это означает, что по ряду внешнеторговых контрактов, определяемых Правительством РФ, будет устанавливаться доля выручки от экспорта, которая обязательно должна быть получена именно в рублях. То есть по таким контрактам экспортер сразу будет получать средства на свои счета именно в рублях. Такая мера должна позитивно сказаться на покупательной способности национальной валюты, так как обеспечит спрос на нее на международном рынке, то есть с помощью юридической меры валютного регулирования предпринята попытка укрепить позиции рубля.

Что касается уполномоченных банков, то их обязанности по обеспечению соблюдения новых требований в Законе напрямую не прописаны. Но исходя из требований Закона уполномоченные банки должны контролировать соблюдение резидентами этой обязанности, а в случае выявления нарушений – сообщать о них органам валютного контроля.

Во избежание противоречий, связанных с отсутствием закрепленной обязанности банков сообщать о выявленных нарушениях, считаем целесообразным нормативно предусмотреть обязанность по оперативной передаче информации уполномоченным банком непосредственно Банку России и/или Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. К такого рода нарушениям резидентов может быть применен порядок уведомления уполномоченных органов, предусмотренный Положением Банка России № 308-П. Однако из-за длительности передачи сведений, а также отсутствия в ведомости банковского контроля необходимых сведений более верно предусмотреть в федеральном законе обязанность уполномоченных банков в кратчайшие сроки (например, в течение 7 дней) передавать информацию о нарушениях

компетентным органам для реализации ими своих функций органов валютного регулирования и контроля.

Отмена «запросного способа» получения информации также должна позитивно сказаться на развитии скорости обмена документами, пресечении возможных нарушений, выявлении уже совершенных нарушений и принятии необходимых мер. Создание единой информационной системы валютного контроля должно способствовать созданию единой системы финансового контроля, которая может быть использована для обмена документами, выявления нарушений финансовой дисциплины и обеспечения обратной связи в различных сферах финансовой деятельности государства.

По итогам проведенного в настоящей главе исследования высказаны предложения о возвращении более активной роли банков как субъектов валютного контроля с некоторым изменением содержания их деятельности. Обосновано наделение уполномоченных банков как агентов контроля полномочиями по выявлению сомнительных операций на всех этапах банковского обслуживания клиента. Общие критерии выявления таких операций предложены для включения в действующее законодательство.

Предложено наделить банки правом блокировать средства на счете клиента при выявлении сомнительной операции, тем самым вернув уполномоченным банкам статус «гарантов валютного контроля».

В настоящее время уполномоченный банк в ходе своей деятельности использует метод наблюдения. При расширении полномочий банка по выявлению сомнительных операций весомой будет позиция о проведении уполномоченным банком проверки; о погружении банка в деятельность подконтрольного субъекта; об исследовании обстоятельств совершения валютной операции. Проверка возможна, если в результате мониторинга валютных операций выявлена операция с сомнительными признаками или проводимая с нарушением закона.

Разработана модель создания единой информационной системы валютного контроля. Существующие системы обмена информацией, основанные на

запросном методе, на опосредованном доведении информации о нарушениях уполномоченными банками имеют ряд существенных недостатков. Более правильным было бы изменить порядок обмена информацией и документами о валютных операциях, чтобы они могли оперативно использоваться для валютного контроля несколькими субъектами одновременно. Таким решением проблемы информационного обмена документами и данными может стать единая система валютного контроля, доступ к которой получили бы все агенты валютного контроля. С помощью единой системы валютного контроля может быть обеспечено успешное достижение целей валютного регулирования и валютного контроля, стоящих перед ними, а именно: как поддержание режима законности в валютной и финансовой сфере, так и обеспечение обратной связи в различных сферах финансовой деятельности государства и передача уполномоченным органам необходимых сведений для принятия юридических и экономических мер регулирования.

## **Глава 3. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ БАНК КАК СУБЪЕКТ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

### **3.1. Система государственного контроля за соблюдением уполномоченным банком валютного законодательства**

Важность данной проблематики заключается в том, что от надлежащего исполнения уполномоченными банками своих обязанностей зависит уровень законности в сфере осуществления валютных операций; выявление правонарушений и сомнительных операций, а также перспективы нормативного правового регулирования в различных сферах финансовой деятельности, определение перспектив развития валютной и денежно-кредитной политики, принятие мер юридического и экономического характера. Именно посредством наделения уполномоченных банков дополнительными полномочиями и предлагается улучшить механизм осуществления валютного контроля, обеспечить создание единой системы валютного контроля. Государству в лице его уполномоченных органов намного проще контролировать исполнение своих функций уполномоченными банками, чем деятельность и операции каждого резидента.

Посредством создания надлежащим образом функционирующей системы деятельности уполномоченных банков государство сможет достичь тех целей, которые поставлены перед валютным контролем. Это может обеспечиваться с помощью тщательного и эффективного контроля над уполномоченными банками, а также путем наказания тех из них, которые допускают соответствующие нарушения.

Уполномоченный банк на валютном рынке действует в двух основных направлениях.

Во-первых, как участник валютных операций, который от своего имени вступает в сделки, совершает валютные операции или по поручению клиентов выполняет расчеты по валютным операциям. Такая роль свойственна банку как коммерческой организации, цель которой состоит в извлечении прибыли в результате вступления в гражданско-правовые отношения, характеризующиеся равноправием и автономией воли. Как участник валютных операций, уполномоченный банк подвергается контролю.

Особенность правового положения банка в качестве участника валютных операций заключается в том, что в соответствии с Указанием Банка России от 28.04.2004 № 1425-У «О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками»<sup>213</sup> ряд валютных операций банк проводит от своего имени и за свой счет без ограничений и запретов. Среди таких операций стоит выделить:

- операции, отнесенные к банковским операциям в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- операции, связанные с исполнением обязательств по выплате иностранной валюты в соответствии с договорами поручительства и договорами залога, исполнение регрессных требований поручителей;
- операции с внешними ценными бумагами;
- операции, связанные с привлечением денежных средств в иностранной валюте в виде кредитов.

Иные валютные операции, которые не указаны в Указании Банка России от 28.04.2004 № 1425-У «О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками», выполняются уполномоченными банками в порядке, установленном для юридических лиц – резидентов, не являющихся уполномоченными банками.

Обращает на себя внимания, что согласно ч. 8 ст. 12 Закона «О валютном регулировании» требования к порядку открытия счетов (вкладов) в банках за

---

<sup>213</sup> См.: Вестник Банка России. 09.06.2004. № 33.



пределами территории Российской Федерации, проведения по таким счетам (вкладам) валютных операций, а также представления отчетов о движении средств по этим счетам (вкладам), для уполномоченных банков устанавливаются Банком России. До настоящего времени такой порядок действующим законодательством не предусмотрен, в связи с чем уполномоченные банки свободны в совершении перечисленных действий.

Во-вторых, уполномоченный банк – это валютный контролер, который по поручению государства в силу статуса, полученного им в установленном порядке, и закона, предоставившего соответствующие полномочия, выполняет публично-правовые функции, при этом он наделен необходимыми правами, которые одновременно составляют его обязанности перед государством. При осуществлении такого рода контрольных действий уполномоченный банк не обладает правом усмотрения, действует в рамках, предусмотренных законом.

В данном случае нельзя говорить об автономии воли или о каком-либо равноправии сторон правоотношения. Уполномоченный банк действует в роли сильной стороны (представителя государства, осуществляющего публичные функции и наделенного соответствующими полномочиями) – в отношениях с участниками валютных операций; в роли слабой стороной (в отношении которой могут быть применены меры принуждения, запрошены документы и выданы обязательные для исполнения предписания) – в правоотношениях, возникающих с контролирующими его деятельность органами валютного контроля.

Таким образом, несмотря на особое, специфическое положение уполномоченный банк в своей деятельности не предоставлен самому себе, за ним проводится контроль сразу по двум направлениям его деятельности на предмет соблюдения им требований законодательства:

- как участником валютных операций, являющимся обычным резидентом;
- как агентом валютного контроля.

Логичным было бы совмещение этих контрольных функций в одном контрольном органе, особенно с учетом создания на базе Банка России

«мегарегулятора», то есть органа, контролирующего и регулирующего деятельность финансового рынка и всех его участников, что получило юридическое закрепление в Федеральном законе от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»<sup>214</sup>. Однако на данный момент нет однозначного ответа на вопрос о лицах, контролирующих деятельность уполномоченных банков на валютном рынке в качестве агентов валютного контроля.

Действующая редакция ст. 22 Закона «О валютном регулировании» указывает, что уполномоченные банки признаются агентами валютного контроля, а контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями осуществляет Центральный банк Российской Федерации.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»<sup>215</sup> упомянутый орган исполнительной власти осуществляет контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций) валютного законодательства, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

В то же время порядок осуществления контроля за деятельностью агентов валютного контроля действующим законодательством не урегулирован. Необходимо различать понимание контроля за соблюдением резидентами и нерезидентами законодательства и за исполнением агентами валютного контроля требований, возложенных на них законом как на контролирующих субъектов.

Агенты валютного контроля относятся к категории резидентов, и в связи с этим можно утверждать, что приведенная норма подчиняет деятельность всех

---

<sup>214</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 29.07.2013. № 30 (Часть I). Ст. 4084.

<sup>215</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 591.

агентов валютного контроля, кроме уполномоченных банков, Федеральной службе финансово-бюджетного надзора.

Но существуют и весомые правовые основания для несогласия с такой позицией. Во-первых, постановление определяет, что Федеральная служба финансово-бюджетного надзора контролирует всех, кроме кредитных организаций; использовано не сочетание «уполномоченные банки», а термин «кредитные организации». Во-вторых, исходя из этой нормы, по-прежнему, вся деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг (как участников валютных операций и как агентов валютного контроля) подчинена не Банку России как мегарегулятору (в том числе для его наделения такими полномочиями вносились изменения в действующее законодательство), а другому органу валютного контроля, являющемуся органом исполнительной власти.

В соответствии с действующей редакцией п. 2.1 Указания Банка России № 500-У в случае нарушения уполномоченным банком федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России в сфере валютного регулирования и валютного контроля, в частности, за проведение валютных операций клиентов без обосновывающих документов, к уполномоченному банку может быть применена мера воздействия в виде ограничения проведения операций купли-продажи иностранной валюты в наличной и безналичной формах.

Ранее редакция п. 2.1 Указания Банка России № 500-У содержала более объемное разъяснение нарушения уполномоченным банком актов в сфере валютного регулирования и валютного контроля. В соответствии с прежней редакцией было указано, что ответственность уполномоченного банка наступает за проведение валютных операций клиентов без обосновывающих документов, за ненаправление в установленный срок информации о нарушениях или о подозрительных операциях в Банк России, за продажу иностранной валюты клиенту либо приобретение иностранной валюты по поручению клиента в нарушение требований подзаконных актов Банка России.

Таким образом, в настоящее время в соответствии с Указанием Банка России № 500-У предусмотрена возможность применить к уполномоченному банку санкции за нарушение им федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России в сфере валютного регулирования и валютного контроля. Такое положение Указания Банка России № 500-У можно рассматривать и как возможность привлечь уполномоченный банк к ответственности за нарушения в ходе осуществления им деятельности агента валютного контроля. За такие нарушения, которые по своей правовой природе являются административными правонарушениями, предлагается применение к банку санкций (пусть и названных мерами воздействия), не предусмотренных законодательством об административных правонарушениях.

В связи с этим возникают вопросы, насколько обоснованно наделение Банком России самого себя полномочиями по контролю за действиями агентов валютного контроля, являющихся уполномоченными банками, и применение к ним мер воздействия, когда прямо законом такое право Банка России не предусмотрено.

В настоящее время момент порядок проведения проверок кредитных организаций, инспекционной деятельности в отношении них установлен Инструкцией Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» и Инструкцией Банка России от 25.02.2014 № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)»<sup>216</sup>.

Согласно п. 1.1 Инструкции Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» проверки кредитных организаций (их филиалов) проводятся

---

<sup>216</sup> См.: Вестник Банка России. 13.03.2014. № 23–24.

Банком России для реализации функций банковского регулирования и надзора. Основная цель проведения Банком России проверок кредитных организаций (их филиалов) состоит в оценке соблюдения законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России. Среди полномочий Банка России в ходе осуществления проверки указано его право запрашивать документы, связанные с проведением кредитной организацией (ее филиалом) валютных операций, а также документы и информацию, хранящиеся в досье валютного контроля.

При наличии признаков нарушений требований валютного законодательства Российской Федерации еще до завершения проверки может быть составлен промежуточный акт проверки в случае необходимости незамедлительного применения к кредитной организации мер реагирования.

Пункт 1.2 Инструкции Банка России от 25.02.2014 № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)», принятой во исполнение ст. 73 Закона «О Банке России» (согласно которой проведение проверок осуществляется в целях банковского регулирования и надзора), указывает, что проведение проверок кредитных организаций (их филиалов) проводится, в том числе, для контроля за соблюдением кредитными организациями (их филиалами) валютного законодательства Российской Федерации, а также законодательства о противодействии легализации преступных доходов.

Таким образом, Банк России в нормативных актах о порядке проведения проверок и инспекционной деятельности кредитных организаций отдельно не выделяет осуществление контроля деятельности уполномоченных банков как агентов валютного контроля, определяя в целом соблюдение валютного законодательства кредитными организациями (не употребляя термин «уполномоченный банк»).

Кроме того, упомянутые нормативные акты приняты в целях обеспечения банковского регулирования и банковского надзора. Главные цели банковского регулирования и надзора состоят в поддержании стабильности банковской

системы Российской Федерации и защите интересов вкладчиков и кредиторов. Проверки кредитных организаций проводятся именно в целях банковского регулирования и банковского надзора.

Поэтому при проверках кредитных организаций на соблюдение ими валютного законодательства Банк России преследует не цели валютного регулирования и реализации валютной политики, а цели исключительно банковского регулирования и надзора, которые существенно отличаются от целей валютного регулирования.

По мнению ряда исследователей, «валютное регулирование является основным видом банковского регулирования вместе с пруденциальным регулированием и денежно-кредитным регулированием», а валютный контроль входит в банковский надзор<sup>217</sup>. Однако действующее законодательство и те цели, которые ставятся перед валютным регулированием и контролем, не позволяют судить о вхождении валютного регулирования в банковское, а валютного контроля – в банковский надзор.

Таким образом, в силу существующего толкования нормативных актов возможны обе точки зрения о контроле за уполномоченными банками как агентами валютного контроля:

- формулировка «проверка соблюдения законодательства» предполагает под собой проверку соблюдения также обязанностей кредитных организаций как агентов валютного контроля;

- тот факт, что на законодательном уровне не сформулировано положение о контроле Банка России за деятельностью агентов валютного контроля и уполномоченных банков; тот факт, что проверки кредитных организаций проводятся в целях банковского регулирования и надзора, а не валютного регулирования; то обстоятельство, что функции Банка России («организация и осуществлении валютного регулирования и валютного контроля», «реализация

---

<sup>217</sup> См.: Лаутс Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 51.

политики валютного регулирования и валютного контроля») сформулированы довольно узко, – все это может свидетельствовать о том, что в силу существующих законодательных положений не Банк России должен контролировать деятельность уполномоченных банков как агентов валютного контроля. Принятие Банком России самостоятельно подзаконного акта, наделяющего себя такими полномочиями, в том числе полномочиями по наложению административных санкций на уполномоченные банки, незаконно.

Но если руководствоваться духом закона, общими принципами права, идеей законодателя о создании «мегарегулятора», то именно Банк России должен контролировать деятельность уполномоченных банков и в качестве участников валютных операций, и в качестве субъектов валютного контроля. Другого подхода быть не может, так как именно Банк России представляет собой вершину банковской системы, он призван контролировать исполнение банками возложенных на них функций и обязанностей, он является специалистом в финансовой сфере.

Однако остается вопрос, заключающийся в том, что данная область (валютный контроль) для банков не является профильной; помимо Банка России в указанной сфере есть еще один судья – Правительство РФ в лице уполномоченного им органа исполнительной власти.

Все это свидетельствует о том, что в связи с существующим пробелом в действующем законодательстве целесообразно на законодательном уровне установить порядок осуществления контроля над банками при выполнении ими не свойственных функций и полномочий (в том числе функций агента финансового контроля); при исполнении государственного поручения по выполнению контрольных функций в финансовой сфере. Данный пробел в правовом регулировании должен быть разрешен не только для валютного контроля, но и для других направлений контрольной деятельности, где уполномоченный банк наделен контрольными полномочиями.

Преодоление данного пробела и нормативное закрепление контролирующего уполномоченные банки субъекта зависит от того, какой подход будет выбран в области государственной политики обеспечения надлежащего исполнения своих обязанностей хозяйствующими субъектами, наделенными контрольными полномочиями.

Существуют следующие возможные варианты правового регулирования в данной области:

- передача контроля за исполнением не свойственных уполномоченным банкам обязанностей специализированному органу, главному контролирующему субъекту в каждом конкретном виде государственного контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба по финансовому мониторингу и т.д.);

- возложение полномочий по осуществлению контроля за деятельностью агентов финансового контроля (в том числе за уполномоченными банками) на тот орган, которому подчиняются агенты по направлению своей основной деятельности (для уполномоченных банков это Банк России);

- существует и компромиссный вариант, при котором сведения о деятельности агентов аккумулирует орган, являющийся главным по направлению их основной деятельности (Банк России), и передает специализированным контрольным органам (Федеральной службе финансово-бюджетного надзора). Этот вариант вполне уместен, так как позволяет исключить вмешательство в текущую деятельность агентов контроля различных по направлениям деятельности субъектов, одновременно исключает возможность признания Банка России субъектом, являющимся специалистом и судьей во всех областях осуществления контрольной деятельности.

Использование единой информационной системы валютного контроля может позволить отслеживать исполнение агентами своих обязанностей путем ознакомления, все ли документы собраны для проведения валютной операции; не было ли ограничений на проведение валютной операции; своевременно ли



доведена информация о подозрительных операциях или нарушениях; приняты ли уполномоченным банком все необходимые действия для выявления законности валютной операции; осуществляется ли им мониторинг валютных операций (в случае, если такие обязанности будут возложены на уполномоченные банки).

В таком случае Банк России получает соответствующие сведения и пояснения от уполномоченного банка и передает их отраслевому органу, который изучает законность или незаконность действий уполномоченного банка. Инициирование процедуры расследования возможно как по указанию системы при отсутствии соответствующих документов в случае отнесения операции к категории сомнительных, так и по инициативе органов контроля (Банка России или отраслевого органа).

Тем самым удастся установить четкий контроль за действиями банка как агента финансового контроля, что обеспечит повышение уровня финансовой дисциплины, большую информированность государства в валютной сфере, а также строгое исполнение банком своих обязанностей в качестве агента контроля.

### **3.2. Юридическая ответственность уполномоченного банка за нарушения валютного законодательства**

Отдельного анализа в связи с актуальностью и наличием пробелов в действующем законодательстве заслуживает институт ответственности уполномоченных банков за нарушения, допущенные ими как обычными участниками валютных операций или как агентами валютного контроля. Отсутствие эффективно функционирующих правовых норм об ответственности уполномоченных банков может привести к снижению качества их деятельности и уровня валютного контроля в стране. Это, в свою очередь, повлечет невозможность осуществления эффективной и оптимальной валютной политики и

валютного планирования, а также приведет к неконтролируемому оттоку капитала и резкому увеличению количества валютных правонарушений.

На уровне федеральных законов действует ряд норм, которые могут быть применены к уполномоченным банкам за нарушение законодательства в валютной сфере. Однако, как указано ниже, их применение к уполномоченным банкам является неверным с правовой точки зрения.

Согласно ст. 15.25 КоАП РФ<sup>218</sup> предусмотрена ответственность за нарушение валютного законодательства или актов органов валютного регулирования. В статье установлены санкции за различные виды нарушений, в том числе за незаконные валютные операции или валютные операции, выполняемые с нарушением валютного законодательства. Часть 6 ст. 15.25 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение порядка и сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям.

Необходимо отметить, что в соответствии с Законом «О валютном регулировании» контроль за выполнением валютных операций кредитными организациями ведет Банк России. Отдельного нормативного акта, который бы предусматривал порядок их детальной отчетности по валютным операциям (по аналогии с Инструкцией Банка России № 138-И, которая не распространяется на кредитные организации), нет. Однако Указанием Банка России от 12.11.2009 № 2332-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации» предусмотрены периодические отчеты уполномоченных банков по определенным формам (например, по формам 0409405; 0409501; 0409601; 0409608; 0409701) о валютных операциях, осуществляемых ими от своего имени.

Однако особенность таких отчетов заключается в том, что они предназначены для составления платежного баланса либо в целях определения совокупного объема и структуры операций на валютных и денежных рынках. О

---

<sup>218</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (Часть I). Ст. 1.

контроле за соблюдением действующего законодательства в этом нормативном акте упоминания нет.

В соответствии с утратившим силу Приказом Банка России от 24.10.1997 № 02-469 «Об утверждении Указаний «О порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации»<sup>219</sup> получение Банком России отчетности от кредитных организаций было необходимо как для разработки и проведения денежно-кредитной и валютной политики, так и для валютного регулирования и контроля, а также для составления платежного баланса Российской Федерации. Прямое указание на данные цели представления отчетов, а также ориентирование деятельности уполномоченных банков на достижение целей валютного контроля следует признать серьезным достоинством ранее действовавшего законодательства.

В настоящий момент нет каких-либо других правовых актов, которые бы предусматривали порядок контроля за соблюдением требований валютного законодательства, за исключением проведения проверок кредитных организаций в соответствии с Инструкцией Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» и Инструкцией Банка России от 25.02.2014 № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)».

Из содержания ст. 15.25 КоАП РФ следует, что она может быть применена за нарушение правил осуществления валютных операций кредитными организациями. Каких-либо ограничений по ее применению к уполномоченным банкам, допустившим нарушение валютного законодательства, не установлено.

Отдельные положения ст. 15.25 КоАП РФ с учетом формулировки соответствующих норм и в случае их расширительного толкования

---

<sup>219</sup> См.: Вестник Банка России. 27.06.2000. № 33–34.

уполномоченным государственным органом могут быть применены также и за неправомерные действия уполномоченного банка как агента валютного контроля.

Руководствуясь ст. 23.60 КоАП РФ, Банк России не вправе привлекать кого-либо к ответственности за нарушения, предусмотренные ст. 15.25 КоАП РФ. Содержание ст. 23.60 КоАП РФ предполагает, что рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов валютного контроля, предусмотренных в ст. 15.25 КоАП РФ, вправе лишь должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области валютного контроля, то есть Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Банк России не является органом исполнительной власти; его сотрудники не перечислены в списке лиц, которые вправе привлекать к ответственности; Банк России не имеет права налагать санкции по ст. 15.25 КоАП РФ.

Однако в ряде работ высказывается точка зрения, что ч. 2 ст. 23.60 КоАП РФ не дополняет часть первую, разъясняя, кто может привлекать к ответственности, а лишь поясняет, что от имени органа валютного контроля могут действовать названные лица, поэтому Банк России «вправе самостоятельно рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ»<sup>220</sup>. Следовательно, Банк России может применять к уполномоченным банкам ст. 15.25 КоАП РФ.

Такие разъяснения противоречат содержанию правовых норм.

В связи с тем, что контроль за валютными операциями банков проводит Банк России, и он не имеет правомочий по привлечению к ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ, то в некоторых источниках указывается, что из состава субъектов административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 15.25 КоАП, следует исключать кредитные организации,

---

<sup>220</sup> Альферович С.А. Вправе ли Банк России самостоятельно рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

поскольку «отсутствует процедура привлечения их к ответственности» и, в частности, нет органа, наделенного необходимыми полномочиями<sup>221</sup>. Аналогичный подход применяется и при привлечении уполномоченного банка к ответственности за нарушение им «порядка представления форм учета и отчетности, установленных Банком России»<sup>222</sup>.

Необходимо отметить, что применение имеющихся положений ст. 15.25 КоАП РФ к уполномоченным банкам является неправильным: действующие положения КоАП РФ не учитывают специфики участия уполномоченных банков в валютных отношениях, а также повышенной общественной опасности валютных правонарушений, совершенных уполномоченными банками; рассчитаны на применение к обычным участникам валютных операций. Применение данных положений к уполномоченным банкам является чрезмерно расширительным толкованием законодательных положений.

Применение положений ст. 15.26 КоАП РФ к уполномоченным банкам за нарушение ими валютного законодательства также стоит признать неверным по следующим причинам.

В соответствии со ст. 15.26 КоАП РФ административная ответственность устанавливается за нарушение кредитной организацией установленных Банком России нормативов и иных обязательных требований. Традиционно именно эта норма КоАП РФ применяется к банкам за нарушения, допущенные ими как участниками валютных операций и как агентами валютного контроля. Нарушение валютного законодательства при таком подходе относится к нарушению «иных обязательных требований».

Однако стоит подчеркнуть то обстоятельство, что ст. 15.26 КоАП РФ имеет наименование «нарушение законодательства о банках и банковской деятельности» и содержит указание на нарушение нормативов и обязательных

---

<sup>221</sup> Лисицын А.Ю. Ответственность за нарушение валютного законодательства: научно–практический комментарий статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / В кн. Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично–правовых исследований. Том 1 / Отв. ред. Козырин А.Н. – М.: Центр публично–правовых исследований, 2006. – С. 240.

<sup>222</sup> Там же. С. 254.

требований. Все это позволяет сделать вывод, что отнесение нарушений валютного законодательства (как при проведении валютных операций в качестве участника, так и при осуществлении контрольных агентских полномочий) к нарушению «иных обязательных требований» неверно. Эта статья направлена на обеспечение достижения целей банковского регулирования и банковского надзора, стабильность банковской системы и самой кредитной организации в интересах ее клиентов и государства; не направлена на достижение целей валютного регулирования; относится к нарушению законодательства о банках и банковской деятельности, а не валютного законодательства или актов органов валютного регулирования.

В правоприменительной практике нередко именно эта статья применяется при нарушении валютного законодательства уполномоченным банком.

Особенность нормы заключается в том, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.26 КоАП РФ, возбуждаются должностными лицами Банка России. Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется судебными органами, а не Банком России.

Теперь необходимо обратиться к ст. 74 Закона «О Банке России», которая представляется наиболее общей нормой, применяемой в оперативном порядке за любые нарушения, допущенные кредитными организациями. Статья 74 Закона «О Банке России» предусматривает ответственность в случае нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации.

Одновременно и к недостаткам, и к достоинствам нормы относится ее универсальный характер, возможность оперативного применения без необходимости инициировать судебное разбирательство. Она может применяться к кредитным организациям за нарушения, допущенные в качестве участников валютных операций, так и совершенные банками в роли агентов валютного контроля. В то же время ст. 74 Закона «О Банке России» допускает исследование

обстоятельств нарушения кредитной организацией законодательства и индивидуализацию наказания в зависимости от тяжести совершенного нарушения и его влияния на состояние дел в сфере совершенного нарушения. Это следует из формулировки санкции согласно ст. 74 Закона «О Банке России», а именно: предусмотрен лишь верхний предел ответственности, что не исключает его снижение, оставляя определение размера ответственности на усмотрение Банка России.

Правоприменительная практика выступает против применения ст. 74 Закона «О Банке России» к кредитным организациям за валютные правонарушения. В судебных актах поддерживается законность привлечения уполномоченных банков к ответственности за несоблюдение требований о порядке учета и отчетности по валютным операциям, а также за ненадлежащую проверку представляемых клиентами сведений в соответствии со ст. 15.26 КоАП РФ.

Например, в Постановлении ФАС Дальневосточного округа от 12.04.2011 № Ф03-9261/2010 указано, что в случае, если допущенное кредитной организацией нарушение подпадает как под действие ст. 15.26 КоАП РФ, так и под действие ст. 74 Закона «О Банке России» (например, несоблюдение процедуры проверки соответствия информации, указанной резидентом в справке о подтверждающих документах, сведениям, содержащимся в подтверждающих документах), приоритет должен отдаваться ст. 15.26 КоАП РФ, так как санкция по ней значительно ниже; ст. 74 Закона «О Банке России» предполагает невозможность снижения наказания, «не позволяет применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств деяния, что нарушает принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности».

Схожая позиция изложена в Определении ВАС РФ от 13.04.2011 № ВАС-4457/11 по делу № А60-16452/2010-С9, согласно которому «поскольку статьей 15.26 КоАП РФ установлена ответственность кредитных организаций за

нарушение установленных Центральным Банком РФ нормативов и иных обязательных требований, то привлечение к ответственности за правонарушение, предусмотренное статьей 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» незаконно».

Тем не менее, ст. 15.26 КоАП должна применяться только при квалификации действий банка как нарушающих установленные нормативы или обязательные требования, то есть за посягательства на стабильность банковской системы, устойчивость кредитной организации и интересы клиентов и вкладчиков. При иных нарушениях, в том числе при нарушениях валютного законодательства, применение ст. 15.26 КоАП РФ неправомерно.

Чрезмерная универсальность ст. 74 Закона «О Банке России», а также отсутствие четких критериев, по которым индивидуализируется наказание за правонарушения в валютной сфере; закрепление норм об административной ответственности в отдельном законе, а не в КоАП РФ (что нарушает фундаментальные принципы построения норм об административной ответственности, согласно которым такие нормы могут содержаться только в КоАП РФ); важность и принципиальность валютной политики, проведение которой должно обеспечиваться неотвратимостью наказания – все это указывает на невозможность применения ст. 74 Закона «О Банке России» к уполномоченным банкам за валютные правонарушения.

По нашему мнению, следует признать необходимым установление в КоАП РФ (и только в нем) отдельных составов административных правонарушений кредитных организаций (уполномоченных банков). Ответственность уполномоченного банка должна наступать за нарушение требований валютного законодательства. Применение Указания Банка России № 500-У и ст. 74 Закона «О Банке России» за валютные правонарушения является недопустимым.

Должна быть предусмотрена ответственность:



- за нарушение кредитной организацией валютного законодательства в качестве участника валютных операций (применение общих положений ст. 15.25 КоАП РФ в этом случае считаем не уместным по изложенным выше причинам);

- за ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на кредитную организацию как на уполномоченный банк, выступающий в качестве агента валютного контроля. Впервые за долгое время предлагается предусмотреть на законодательном уровне ответственность за ненадлежащую контрольную деятельность, обязанности по осуществлению которой возложены на уполномоченные банки законом. Обстоятельством, исключающим ответственность, должно признаваться соблюдение уполномоченным банком всех необходимых требований и принятие мер для надлежащего исполнения им своих обязанностей по осуществлению валютного контроля;

- за нарушение требований валютного законодательства при ведении уполномоченным банком документов учета и отчетности за клиента.

В правовой литературе предлагается отдельно предусмотреть наступление ответственности за «невыполнение в установленный срок обязанности по предоставлению информации органам и агентам валютного контроля»<sup>223</sup>. В то же время согласно предложенной выше классификации такое нарушение, допущенное уполномоченным банком, будет влечь ответственность за ненадлежащее исполнение им обязанностей по осуществлению валютного контроля.

Автором предлагаются следующие поправки для внесения в ст. 15.25 КоАП РФ<sup>224</sup>:

«Внести в статью 15.25 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1) следующие изменения:

---

<sup>223</sup> Степанова Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – С. 120.

<sup>224</sup> К моменту написания настоящей работы каких-либо законопроектов о принятии Особой части КоАП РФ в Государственную Думу РФ для рассмотрения не внесено, в связи с чем предлагаются изменения в положения действующего КоАП РФ.

1) дополнить частью 8 следующего содержания:

«нарушение кредитной организацией валютного законодательства за исключением случаев, предусмотренных частями 9 и 10 настоящей статьи,

- влечет наложение административного штрафа в двойном размере от штрафа, установленного частями 1 – 6.4 настоящей статьи»;

2) дополнить частью 9 следующего содержания:

«Ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на кредитную организацию как на уполномоченный банк, выступающий в качестве агента валютного контроля, в том числе за проведение валютных операций клиентов без обосновывающих документов, за ненаправление в установленный срок информации в Банк России, а также в других случаях,

- влечет наложение административного штрафа в размере до 0,1 процента минимального размера уставного капитала либо ограничение проведения кредитной организацией операций купли - продажи иностранной валюты в наличной и безналичной формах, в том числе с головной кредитной организацией банковской группы, головной организацией банковского холдинга, участниками банковской группы, участниками банковского холдинга, со связанным с ней лицом (связанными с ней лицами), на срок до шести месяцев.

Обстоятельством, исключаящим ответственность, признается соблюдение уполномоченным банком необходимых требований и принятие всех мер, которые должен принять агент валютного контроля для надлежащего исполнения им обязанностей по валютному контролю»;

3) дополнить частью 10 следующего содержания:

«Нарушение уполномоченным банком требований валютного законодательства при передаче ему полномочий по ведению документов учета и отчетности за клиента,

- влечет наложение административного штрафа в двойном размере от штрафа, установленного соответствующей частью настоящей статьи».

Размер предлагаемых санкций объясняется следующим:

- за нарушение кредитной организацией законодательства как обычным участником валютных операций, а также за нарушение при передаче ему полномочий по ведению документов учета и отчетности должны быть установлены увеличенные санкции в связи с повышенной общественной опасностью такого деяния, потенциальным совершением нарушения на большую сумму, а также совершением данного нарушения лицом, являющимся профессионалом в области валютного контроля, которое наделено дополнительными полномочиями в соответствующей сфере. Доводы о том, что это может считаться ущемлением прав кредитных организаций по сравнению с иными участниками оборота, стоит признать несостоятельными по изложенным выше причинам;

- размер санкции за нарушение кредитной организацией своих обязанностей агента валютного контроля должен соответствовать размеру штрафов, налагаемых Банком России за иные нарушения, которые предусмотрены ст. 74 Закона «О Банке России». При этом определение размера штрафа или конкретной санкции, подлежащей применению, должно осуществляться компетентным органом с учетом тяжести совершенного деяния, последствий его совершения, опасности для государства, а также необходимости пресечь в будущем подобные нарушения со стороны других уполномоченных банков.

Целесообразно установить право Банка России привлекать кредитные организации к ответственности за нарушение валютного законодательства либо передать такие полномочия Федеральной службе финансово-бюджетного надзора или судебным органам. Это будет достигнуто путем внесения соответствующих изменений в ст. 23.60 или в ст. 23.74 КоАП РФ, указав на право соответствующего органа «рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 8 – 10 статьи 15.25 КоАП РФ».

Предлагается на законодательном уровне установить полный контроль Банка России за соблюдением валютного законодательства уполномоченными банками и профессиональными участниками рынка ценных бумаг (либо полный

возврат таких полномочий Федеральной службе финансово-бюджетного надзора). По мнению автора, более обосновано, чтобы именно Банк России контролировал соблюдение валютного законодательства уполномоченными банками, а также не являющимися уполномоченными банками профессиональными участниками рынка ценных бумаг, решал вопрос о правомерности привлечения их к ответственности. Полномочия по контролю действительно эффективны тогда, когда у контролирующего органа есть возможность привлечь нарушителя к ответственности. Иной подход вызовет повторное рассмотрение материалов проверки органом исполнительной власти, а роль Банка России при контроле за уполномоченными банками в валютной сфере будет сведена к минимуму, что может повлечь снижение эффективности его деятельности в этой сфере.

Обозначенная точка зрения в то же время не лишена возможных недостатков, связанных с мнением, что Банк России не может быть наделен полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, так как не является субъектом административной юрисдикции; не является органом государственной власти, совмещает вместе с государственными функциями функции кредитной организации, а также в связи с совпадением в одном лице органа, выявившего правонарушение и принявшего решение о привлечении к ответственности.

Однако в таком случае теряется логика законодателя о создании «мегарегулятора», признаваемого специалистом в соответствующей сфере, контролирующего участников финансового рынка, являющихся профессионалами в валютной сфере, и принимающего решения в том числе о соответствии действий подконтрольного субъекта закону. Кроме того, в КоАП РФ уже зафиксированы полномочия Банка России по привлечению виновных лиц к ответственности. Проблема совпадения в одном лице субъекта, выявившего нарушение (возбудившего административное производство) и исследующего вопрос об ответственности, решается посредством внутренних процедур Банка

России и разделения указанных процессов между различными должностными лицами.

Как известно, главным критерием определения субъекта, полномочного рассматривать дела об административных правонарушениях, служит обеспечение объективности при разбирательстве<sup>225</sup>.

Сложно согласиться с высказываемой в правовой доктрине позицией, что Банк России – лишний элемент в системе валютного контроля<sup>226</sup>. Именно Банк России ответственен за формирование направлений валютной политики, за составление платежного баланса, и судить о его статусе как о лишнем не вполне уместно.

Для целей повышения эффективности валютного контроля, а также повышения ответственности уполномоченных банков предлагается на уровне подзаконного акта закрепить порядок отчётности уполномоченных банков о проведении ими валютных операций и исполнении обязанностей агентов валютного контроля не только для составления платежного баланса, но и для поддержания режима законности в валютной сфере и для определения необходимых для принятия мер финансово-правового регулирования.

Отсутствие порядка осуществления контроля за деятельностью уполномоченных банков как агентов валютного контроля; неоднозначность разрешения вопросов, связанных с привлечением к ответственности кредитных организаций за нарушения валютного законодательства; отсутствие ясности с органом, контролирующим деятельность агентов валютного контроля, являющихся коммерческими организациями, – все это свидетельствует о необходимости доработки валютного законодательства, а также разрешения названных проблем на теоретическом и на практическом уровне.

---

<sup>225</sup> См.: Студеникина М.С. Некоторые актуальные проблемы научных исследований в области административной ответственности. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1989. – С. 13.

<sup>226</sup> См.: Гончаров Е.А. Система валютного контроля в РФ и пути ее совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 10.

Принятие предложенных мер, а также создание единой информационной системы валютного контроля способствует подлинному созданию на базе Банка России «мегарегулятора», который бы совмещал решение информационной задачи валютного контроля и задачи обеспечения валютной дисциплины.

Ранее в соответствии с Приказом Банка России от 24.04.1996 № 02-94 «Об утверждении Положения о порядке проведения в Российской Федерации некоторых видов валютных операций и об учете и представлении отчетности по некоторым видам валютных операций»<sup>227</sup> были определены действия уполномоченного банка, которые рассматривались как ненадлежащее исполнение им обязанностей по осуществлению валютного контроля. Такими нарушениями признавались: 1) отсутствие учета валютных операций; 2) ведение учета валютных операций с нарушением установленного порядка; 3) непредставление или несвоевременное представление органам и агентам валютного контроля документов и информации.

В настоящее время согласно п. 2.1 Указания Банка России № 500-У за нарушения уполномоченным банком федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России в сфере валютного регулирования и валютного контроля, в частности за проведение валютных операций клиентов без обосновывающих документов, к уполномоченному банку может быть применена мера воздействия в виде ограничения проведения операции купли-продажи иностранной валюты в наличной и безналичной формах (как от собственного имени, так и по поручению клиентов). В случае неоднократного применения к уполномоченному банку мер, установленных Указанием, Банк России вправе отозвать у уполномоченного банка лицензию на осуществление банковских операций.

Установление ответственности уполномоченных банков в подзаконном акте нельзя признать верным, так как санкции за нарушение валютного законодательства должны устанавливаться не на подзаконном уровне, а

---

<sup>227</sup> См.: Вестник Банка России. 29.05.1996. № 24.

исключительно на уровне федерального закона; право Банка России привлекать уполномоченные банки к ответственности за нарушения валютного законодательства (при выборе данного подхода) должно быть закреплено в КоАП РФ.

В настоящее время складывается ситуация, при которой Банк России наделил себя правомочиями по привлечению к ответственности кредитных организаций за нарушения валютного законодательства. Статья 74 Закона «О Банке России» не наделяет Банк России правом издавать подзаконные акты, устанавливающие (конкретизирующие) ответственность за нарушения валютного законодательства.

Ситуация, когда административная ответственность за валютные правонарушения предусматривается не в КоАП РФ, а в иных нормативных актах, имеющих форму подзаконного акта, является незаконной и противоречит основам действующего законодательства об административных правонарушениях.

По итогам проведенного в рамках настоящей главы исследования предложено на законодательном уровне установить порядок контроля за уполномоченными банками, наделенными публичными полномочиями в финансовой сфере, а также определить компетентный государственный орган, имеющий право на привлечение уполномоченных банков к ответственности. Высказаны возможные варианты решения проблемы, а именно: передача соответствующих полномочий Банку России или их закрепление за органом исполнительной власти. По мнению автора, более обосновано Банку России полностью контролировать соблюдение валютного законодательства уполномоченными банками и профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также определять правомерность привлечения их к ответственности.

Кроме того, предложено дополнение положений КоАП РФ отдельными составами административных правонарушений для кредитных организаций (уполномоченных банков) за нарушение требований валютного законодательства. Применение подзаконных актов Банка России и ст. 74 Закона «О Банке России» за

валютные правонарушения недопустимо. Предложены конкретные составы административных правонарушений, за которые должна наступать ответственность.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Итоги выполненного исследования.** С отменой валютной монополии и постепенной либерализацией отношений в валютной сфере большое значение в качестве участников валютных операций, а также субъектов, реализующих контрольные полномочия в интересах государства, стали играть уполномоченные банки. Серьезная либерализация валютных отношений привела к активному вывозу капитала из Российской Федерации в начале 1990-х годов. Все это вынудило государственные власти воспользоваться имеющейся системой уполномоченных банков в качестве организаций, которые могли бы предотвратить безосновательный вывоз капитала, осуществление незаконных операций, а также пресечь откровенные нарушения закона. Это позволило нормализовать экономическую ситуацию в стране, ситуацию с курсом национальной валюты и платежным балансом.

Уполномоченные банки стали наиболее важными информаторами государства в валютной сфере, взяв на себя ответственность за сбор документов и сведений практически о всех валютных операциях, обеспечили государство всеми необходимыми данными для составления платежного баланса, оценки реальных объемов вывоза капитала, определения и выбора валютной стратегии и применяемых юридических мер регулирования.

Тем самым дуализм валютного контроля (обеспечение обратной связи и поддержание режима законности) наиболее ярко может быть продемонстрирован именно в рамках деятельности уполномоченных банков.

Роль уполномоченных банков как сборщиков информации о валютных операциях, обеспечивающих обратную связь, наиболее важна в системе валютного контроля. Обеспечение режима законности актуально в рамках деятельности уполномоченных банков, однако в настоящее время их полномочия не позволяют рассматривать такую функцию как основную; кроме того,

инструментарий валютного контроля недостаточно направлен на выявление правонарушений, хотя потенциально уполномоченные банки могут обладать полномочиями для предупреждения нарушений, для сбора информации о сомнительных операциях или операциях с нарушениями. Бесконтрольность валютных процессов может привести к крайне негативным последствиям, в связи с чем сбор информации о процессах на валютном рынке крайне актуален.

В связи с изложенным невозможно согласиться с одним из наиболее влиятельных исследователей в валютной сфере, В.И. Лисовским, который указывал, что «постановка операций с иностранной валютой под контроль государства не способствует развитию международных экономических отношений, создает ненужные барьеры»<sup>228</sup> (если понимать контроль, прежде всего, как сбор информации). Однако стоит полностью согласиться с тем, что валютный контроль должен служить четко обозначенным целям и ни в коем случае не препятствовать проведению законных операций и экономическим взаимоотношениям резидентов различных государств.

В таком случае механизм осуществления валютного контроля соответствует позиции, согласно которой меры пассивного контроля (то есть наблюдение за валютными операциями) не служат ограничениями.

Валютный контроль не должен рассматриваться изолированно, а, наоборот, в тесном взаимодействии с другими направлениями контрольной деятельности. При таких обстоятельствах цель валютного контроля будет более обширной, будучи направленной на обеспечение информацией иных субъектов контрольной деятельности и использование полученных сведений для большей эффективности достижения целей, поставленных перед другими направлениями контрольной деятельности.

Валютный контроль важен еще и тем, что именно его в рамках создан институт агентов контроля и осуществляется использование хозяйствующих субъектов в качестве агентов контроля. Есть все основания говорить о том, что

---

<sup>228</sup> Лисовский В.И. Валюта и международные отношения. – М.: Международные отношения, 1974. – С. 11.

банки могут рассматриваться как агенты не только валютного, но и финансового контроля в целом. Несмотря на несвойственность таких функций коммерческим организациям есть все основания утверждать, что такое делегирование полномочий в силу прямого поручения государства, предусмотренного в законе, тенденций «вытеснения участия государства в банковском секторе»<sup>229</sup> – это правильный и логичный шаг в сфере децентрализации публичных полномочий.

В то же время пока нет правовых оснований утверждать, что уполномоченные банки вправе быть наделенными полномочиями по привлечению виновных лиц к ответственности.

**Рекомендации.** Полномочия банков в сфере валютного контроля должны быть расширены в части выявления ими сомнительных операций, соответствующих определенным в законодательстве признакам, а также в части обеспечения исполнения требований контрольных органов о взыскании санкций за валютные нарушения. Такие полномочия банков должны быть закреплены законом, а не подзаконным актом, так как статус уполномоченных банков, а также права по осуществлению ряда публичных функций предоставляются именно законодателем, а не Банком России.

Сохранение валютного контроля, а также оставление полномочий агентов контроля за банками крайне важно и должно рассматриваться в качестве основы экономической безопасности, эффективного проведения валютной политики, а также постоянного обеспечения государства информацией для выбора перспектив дальнейших действий в валютной сфере.

Роль банка в сфере валютного контроля следует признать центральной, так как он опосредует все расчеты по валютным операциям, собирает всю информацию о клиенте, проверяет правильность заполнения необходимых документов; сопоставляет фактические данные по операции с данными,

---

<sup>229</sup> Никитина Т.В. Теория и методология банковского надзора в условиях финансовой глобализации: дис. ... д-ра экон. наук. – Санкт-Петербург, 2008. – С. 53.

полученными от иных агентов (таможенных органов); контролирует соблюдение сроков поступления валютной выручки на счета.

Актуальным следует признать предложение мониторинга валютных операций и разделение операций на те, по которым будет проводиться более глубокий или, наоборот, поверхностный контроль. Основными исполнителями мониторинга должны стать уполномоченные банки как единственные субъекты, которые могут выявлять и пресекать возможные нарушения на этапе сбора документов и формирования досье валютного контроля, что подчеркивает приоритет предварительной формы контроля.

Наиболее слабое место в системе валютного контроля – взаимодействие уполномоченного банка с другими субъектами валютного контроля, которое занимает длительное время и выполняется, в основном, по запросам, и при этом исключает обмен данными с другими субъектами контроля. Создание единой информационной системы контроля позволит придать валютному контролю оперативный характер, обеспечивать всех субъектов необходимой полнотой информации для дальнейшего ее использования. Единая система контроля также могла бы эффективно способствовать выявлению нарушений валютного законодательства, операций с признаками бегства капитала.

Предложенные меры стимулирования действий банков в сфере валютного контроля могут обеспечить начало нового этапа развития валютного контроля, тесное взаимодействие с другими направлениями контрольной деятельности, построение на базе кредитных организаций полноценных агентов финансового контроля, генерирующих важные данные для государственного финансового контроля. Обеспечение эффективности может быть достигнуто за счет разрешения банкам оказывать на платной основе услуги, связанные с валютным контролем, а также установлением неотвратимости ответственности банков за ненадлежащие действия в сфере контроля.

На наш взгляд, предлагаемые изменения – это новое и актуальное слово в сфере валютного контроля и использования хозяйствующих субъектов при

осуществлении публичных функций вместо государственных органов, что высвободит государственные ресурсы, а также обеспечит большее доверие общества к государству при проведении финансового контроля. Однако оснований полностью отказываться от государственного контроля и заменять его банковским нет. Валютный контроль (как и любой вид контроля), решая свою задачу эффективно, не должен быть обременительным для добросовестных участников финансового рынка.

Важность контроля можно иллюстрировать высказываниями одних из первых исследователей финансового контроля в СССР – И.А. Белобжецкого и Э.А. Вознесенского, которые писали о том, что «контроль фактического состояния управляемого объекта дает возможность субъекту управления своевременно реагировать на происходящие изменения»<sup>230</sup>, а «от действенности контроля <...> зависит в значительной степени эффективность работы органов управления»<sup>231</sup>.

Таким образом, роль банков в системе финансового и валютного контроля проявляется в том, что они – наиболее действенные и наиболее информативные субъекты контроля, обеспечивающие его эффективность и оперативность. Уполномоченные банки наделены соответствующим статусом и полномочиями, они генерируют большой объем информации о валютных операциях как для целей управления, так и для выявления нарушений. С реформой валютно-правового режима происходит изменение правового статуса уполномоченного банка как агента валютного контроля.

**Перспективы дальнейшей разработки темы.** Направлениями дальнейшего исследования по выбранной тематике следует признать продолжение изучения перспектив совершенствования системы валютного контроля в стране, наделения уполномоченного банка полномочиями агента контроля в иных сферах финансовой деятельности, а также создания единой информационной системы контроля в Российской Федерации.

---

<sup>230</sup> Белобжецкий И.А. Ревизия и контроль в промышленности. – М: Финансы и статистика, 1987. – С. 6.

<sup>231</sup> Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973. – С. 9.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### **I. Международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Статьи Соглашения Международного Валютного Фонда (приняты 22.07.1944) // Международный Валютный Фонд, Вашингтон, Округ Колумбия, США, 1994. International monetary fund [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/index.htm>, свободный. – Загл. с экрана.– Яз. англ. (дата обращения: 07.04.2014).
3. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 // Официальный интернет портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>, свободный. – Загл. с экрана.– Яз. рус. (дата обращения: 02.08.2014).
4. Федеральный закон от 28.06.2014 № 173-ФЗ «Об особенностях осуществления финансовых операций с иностранными гражданами и юридическими лицами, о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (Часть I). Ст. 3379.
5. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 08.10.2007. № 41. Ст. 4849.
6. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития» // Собрание законодательства РФ. 28.05.2007. № 22. Ст. 2562.
7. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (Часть I). Ст. 3434.
8. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4859.
9. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4850.

10. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2790.
11. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (Часть I). Ст. 3418.
12. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918.
13. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (Часть I). Ст. 1.
15. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
17. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 591.
18. Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1459 «О порядке передачи таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 55.
19. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 166 «О порядке представления органами и агентами валютного контроля в орган валютного контроля, уполномоченный Правительством Российской Федерации, необходимых для осуществления его функций документов и информации» // Собрание законодательства РФ. 02.03.2009. № 9. Ст. 1129.
20. Постановление Правительства РФ от 28.12.2005 № 819 «Об утверждении правил представления резидентами налоговым органам отчетов о

движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.01.2006. № 2. Ст. 188.

21. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1128-р «О плане мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» // Собрание законодательства РФ. 09.07.2012. № 28. Ст. 3928.

22. Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 20.04.2011. № 21.

23. Заявление Правительства РФ № 983п-П13, Банка России № 01-01/1617 от 05.04.2005 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» // Вестник Банка России. 13.04.2005. № 19.

24. Положение Банка России от 21.06.2013 № 402-П «О порядке передачи в налоговые органы для выполнения ими функций агентов валютного контроля паспортов сделок в электронном виде» // Вестник Банка России. 07.08.2013. № 42.

25. Положение Банка России от 29.12.2010 № 364-П «Положение о порядке передачи уполномоченными банками и территориальными учреждениями Банка России в таможенные органы для выполнения ими функций агентов валютного контроля информации по паспортам сделок по внешнеторговым договорам (контрактам) в электронном виде» // Вестник Банка России. 16.02.2011. № 9.

26. Положение Банка России от 20.07.2007 № 308-П «О порядке передачи уполномоченными банками информации о нарушениях лицами, осуществляющими валютные операции, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» // Вестник Банка России. 15.08.2007. № 46.

27. Положение Банка России от 21.09.2001 № 153-П «Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции» // Вестник Банка России. 27.09.2001. № 60.

28. «Положение о территориальных учреждениях Банка России» от 29.07.1998 № 46-П (утв. Советом директоров Банка России 10.04.1998)



[Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

29. Инструкция Банка России от 25.02.2014 № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 13.03.2014. № 23-24.

30. Инструкция Банка России от 05.12.2013 № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 13.03.2014. № 23-24.

31. Инструкция Банка России от 04.06.2012 № 138-И «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» // Вестник Банка России. 17.08.2012. № 48-49.

32. Инструкция Банка России от 16.09.2010 № 136-И «О порядке осуществления уполномоченными банками (филиалами) отдельных видов банковских операций с наличной иностранной валютой и операций с чеками (в том числе дорожными чеками), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, с участием физических лиц» // Вестник Банка России. 06.10.2010. № 55.

33. Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» // Вестник Банка России. 30.04.2010. № 23.

34. Инструкция Банка России от 26.04.2006 № 129-И «О банковских операциях и других сделках расчетных небанковских кредитных организаций, обязательных нормативах расчетных небанковских кредитных организаций и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением» // Вестник Банка России. 31.05.2006. № 32.

35. Инструкция Банка России от 30.03.2004 № 111-И «Об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» // Вестник Банка России. 13.05.2004. № 29.

36. Указание Банка России от 11.03.2014 № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. 28.05.2014. № 46.

37. Указание Банка России от 12.11.2009 № 2332-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 25.12.2009. № 75-76.

38. Указание Банка России от 12.02.1999 № 500-У «Об усилении валютного контроля со стороны уполномоченных банков за правомерностью осуществления их клиентами валютных операций и о порядке применения мер воздействия к уполномоченным банкам за нарушения валютного законодательства» // Вестник Банка России. 24.02.1999. № 13.

39. Письмо Банка России от 18.03.2014 № 45-Т «Об обмене информацией между ФТС России и уполномоченными банками» // Вестник Банка России. 26.03.2014. № 30.

40. Письмо Банка России от 17.04.2013 № 73-Т «О повышении внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов» // Вестник Банка России. 24.04.2013. № 24.

41. Письмо Банка России от 30.06.2005 № 92-Т «Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах» // Вестник Банка России. 06.07.2005. № 34.

42. Приказ ФНС России от 21.06.2013 № ММВ-7-6/211@ «Об утверждении Порядка обмена информацией между налоговыми органами и уполномоченными банками, государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» при передаче указанным банкам как агентам валютного контроля по их запросам информации, подтверждающей уведомление (неуведомление) налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) в банке за пределами территории Российской Федерации, в электронном виде» // Российская газета. 04.09.2013. № 196.

43. Информационное письмо Банка России от 21.01.2014 № 43 // Вестник Банка России. 29.01.2014. № 10.

44. Информационное письмо Банка России от 24.10.2008 № 14 «Обобщение практики применения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 26.11.2008. № 68.

#### **Нормативные правовые акты, утратившие силу**

45. Закон РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.11.1992. № 45. Ст. 2542.

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

47. Указ Президента РФ от 15.11.1991 № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 21.11.1991. № 47. Ст. 1612.

48. Указ Президента РФ от 21.11.1995 № 1163 «О первоочередных мерах по усилению системы валютного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4654.

49. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 317 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2780.

50. Положение Банка России от 12.10.2011 № 373-П «О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации» // Вестник Банка России. 30.11.2011. № 66.

51. Приказ Банка России от 24.10.1997 № 02-469 «Об утверждении Указаний «О порядке составления и представления отчетности кредитными организациями в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 27.06.2000. № 33-34.

52. Приказ Банка России от 24.04.1996 № 02-94 «Об утверждении Положения о порядке проведения в Российской Федерации некоторых видов валютных операций и об учете и представлении отчетности по некоторым видам валютных операций» // Вестник Банка России. 29.05.1996. № 24.

53. Письмо Банка России от 04.10.1993 № 18 «Об утверждении «Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации» // Экономика и жизнь. 1993. № 42-43.

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

55. Положение Банка России от 01.06.2004 № 258-П «О порядке представления резидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации, связанных с проведением валютных операций с нерезидентами по внешнеторговым сделкам, и осуществления уполномоченными банками контроля за проведением валютных операций» // Вестник Банка России. 17.06.2004. № 35.

56. Инструкция Банка России от 15.06.2004 № 117-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации при осуществлении валютных операций, порядке учета уполномоченными банками валютных операций и оформления паспортов сделок» // Вестник Банка России. 18.06.2004. № 36.

57. Инструкция Банка России от 12.10.2000 № 93-И «О порядке открытия уполномоченными банками банковских счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации и проведения операций по этим счетам» // Вестник Банка России. 07.12.2000. № 66-67.

58. Инструкция Банка России № 91-И, ГТК РФ № 01-11/28644 от 04.10.2000 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью оплаты резидентами импортируемых товаров» // Вестник Банка России. 09.11.2000. № 59.

59. Инструкция Банка России № 86-И, ГТК РФ № 01-23/26541 от 13.10.1999 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию выручки от экспорта товаров» // Вестник Банка России. 24.11.1999. № 70-71.

60. Инструкция Банка России № 30, ГТК РФ № 01-20/10538 от 26.07.1995 «О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары» // Вестник Банка России. 21.11.1995. № 48.

61. Инструкция Банка России № 19, ГТК РФ № 01-20/10283 от 12.10.1993 «О порядке осуществления валютного контроля за поступлением в Российскую Федерацию валютной выручки от экспорта товаров» // Экономика и жизнь. 1993. № 45-48.

62. Указание Банка России от 22.03.1999 № 519-У «О порядке покупки юридическими лицами - резидентами иностранной валюты за рубли на внутреннем валютном рынке Российской Федерации для целей осуществления платежей по договорам об импорте товаров в Российскую Федерацию» // Вестник Банка России. 25.03.1999. № 18.

63. Указание Банка России от 20.10.1998 № 383-У «О порядке совершения юридическими лицами - резидентами операций покупки и обратной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации» // Вестник Банка России. 28.10.1998. № 74.

64. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30.11.1976 № 4816-IX «О сделках с валютными ценностями на территории СССР» // Ведомости ВС СССР. 1976. № 49. Ст. 712.

65. Постановление Совмина СССР от 29.10.1960 № 1146 «Об утверждении Устава Госбанка СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1960. № 18. Ст. 160.

66. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 07.01.1937 «О сделках с валютными ценностями и о платежах в иностранной валюте» // Собрание законов СССР. 1937. № 8. Ст. 25.

67. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 21.03.1928 «О вывозе, ввозе, пересылке и переводе за границу и из-за границы валютных и фондовых ценностей» // Собрание законов СССР. 1928. № 18. Ст. 152.

68. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 17.07.1925 «О торговле фондовыми и валютными ценностями» // Собрание законов СССР. 1925. № 45. Ст. 330.

69. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15.02.1923 «О валютных операциях» // Свод узаконений РСФСР. 1923. № 15. Ст. 189.

70. Декрет СНК РСФСР от 18.11.1921 «О сделках с иностранной валютой и драгоценными металлами» // Свод узаконений РСФСР. 1921. № 80. Ст. 698.

71. Декрет ВЦИК от 14.12.1917 «О национализации банков» // Свод узаконений РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150.

### **Нормативные правовые акты иностранных государств**

72. Закон Республики Казахстан от 13.06.2005 № 57-III «О валютном регулировании и валютном контроле» // Казахстанская правда. 17.06.2005. № 158–159 (24768–24769).

73. «Правила осуществления валютных операций в Республике Казахстан». Утв. постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 28.04.2012 № 154 // Казахстанская правда. 25.08.2012. № 286-287 (27105–27106).

74. «Правила осуществления экспортно-импортного контроля в Республике Казахстан и осуществления получения резидентами учетных номеров контрактов по экспорту и импорту». Утв. постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 24.02.2012 № 42 // Казахстанская правда. 23.06.2012. № 199–200 (27018–27019).

75. «Инструкция по осуществлению мониторинга источников спроса и предложения, а также направлений использования иностранной валюты на внутреннем валютном рынке». Утв. постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 27.07.2012 № 221 // Казахстанская правда. 17.10.2012. № 356–357 (27175–27176).

76. Закон Республики Таджикистан от 13.06.2013 № 964 «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>232</sup>.

77. Постановление Правления Национального банка Таджикистана от 10.02.2006 № 46 «Об утверждении Инструкции о порядке открытия и ведения банками валютных счетов юридических и физических лиц № 146»<sup>233</sup>.

78. Закон Республики Беларусь от 22.07.2003 № 226-3 «О валютном регулировании и валютном контроле» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». 04.08.2003. № 85. 2/978.

<sup>232</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Национальный банк Республики Таджикистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbt.tj/ru/zakoni/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>233</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Национальный банк Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbt.tj/ru/instrucsii/>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

79. Указ Президента Республики Беларусь от 17.07.2006 № 452 «Об обязательной продаже иностранной валюты» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 24.07.2006. № 112. 1/7753.

80. Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 13.09.2006 № 129 «О порядке осуществления обязательной продажи иностранной валюты на внутреннем валютном рынке» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 27.09.2006. № 152. 8/15050.

81. Постановление Правления Национально Банка Республики Беларусь от 31.10.2011 № 478 «О порядке регистрации данных документа, удостоверяющего личность физического лица, при продаже иностранной валюты, платежных документов в иностранной валюте» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 10.11.2011. № 124. 8/24350.

82. Указ Президента Республики Беларусь от 06.10.2011 № 449 «О некоторых вопросах осуществления валютно-обменных операций физическими лицами» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 17.10.2011. № 115. 1/12981.

83. Указ Президента Республики Беларусь от 12.05.2009 № 240 «О некоторых вопросах в области валютного регулирования» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь». 20.05.2009. № 119. 1/10687.

84. Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 28.07.2005 № 112 «Об утверждении Инструкции о порядке совершения валютно-обменных операций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 12.09.2005. № 140. 8/13081.

85. Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 30.04.2004 № 72 «Об утверждении Правил проведения валютных операций» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 20.05.2004. № 76. 8/10973.

86. Постановление Правления Национального Банка Республики Беларусь от 16.04.2009 № 46 «Об утверждении Инструкции о порядке регистрации сделки и выполнении банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями функций агентов валютного контроля» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 06.05.2009. № 107. 8/20833.

87. Нормы и правила КНР «О валютном регулировании». Утв. постановлением Государственного совета КНР № 193 от 26.01.1996<sup>234</sup>.

88. Закон Республики Венесуэла от 13.05.2010 «О валютном регулировании»<sup>235</sup>.

89. Постановление Правительства Аргентины от 09.06.2005 № 616/2005<sup>236</sup>.

90. Резолюция Министерства экономики Аргентины от 28.06.2005 № 365/2005<sup>237</sup>.

## II. Акты судов вышестоящих инстанций

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства РФ. 01.06.1998. № 22. Ст. 2491.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 130-О // Собрание законодательства РФ. 20.08.2001. № 34. Ст. 3512.

3. Информационное письмо ВАС РФ от 31.05.2000 № 52 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с применением законодательства о валютном регулировании и валютном контроле» // Вестник ВАС РФ. 2000. № 7.

4. Постановление Президиума ВАС РФ от 20.06.2013 № 17786/12 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 1.

5. Постановление Президиума ВАС РФ от 23.10.2012 № 7099/12 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 2.

<sup>234</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Законодательство Китая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/economic\\_law/statute\\_foreign\\_exchange\\_administration](http://chinalawinfo.ru/economic_law/statute_foreign_exchange_administration), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>235</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла. В 3-х томах. Том 2. – М.: Международные отношения, 2012. – С. 151–160.

<sup>236</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Banco Central De La Republica Argentina [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.bcra.gov.ar/index\\_i.htm](http://www.bcra.gov.ar/index_i.htm), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ. (дата обращения: 07.04.2014).

<sup>237</sup> Сведений об официальном опубликовании в печатном издании нет. См.: Banco Central De La Republica Argentina [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.bcra.gov.ar/index\\_i.htm](http://www.bcra.gov.ar/index_i.htm), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. англ. (дата обращения: 07.04.2014).



6. Постановление Президиума ВАС РФ от 15.09.2009 № 5227/09 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 12.

7. Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2007 № 93-ГО7-9 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.

### **III. Монографии**

1. Gallarotti, Giulio. The anatomy of an international monetary regime / Giulio Gallarotti. – New York: Oxford University Press, 1995. – 368 p.

2. Hong, Tu. Foreign exchange control in China, 2nd Edition / Tu Hong. – Hong Kong: Kluwer Law International, 2009. – 464 p.

3. Jagdish, Bhagwati. Anatomy and consequences of exchange control regimes / Bhagwati Jagdish. – Cambridge: Ballinger Pub. Co., 1978. – 232 p.

4. Lindert, Peter. International economics / Peter Lindert. – Chicago: Irwin, 1991. – 682 p.

5. McConnel, Campbell. Macroeconomics / Cambell McConell, Stanley Brue. – New York: McGraw-Hill, 2002. – 576 p.

6. Pfeil, Graf Enzo. Effective control of currency risks / Graf Enzo Pfeil. – New York: Palgrave Macmillan, 1988. – 285 p.

7. Адыев, А.А. Правовое регулирование внешнеэкономической деятельности: вопросы истории, теории и практики / А.А. Адыев. – Казань: Казанский гос. ун–т, 2010. – 133 с.

8. Алехин, А.П. Административное право / А.П. Алехин. – М.: Зерцало–М, 2013. – 729 с.

9. Альтшулер, А.Б. Валютные отношения во внешней торговле СССР. Правовые вопросы / А.Б. Альтшулер, Л.Б. Волков, Д.Л. Иванов. – М.: Международные отношения. – 350 с.

10. Альтшулер, А.Б. Восток–запад: валютно–кредитные отношения / А.Б. Альтшулер. – М.: Знание, 1979. – 64 с.

11. Альтшулер, А.Б. Международное валютное право / А.Б. Альтшулер. – М.: Международные отношения, 1984. – 254 с.

12. Артемов, Н.М. Валютный контроль / Н.М. Артемов. – М.: Профобразование, 2001. – 126 с.
13. Астахов, В.П. Валютные операции: бухгалтерский учет. Банковский и таможенный контроль / В.П. Астахов. – М: Ось–89, 1994. – 63 с.
14. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега–Л, 2011. – 525 с.
15. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
16. Балакина, А.П. Налогообложение кредитных организаций и валютный контроль внешнеэкономической деятельности: учебно–методический комплекс / А.П. Балакина. – М: ВГНА Минфина России, 2011. – 330 с.
17. Белобжецкий, И.А. Ревизия и контроль в промышленности / И.А. Белобжецкий. – М: Финансы и статистика, 1987. – 294 с.
18. Белобжецкий, И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И.А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 256 с.
19. Белова, М.С. Налоговый контроль: научно–практический комментарий положений законодательства о налогах и сборах с обзором судебной практики / Под ред. А.А. Ялбулганова [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.
20. Белоглазова, Г.Н. Банковское дело / Г.Н. Белоглазова, Л.П. Кроливецкая, Н.А. Савинская. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 592 с.
21. Белых, В.С. Банковское право / В.С. Белых. – М: Проспект, 2011. – 696 с.
22. Бернар, И. Толковый финансовый и экономический словарь / Пер. с фр. В 2–х т. Т. 2 / И. Бернар, Ж.–К. Колли. – М.: Международные отношения, 1999. – 720 с.
23. Бесчеревных, В.В. Советское финансовое право / В.В. Бесчеревных. – М.: Юридическая литература, 1982. – 424 с.
24. Бешенцев, Ю.Е. Основы валютного регулирования и контроля: научно–методическое издание / Ю.Е. Бешенцев. – Тюмень: Вектор Бук, 2009. – 129 с.

25. Васильев, Е.А. Валютно–финансовый кризис и международное право / Е.А. Васильев. – М.: Международные отношения. 1982. – 174 с.
26. Вашкович, Н.Ю. Валютный контроль в Российской Федерации: финансово–правовой аспект / Н.Ю. Вашкович. – Санкт–Петербург: Копи–Р Групп, 2010. – 119 с.
27. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с.
28. Винницкий, Д.В. Публичная собственность / Д.В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 732 с.
29. Винницкий, Д.В. Субъекты налогового права / Д.В. Винницкий. – М.: Норма, 2000. – 192 с.
30. Вознесенский, Э.А. Финансовый контроль в СССР / Э.А. Вознесенский. – М.: Юридическая литература, 1973. – 134 с.
31. Вострикова, Л.Г. Валютное право: учебное пособие / Л.Г. Вострикова. – М.: Юстицинформ, 2006. – 224 с.
32. Вострикова, Л.Г. Финансовое право: учебник. 3–е изд. перераб. и доп. / Л.Г. Вострикова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 376 с.
33. Горбунова, О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О.Н. Горбунова. – М.: Профобразование, 2003. – 158 с.
34. Грачева, Е.Ю. Банковское право Российской Федерации: учебное пособие / Л.Л. Арзуманова, Е.Ю. Грачева. – М: Инфра–М, 2013. – 399 с.
35. Грачева, Е.Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / Л.Л. Арзуманова, Е.Ю. Грачева. – М.: Инфра–М, 2013. – 383 с.
36. Диденко, З.Г. Международные валютно–финансовые и банковские операции: учебное пособие / З.Г. Диденко. – Новороссийск: МГА им адм. Ф.Ф. Ушакова, 2006. – 140 с.
37. Дыкусов, Г.Е. Банковский надзор: проблемы и тенденции развития. Материалы региональной научно–практической конференции / Г.Е. Дыкусов. – Иркутск: Изд–во Иркутского гос. технического университета, 2011. – 104 с.
38. Елизарова, А.Н. Международные валютные и кредитные отношения / А.Н. Елизарова. – Сыктывкар: Изд–во Сыктывкарского ун–та, 2010. – 111 с.

39. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – 305 с.
40. Ефимова, Л.Г. Банковские сделки / Л.Г. Ефимова. – М.: НИМП, 2001. – 654 с.
41. Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла. Том 2. – М.: Международные отношения, 2012. – 414 с.
42. Земцова, О.И. Регулирование банковской деятельности: учебное пособие / О.И. Земцова. – М.: ВАВТ, 2008. – 76 с.
43. Казакова, М.А. Валютный контроль товарных операций в российских коммерческих банках / М.А. Казакова. – Санкт–Петербург: Изд–во С.–Петербургского университета экономики и финансов, 1996. – 127 с.
44. Козлов, Ю.М. Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. – М.: Юристь, 2006. – 695 с.
45. Козырин, А.Н. Валютный контроль в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Комментарий законодательства / А.Н. Козырин [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.
46. Косаренко, Н.Н. Валютное право: курс лекций / Н.Н. Косаренко. – М.: ФЛИНТА: МПСУ, 2011. – 180 с.
47. Костенников, М.В. Административный контроль и надзор в банковской системе / М.В. Костенников. – М.: НБ–Медиа, 2009. – 143 с.
48. Котц, Д.М. Банковский контроль над крупными корпорациями в США. Пер. с англ. / Д.М. Котц. – М.: Прогресс, 1982. – 280 с.
49. Красавина, Л.Н. Международные валютно–кредитные и финансовые отношения: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям 060400 «Финансы и кредит» и 060600 «Мировая экономика» / Л.Н. Красавина. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 572 с.
50. Крашенинников, В.М. Валютное регулирование и валютный контроль: учебник для студентов, обучающихся по экономическим специальностям / В.М. Крашенинников. – М.: Экономистъ, 2005. – 399 с.

51. Крохина, Ю.А. Валютное право: учебник для магистров, для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / Ю.А. Крохина. – М.: Юрайт, 2013. – 551 с.

52. Крохина, Ю.А. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

53. Курбатов, А.Я. Банковское право России: учебник для магистров, учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030501 (021100) «Юриспруденция», по специальностям 030501 (021100) «Юриспруденция», 521400 (030500) «Юриспруденция (магистр)» / А.Я. Курбатов. – М.: Юрайт, 2013. – 570 с.

54. Курбатов, А.Я. Правосубъектность кредитных организаций: теоретические основы формирования, содержание и проблемы реализации / А.Я. Курбатов. – М.: Юриспруденция, 2010. – 280 с.

55. Кучеров, И.И. Валютное право России / И.И. Кучеров. – М.: Юстицинформ, 2011. – 230 с.

56. Лаутс, Е.Б. Рынок банковских услуг: правовое обеспечение стабильности / Е.Б. Лаутс. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 280 с.

57. Лебедева, М.Е. Валютные операции коммерческих банков: учебное пособие / М.Е. Лебедева. – Санкт–Петербург: Изд–во С.–Петербургского университета экономики и финансов, 2006. – 84 с.

58. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Том 34 / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1969. – 384 с.

59. Лисицын, А.Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Центр публично–правовых исследований, 2008. – 203 с.

60. Лисицын, А.Ю. Ответственность за нарушение валютного законодательства: научно–практический комментарий статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / В кн. Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично–правовых исследований. Том 1 / Отв. ред. Козырин А.Н. – М.: Центр публично–правовых исследований, 2006. – 404 с.

61. Лисовский, В.И. Международное торговое и финансовое право / В.И. Лисовский. – М.: Высшая школа, 1974. – 215 с.

62. Лисовский, В.И. Правовое регулирование международных экономических отношений / В.И. Лисовский. – М.: Высшая школа, 1984. – 191 с.
63. Лунц, Л.А. Денежные обязательства в гражданском и коллизионном праве капиталистических стран / Л.А. Лунц. – М.: Изд-во МЮ СССР, 1948. – 215 с.
64. Малейн, Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / Н.С. Малейн. – М.: Наука, 1964. – 152 с.
65. Маршал, А. Основы экономической науки / А. Маршал. – М.: Эксмо, 2007. – 832 с.
66. Морозов, А.А. Валютное регулирование и валютный контроль в РФ: учебное пособие / А.А. Морозов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский ин-т внешнеэкономических связей, экономики и права, 2011. – 113 с.
67. Мравчикова, М. Проблемы и перспективы международных валютно-кредитных и финансовых отношений / М. Мравчикова, О.В. Карелина. – М.: Финакадемия, 2010. – 167 с.
68. Неверова, Н.В. Валютный контроль в деятельности учреждений Банка России: правовое регулирование и опыт правоприменения / Н.В. Неверова. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – 141 с.
69. Овчарова, Е.В. Финансовый контроль в Российской Федерации: учебное пособие / Е.В. Овчарова. – М.: Зерцало-М, 2013. – 224 с.
70. Олсен, М. Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика: пер. с англ. / М. Олсен. – М.: Банк России, 2005. – 356 с.
71. Оношко, О.Ю. Валютные операции: отечественный и зарубежный опыт либерализации / О.Ю. Оношко, Е.Ю. Митюгова. – Иркутск: БГУЭП, 2007. – 83 с.
72. Петров, А.И. Валютные операции в коммерческих банках: чеки, векселя, торговля валютой / А.И. Петров. – М.: ОКФП Менатеп, 1991. – 109 с.
73. Пискотин, М.И. Научные основы государственного управления в СССР / М.И. Пискотин. – М.: Наука, 1968. – 439 с.
74. Платонова, И.Н. Валютное регулирование в современной мировой экономике / И.Н. Платонова. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1999. – 256 с.

75. Платонова, И.Н. Перестройка мировой валютной системы и позиция России / И.Н. Платонова, А.Г. Наговицин, В.М. Коротченя. – М.: Либроком, 2009. – 240 с.
76. Платонова, И.Н. Международные валютно–кредитные финансовые отношения: учебно–практическое пособие / И.Н. Платонова. – М.: Финансовая академия, 2003. – 150 с.
77. Плотникова, Н.В. Совершенствование государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций / Н.В. Плотникова. – М.: Экономическая газета, 2010. – 151 с.
78. Пономаренко, В.Е. Валютное регулирование и валютный контроль / В.Е. Пономаренко. – М.: Омега–Л, 2012. – 303 с.
79. Понтович, Э.Э. Финансовый контроль / Э.Э. Понтович – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1928. – 108 с.
80. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.
81. Практика рассмотрения коммерческих споров: Анализ и комментарии постановлений Пленума и обзоров Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации / О.В. Бойков, Л.Г. Ефимова, В.А. Корнеев и др. Под ред. Л.А. Новоселовой, М.А. Рожковой. – М.: Статут, 2008. Вып. 7. – 230 с.
82. Резников, А.В. Банковский надзор. Современное состояние и перспективы / А.В. Резников. – Хабаровск: ТОГУ, 2007. – 331 с.
83. Резников, А.В. Валютное регулирование и валютный контроль как элементы валютной политики государства / А.В. Резников. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2004. – 99 с.
84. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М.: Госюриздат, 1960. – 194 с.
85. Сазонова, Е.С. Регулирование и контроль трансграничных валютных операций / Е.С. Сазонова, Ю.В. Рожков. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011. – 164 с.
86. Синельникова, И.А. Правовое регулирование банковских и валютных операций: учебно–методическое пособие / И.А. Синельникова. – Саратов: Наука, 2011. – 35 с.

87. Сорос, Д. О глобализации / Д. Сорос. – М.: ЭКСМО, 2004. – 219 с.
88. Стиглиц, Д. Доклад Стиглица о реформе международной валютно–финансовой системы: уроки глобального кризиса / Д. Стиглиц. – М.: Международные отношения, 2012. – 324 с.
89. Студеникина, М.С. Некоторые актуальные проблемы научных исследований в области административной ответственности / М.С. Студеникина. – М.: ВНИИ МВД СССР. – 1989. – 80 с.
90. Сырых, В.М. Теория государства и права. Учебник / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2001. – 592 с.
91. Таренкова, О.А. Валютные правоотношения в Российской Федерации: финансово–правовой аспект / О.А. Таренкова. – Самара: СФ ГОУ ВПО МГПУ, 2011. – 115 с.
92. Тедеев, А.А. Банковское право / А.А. Тедеев. – М.: Изд–во Московского психолого–социального института, 2011. – 462 с.
93. Тихомиров, Ю.А. Публичное право: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Бек, 1995. – 496 с.
94. Толпыгина, Л.М. Валютные операции коммерческих банков: учебное пособие / Л.М. Толпыгина. – Иркутск: Изд–во ИГЭА, 2000. – 196 с.
95. Тосунян, Г.А. Валютное право Российской Федерации: учебное пособие / Г.А. Тосунян, А.В. Емелин. – М.: Дело, 2004. – 366 с.
96. Финансовое право: учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др. Отв. ред. С.В. Запольский. 2–е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
97. Финансовый мониторинг: управление рисками отмывания денег в банках / П.В. Ревенков, А.Б. Дудка, А.Н. Воронин и др. – М.: КНОРУС, ЦИПСИР, 2012. – 280 с.
98. Фрей, Л.И. Валютные ограничения и клиринги / Л.И. Фрей. – М.: Международная книга, 1939. – 292 с.
99. Хайек, Ф.А. Частные деньги / Ф.А. Хайек, В.А. Найшуль, Г.Г. Сапов. – М.: Изд–во Инс–т нац. Модели экономики Б.г., 1996. – 229 с.
100. Халфина, Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / В кн.: Вопросы советского административного и



финансового права / Отв. ред. В.М. Коток. – М.: Издательство Академии Наук СССР, 1952. – 216 с.

101. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 350 с.

102. Хамаганова, Л.Д. Мировой опыт в организации валютного регулирования и валютного контроля: учебное пособие / Л.Д. Хамаганова. – Иркутск. Изд-во ИГЭА, 2001. – 124 с.

103. Хаменушко, И.В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность. Учебно–практическое пособие / И.В. Хаменушко. – М.: Норма, 2013. – 352 с.

104. Хаменушко, И.В. Валютный контроль в Российской Федерации. Учебное пособие / И.В. Хаменушко. – М.: ИД ФБК–Пресс, 2001.– 480 с.

105. Химичева, Н.И. Финансовое право: учебник / Н.И. Химичева. – М.: Норма, 2008. – 767 с.

106. Чекстер, Т.А. Валютное регулирование и валютный контроль: учебное пособие / Т.А. Чекстер. – М.: МАБиУ, 2009. – 239 с.

107. Чувахина, Л.Г. Международные валютные отношения / Л.Г. Чувахина. – М.: ГНУ ВИЖ Россельхозакадемии, 2011. – 95 с.

108. Шатен, П.–Л. Предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма: практическое руководство для банковских специалистов. Пер. с англ. / П.–Л. Шатен. – М.: Альбина Паблишер, 2011. – 313 с.

109. Шерстобитов, А.Е. Правовое положение банков и иных кредитных организаций / А.Е. Шерстобитов. – М.: Юринформ. 1997. – 159 с.

110. Шмырева, А.И. Валютный контроль коммерческих банков за экспортно–импортными операциями / А.И. Шмырева. – Новосибирск: НГАЭИУ, 1997. – 59 с.

111. Эбке, В.Ф. Международное валютное право. Пер. с нем. / В.Ф. Эбке. – М.: Международные отношения, 1997. – 335 с.

112. Эриашвили, Н.Д. Банковское право / Н.Д. Эриашвили. – М.: ЮНИТИ, 2012. – 518 с.

113. Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова, Б.В. Ганюшкин, Е.Б. Ганюшкина и др. Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2008. – 816 с.

114. Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А.Ю. Якимов. – М.: Проспект, 1999. – 200 с.

#### **IV. Статьи периодических изданий**

1. Аббясова, Е.В. К вопросу о содержании публично–правовых отношений с участием коммерческого банка / Е.В. Аббясова // Финансовое право. – 2009. – № 6. – С. 16–22.

2. Балкаров, А. Банк один, статуса два / А. Балкаров // ЭЖ–Юрист. – 2012. – № 28. – С. 7.

3. Бандурина, Н.В. Уполномоченные банки как агенты валютного контроля / Н.В. Бандурина // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2008. – № 9. – С. 49–55.

4. Бахрах, Д.Н. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий / Д.Н. Бахрах, В.В. Скороходова // Современное право. – 2007. – № 11. – С. 2–5.

5. Варламова, Н.В. Публично–правовое представительство: теоретические аспекты / Н.В. Варламова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 5. – С. 508–517.

6. Владимиров, И.П. Валютный контроль за операциями физических лиц в современных условиях / И.П. Владимиров // Международные банковские операции. – 2010. – № 4. – С. 100–107.

7. Волеводз, А.Г. Финансовые механизмы легализации (отмывания) денежных средств, полученных преступным путем, связанные с их переводом за границу / А.Г. Волеводз // Банковское право. – 2012. – № 3. – С. 64–77.

8. Едкова, Т.А. Государственная и общественная сферы: критерии разграничения / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 113–119.

9. Емелин, А.В. Основы организации и функционирования системы валютного контроля в РФ / А.В. Емелин // Деньги и кредит. – 2005. – № 3. – С. 33–37.

10. Ерпылева, Н.Ю. Современное валютное регулирование в российском банковском праве / Н.Ю. Ерпылева // Законодательство и экономика. – 2011. – № 12. – С. 21–43.
11. Жолобов, П.С. Особенности организации валютного регулирования в России / П.С. Жолобов // Валютное регулирование. Валютный контроль. – 2012. – № 9. – С. 40–49.
12. Журавлева, О.О. К вопросу о правовой природе финансовой ответственности / О.О. Журавлева // Юрист. – 2003. – № 12. – С. 5–10.
13. Журавлева, О.О. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности / О.О. Журавлева // Финансовое право. – 2004. – № 1. – С. 23–28.
14. Запольский, С.В. Публично–правовые функции банков при осуществлении безналичных расчетов / С.В. Запольский, И.А. Никулина // Налоги. – 2006. – № 8 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: локальный. – Дата обновления 26.05.2014.
15. Ильин, А.Ю. Совершенствование института ответственности за нарушение валютного законодательства / А.Ю. Ильин // Финансовое право. – 2010. – № 1. – С. 12–19.
16. Катвицкая, М.Ю. Правовое регулирование договора банковского вклада / М.Ю. Катвицкая // Управление собственностью: теория и практика. – 2012. – № 3. – С. 24–30.
17. Кожина, А.В. Нормы валютного регулирования и валютного контроля / А.В. Кожина // Клуб главных бухгалтеров. – 2010. – № 11. – С. 91–100.
18. Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. – 2009. – № 2. – С. 9–73.
19. Кочарян, В.В. Правовые аспекты банковского контроля над осуществлением валютных операций / В.В. Кочарян // Банковское право. – 2006. – № 3. – С. 40–45.
20. Максимов, М.В. Банки как агенты налогового контроля / М.В. Максимов // Консультант. – 2000. – № 4. – С. 63–67.
21. Максимов, М.В. Контрольные полномочия банков в сфере соблюдения финансового законодательства / М.В. Максимов // Финансовое право. – 2002. – № 2. – С. 43–48.

22. Мотохин, А.М. Валютное регулирование и валютный контроль в России: перспективы развития / А.М. Мотохин // Международные банковские операции. – 2011. – № 4. – С. 101–107.
23. Мотохин, А.М. Валютное регулирование и валютный контроль РФ: перспективы развития на 2012 г. / А.М. Мотохин // Валютное регулирование. Валютный контроль. – 2011. – № 11. – С. 66–69.
24. Мотохин, А.М. Право агентов валютного контроля на отказ в принятии документов / А.М. Мотохин // Международные банковские операции. – 2012. – № 2. – С. 108–111.
25. Ненашев, А. Статья: *Dura lex, sed lex* / А. Ненашев // Бизнес–адвокат. – 2000. – № 17. – С. 5–7.
26. Погодина, И.В. Либерализация валютного законодательства – угроза экономической безопасности РФ? / И.В. Погодина // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 29–33.
27. Ревенков, П.В. Противодействие легализации преступных доходов в Европе / П.В. Ревенков, А.Н. Воронин // Международные банковские операции. – 2009. – № 5. – С. 100–109.
28. Рукавишникова, И.В. Коммерческие организации как субъекты финансового контроля: международно–правовой аспект / И.В. Рукавишникова // Финансовое право. – 2010. – № 6. – С. 27–29.
29. Саркисянц, А. Базель II и III и российская банковская система / А. Саркисянц // Бухгалтерия и банки. – 2010. – № 12. – С. 34–41.
30. Сергеева, М.А. Взаимодействие банков и таможенных органов в сфере валютного контроля / М.А. Сергеева // Международные банковские операции. – 2012. – № 2. – С. 98–107.
31. Степанченко, А.В. Роль уполномоченных банков в обороте иностранной валюты на территории Российской Федерации / А.В. Степанченко // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2012. – № 2. – С. 25–29.
32. Филатова, А.В. Аутсорсинг административно–управленческих процессов / А.В. Филатова // Предпринимательское право. – 2009. – № 1. – С. 14–17.

33. Фирфарова, Н.В. Валютный контроль внешнеторговых операций / Н.В. Фирфарова // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. – 2013. – № 2. – С. 40–52.

34. Хаменушко, И.В. Проблемы ответственности за нарушения валютного законодательства в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / И.В. Хаменушко, С.Н. Шеленков // Финансовое право. – 2002. – № 4. – С. 55–59.

35. Шохина, Э.Х. Валютное законодательство: проблемные аспекты / Э.Х. Шохина // Внешнеторговое право. – 2010. – № 2. – С. 12–17.

36. Ялбулганов, А.А. Некоторые проблемы развития законодательства о государственном финансовом контроле / А.А. Ялбулганов // Публично–правовые исследования (электронный журнал). – 2012. – № 1. – С. 62–75.

## **V. Диссертации**

1. Аббясова, Е.В. Банк как субъект публично–правовых отношений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Аббясова Елена Владимировна. – Санкт–Петербург, 2011. – 23 с.

2. Акопов, В.С. Мировой опыт и проблемы валютного регулирования в РФ: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14 / Акопов Владимир Сергеевич. – М., 2001. – 177 с.

3. Воробьева, И.Г. Влияние валютного регулирования в России на валютную политику коммерческих банков: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Воробьева Инна Геннадьевна. – Ростов–на–Дону, 2005. – 202 с.

4. Гончаров, Е.А. Система валютного контроля в РФ и пути ее совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Гончаров Егор Александрович. – Санкт–Петербург, 2010. – 188 с.

5. Губарева, Т.Н. Финансово–правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Губарева Татьяна Ивановна. – Ростов–на–Дону, 2008. – 236 с.

6. Ефремова, Н.Ю. Валютный контроль в коммерческом банке в условиях либерализации валютного регулирования: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Ефремова Наталья Юрьевна. – Санкт–Петербург, 2006. – 177 с.
7. Канцеров, Р.Э. Финансово–правовые аспекты государственного принуждения в механизме валютного регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Канцеров Равиль Эльгизович. – М., 2012. – 22 с.
8. Козлов, В.В. Развитие валютного контроля коммерческих банков за экспортно–импортными операциями: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Козлов Вадим Валерьевич. – Новосибирск, 2003. – 143 с.
9. Кудайберген, К.К. Методические основы валютного регулирования и контроля в Республике Казахстан: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кудайберген Кашмат Кенжихановна. – Новосибирск, 2009. – 151 с.
10. Курмангалиев, Ж.У. Правовое регулирование деятельности уполномоченных банков в сфере валютных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Курмангалиев Жардемгали Утарович. – Саратов, 2004. – 199 с.
11. Кушхов, Т.О. Механизм участия коммерческого банка в операциях на валютном рынке: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кушхов Тимур Олегович. – Санкт–Петербург, 2008. – 128 с.
12. Лебедева, М.Е. Валютный контроль и его роль в приостановке утечки капитала и репатриации валютной выручки в РФ: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Лебедева Марина Евгеньевна. – Санкт–Петербург, 2000. – 147 с.
13. Лисицын, А.Ю. Финансово–правовые основы денежно–кредитной и валютной политики Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лисицын Андрей Юрьевич. – М., 2006. – 178 с.
14. Майер, Н.В. Методическое обеспечение валютных операций в управлении внешнеэкономической деятельностью российских организаций: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Майер Надежда Викторовна. – Сургут, 2011. – 206 с.
15. Маняхин, Т.В. Современное состояние и перспективы государственного валютного регулирования и валютного регулирования в банковской системе России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Маняхин Тимофей Викторович. – М., 2005. – 167 с.

16. Никитина, Т.В. Теория и методология банковского надзора в условиях финансовой глобализации: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 / Никитина Татьяна Викторовна. – Санкт–Петербург, 2008. – 409 с.
17. Перова, А.Е. Валютное регулирование финансово–банковской деятельности в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Перова Анастасия Евгеньевна. – Краснодар, 2009. – 197 с.
18. Руднева, З.С. Совершенствование таможенно–банковского валютного контроля и процедуры определения таможенной стоимости: на примере региона магаданской области: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Руднева Зарета Сергеевна. – М., 2003. – 141 с.
19. Саберзянов, Д.В. Формирование механизма валютного контроля в коммерческом банке: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Саберзянов Дмитрий Владимирович. – Санкт–Петербург, 2000. – 150 с.
20. Сапожников, Н.В. Правовые проблемы предпринимательской деятельности банков с валютными ценностями: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сапожников Николай Валерьевич. – М., 1997. – 238 с.
21. Софьянников, И.М. Валютное регулирование в Китайской Народной Республике: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14, 08.00.10 / Софьянников Иван Михайлович. – М., 2003. – 155 с.
22. Степанова, Д.И. Развитие валютного регулирования и валютного контроля в банковской системе: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Степанова Диана Игоревна. – М., 2006. – 175 с.
23. Тимошин, И.В. Учет валютных операций и анализ их эффективности в коммерческих банках: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Тимошин Игорь Валентинович. – М., 1998. – 165 с.
24. Федосеев, К.А. Валютный контроль за экспортно–импортными операциями в уполномоченном коммерческом банке России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Федосеев Константин Александрович. – М., 1998. – 250 с.
25. Чикина, А.А. Валютная политика коммерческих банков в условиях глобализации экономики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10, 08.00.14 / Чикина Анастасия Алексеевна. – Ростов–на–Дону, 2003. – 145 с.

26. Чжан, Ц. Развитие валютной системы Китая: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Чжан Цзюнь. – Новосибирск, 2004. – 151 с.
27. Шестакова, Е.В. Правовое регулирование валютных операций банков в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Шестакова Елена Владимировна. – М., 2005. – 184 с.
28. Юнусова, Т.Т. Валютный контроль в коммерческом банке и принципы его построения: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Юнусова Танзиля Талгатовна. – Екатеринбург, 2008. – 24 с.