

Принципы валютного права России и его место в современной системе права: история и модернизация

Principles of Monetary Law of Russia: Historical Aspects and Modern Meaning

Пыхтин С.В.

Канд. юрид. наук, доцент кафедры банковского права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Rykhin S.V.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Bank Law, Kutafin University

Сапожников Н.В.

Канд. юрид. наук, доцент

Sapozhnikov N.V.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

Аннотация

Статья посвящена анализу содержания принципов валютного права, предусмотренных законодательством России, и роли и значению валютного права. Рассмотрено содержание отдельных принципов валютного права.

Ключевые слова: валютное право, валютное регулирование в государстве, принципы валютного права, валюта.

Abstract

The article describes the legal principles and the role of the monetary law of Russian Federation. Formulates the definition of principles of monetary law.

Keywords: monetary law, monetary regulation in the state, principles of monetary law, currency.

До начала девяностых годов прошлого века валютное регулирование заключалось в закреплении валютной монополии государства, которая проявлялась в строгом ограничении количества участников внешнеэкономических операций, осуществлении международных расчетов только через Государственный банк СССР и Банк для внешней торговли СССР, плановом распределении валютных средств по отраслям промышленности и регионам. В качестве цели государственной валютной монополии правовая доктрина рассматривала создание условий для планирования и регулирования международных расчетов Советского Союза для обеспечения равновесия платежного баланса страны [10, с. 617].

В настоящий период валютное право все более упрочняет свое положение как комплексная отрасль права, нормы которой направлены на регулирование общественных отношений частного и публичного характера, возникающих по поводу и в процессе проведения валютных операций. Для любой отрасли права сферы правового регулирования общественных отношений важны принципы юридического воздействия на

общество. Принципы валютного права нашли свое отражение в ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О валютном регулировании и валютном контроле» [3], в соответствии с которой к указанным принципам относятся следующие основные положения: приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования; исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов; единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации; единство системы валютного регулирования и валютного контроля; принцип обеспечения государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций. Приведенные принципы являются общими как для правового воздействия на валютные отношения, так и для иных способов государственного регулирования данной сферы. В целом они отражают стремление законодателя создать механизм валютного регулирования и валютного контроля как составного элемента системы регулирования национальной экономики в период ее модернизации.

Рассмотрим приведенные принципы валютного права подробнее.

1. Принцип приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования. Законодательное закрепление приоритета экономических мер в реализации государственной валютной политики является исключительно важным программным заявлением государства относительно отхода от преобладания административного воздействия на валютные отношения и перехода к рыночным инструментам их регулирования.

Роль экономических мер в регулировании валютных операций трудно переоценить, но, как правило, указанные меры становятся действительно доминирующими только в странах с сильной экономикой, способной справиться с дисбалансом внешнеэкономической деятельности без применения властного воздействия на участников валютных операций. Наиболее распространенной в мировой практике экономической мерой валютного регулирования является валютная интервенция. Целью валютных интервенций является поддержание стабильности национальной валюты путем недопущения значительных колебаний курсов национальной валюты по отношению к иностранным валютам. Валютные интервенции осуществляют за счет резервов иностранной валюты центральных банков, привлеченных ими средств в иностранной валюте, средств казначейства или специально созданных для этого стабилизационных валютных фондов. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 20 июля 2020 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [2] (далее – Закон о Банке России) ст. 41 определяет валютные интервенции Банка России как куплю-продажу иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег.

Банк России обладает и другими экономическими инструментами реализации государственной валютной политики. Например, установление Банком России процентных ставок по своим операциям, проведение операций на открытом рынке (ст. 35 Закона о Банке России).

Административное воздействие на участников валютных операций выражается в установлении валютных ограничений, т.е. в установлении государством с помощью норм права специального порядка и условий проведения валютных операций, запрета на проведение отдельных видов валютных операций. Действующее законодательство, кроме прямого запрета на проведение отдельных видов валютных операций, также предусматривает такой вид валютных ограничений, как репатриация выручки от внешнеторговой деятельности. Ранее к числу валютных ограничений относилась обязательная продажа части валютной выручки на внутреннем валютном рынке и предварительная регистрация открываемого счета.

Таким образом, закрепление в области валютного регулирования приоритета экономических мер регулирования над административными свидетельствует о снижении роли императивного метода воздействия на валютные отношения и законодательном стимулировании органов валютного регулирования в преимущественном использовании экономических средств воздействия на участников валютных отношений.

2. Принцип исключения неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов в какой-то мере является продолжением предшествующего принципа, но в современных экономических условиях носит главным образом декларативный характер, подтверждая направленность государственной валютной политики на снижение уровня императивного регулирования валютных операций.

Как справедливо отмечают авторитетные западные специалисты в области валютного права [7, с. 88], в странах с рыночной экономикой валютные ограничения не могут вводиться на продолжительное время, поскольку нарушают права индивида на свободу выбора. Такая ситуация может быть оправдана только чрезвычайными экономическими или политическими причинами. В связи с этим целесообразно обратить внимание на ст. 8 Конституции РФ [1], гарантирующую свободное перемещение финансовых средств, свободу экономической деятельности, а также на ст. 35, согласно которой каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им. Право собственности на валютные ценности защищается государством наряду с правом собственности на другие объекты собственности. Вывод о распространении общих подходов по охране права собственности на валютные ценности подтверждается, например, Определением Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 г. № 50-О «По жалобе ЗАО "Производственно-коммерческая компания "Пирамида" на нарушение конституционных прав и свобод п.4 ст. 14 Закона РФ "О валютном регулировании и валютном контроле"» [4].

Ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ) [9, с. 20-24].

3. Единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации. Государственная валютная политика представляет собой составную часть внутренней и внешней политической деятельности государства, направленной на валютное обеспечение социально-экономического развития страны и поддержание ее устойчивого международного валютно-финансового положения. Взаимозависимость внешней и внутренней валютной политики государства предопределяется наличием у данных видов государственной деятельности общих целей, что предполагает согласование и сочетание мер государственного регулирования валютных операций, осуществляемых на территории Российской Федерации, и валютных операций, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Право является одним из способов обеспечения реализации политической воли государства и выражения его целей. Валютное право, определяющее меры валютного регулирования, должно обеспечить их согласованную направленность на достижение целей валютной политики.

Исходя из указанных целей валютной политики, законодатель установил частные цели валютного регулирования. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», к таким целям относятся: предотвращение существенного сокращения золотовалютных резервов; предотвращение резкого колебания курса национальной валюты; поддержание устойчивого платежного баланса Российской Федерации.

Валютная политика государства формируется под воздействием ряда внешних и внутренних факторов.

Основным внешним фактором, формирующим валютную политику, является объективная потребность в интеграции российской национальной валюты в международную валютную систему в соответствии с реальным экономическим потенциалом Российской Федерации. Решение такой задачи будет способствовать повышению роли России в системе мировых хозяйственных связей и исключению дискриминации рубля как средства международных расчетов.

Национальные хозяйства связаны цепью взаимных обязательств, и в этом смысле валютные отношения представляют собой ключевую форму международных экономических связей [6, с. 9]. Данный факт предопределяет усиление тенденций к валютной интеграции экономически развитых стран по мере роста таких связей. Наглядным примером проявления такой тенденции является создание Европейского валютного союза на базе евро.

Доминирующим внутренним фактором, формирующим валютную политику государства, является относительная слабость рубля по отношению к ведущим мировым валютам, потребность в защите его покупательной способности на внутреннем валютном рынке как экономическими, так и административными мерами. Проблема интеграции российской валюты в международную валютную систему может быть эффективно решена только при наличии твердых позиций рубля на внутреннем валютном рынке. Задача укрепления рубля должна решаться путем создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем валютном рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала.

Совокупность факторов, формирующих валютную политику, нашла свое отражение в валютном законодательстве. Так, согласно преамбуле ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», целью валютного законодательства является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, обеспечение устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка, как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Очевидно, что цели валютной политики, сформулированные в валютном законодательстве, преимущественно направлены на решение экономических задач. Таким образом, связка экономики, политики и права, как естественной цепи взаимосвязанных социальных процессов, наглядно отражается в нормах валютного права. Необходимо отметить, что валютное право представляет собой совокупность основополагающих, общеобязательных, формально-определенных норм, которые выражают государственную волю в области общественных отношений, возникающих по поводу валютных операций. С этой точки зрения валютное право является проявлением и концентрированным выражением валютной политики государства, основополагающим образом обусловленной экономическими факторами.

4. Единство системы валютного регулирования и валютного контроля. В наиболее общем плане закрепление данного принципа произошло в ст. 71 Конституции РФ путем отнесения к исключительной компетенции Российской Федерации валютного регулирования. Данное положение исключило возможность на региональном уровне дифференцировать подходы к правовому регулированию валютных отношений и организационному обеспечению валютного регулирования и валютного контроля.

Кроме того, данный принцип, на наш взгляд, предполагает сочетание мер валютного регулирования с мерами валютного контроля в единый комплекс государственного воздействия на участников валютных отношений. Необходимость такого единства вполне объективна, поскольку государство может обеспечить соблюдение условий и порядок проведения валютных операций, главным образом, путем контроля за их соблюдением и применением мер ответственности к нарушителям валютного законодательства.

В качестве примера организационного проявления данного принципа можно привести одновременное наделение Правительства РФ и Банка России как функциями по

валютному регулированию, так и функциями по осуществлению валютного контроля. При этом надделение государственного органа одновременно функциями по регулированию определенной сферы общественных отношений и по надзору за соблюдением действующей в ней норм права не всегда может оцениваться как положительный фактор [8, с. 6-9].

5. Принцип обеспечения государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций является относительно новым принципом валютного регулирования. Не вызывает сомнений, что обеспечение устойчивости национальной валюты и стабильности внутреннего валютного рынка соответствует интересам подавляющего большинства участников валютных операций. Таким образом, цели валютного регулирования, заявленные в преамбуле Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», и интересы резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций совпадают. Данное обстоятельство теоретически действительно позволяет сделать вывод о том, что государственная деятельность по валютному регулированию объективно должна обеспечивать защиту прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов как участников валютных операций.

Комплексный характер валютных отношений создает для законодателя потенциальную возможность осуществлять настройку правового режима проведения валютных операций с акцентом на различные способы правового регулирования. Выбор государством того или иного правового режима для регулирования валютных операций диктуется конкретной ситуацией, складывающейся в экономике страны, целями его внутренней и внешней политики.

Таким образом, соотношение публично-правовых и частно-правовых элементов в методе правового регулирования общественных отношений, в том числе и валютных, может меняться в зависимости от конкретных исторических условий существования государства. Довольно точно охарактеризовал причины, влияющие на такое соотношение, М.М. Агарков в статье «Ценности частного права» (1920 г.), утверждавший, что пропорция указанных элементов «... зависит от хозяйственных условий и социальной психологии эпохи. Та или иная комбинация будет всегда самым лучшим показателем характера общественного строя определенного периода истории» [5, с. 88].

Схожим образом оценивается данная ситуация и в современной юридической литературе. Так, Е.П. Губин и П.Г. Лахно ставят соотношение использования государством публично-правовых и частно-правовых средств регулирования в зависимость от конкретных условий развития экономики. Используя международный опыт правового регулирования экономики, они приходят к выводу, что «... в тех странах, где рынок сформировался и основные принципы рыночной экономики эффективно функционируют, использование публично-правовых инструментов регулирования сведено к минимуму (например, США, Япония и др.). Там же, где происходит процесс становления рыночной экономики, имеются особенности исторического, географического характера, роль публично-правовых средств наоборот весьма существенна» [11, с. 63].

Отмеченное свидетельствует о необходимости дальнейшей модификации принципов валютного права, а также о развитии взглядов на место и роль валютного права в правовой системе.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. 25 дек.; 2020, 16 марта; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 20 июля 2020 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790; 2019. – № 52. – Часть 1. – Ст. 7800.
3. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859; 2020. – № 31. – Часть 1. – Ст. 5050.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 г. № 50-О «По жалобе ЗАО "Производственно-коммерческая компания "Пирамида" на нарушение конституционных прав и свобод п. 4 ст. 14 Закона РФ "О валютном регулировании и валютном контроле"» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 3.
5. *Агарков М.М.* Избранные труды по гражданскому праву. Т.1. – Москва: АО «Центр ЮрИнформ», 2002.
6. *Бункина М.К., Семенов А.М.* Основы валютных отношений. – Москва: Юрайт, 1998.
7. *Вернер Ф. Эбке.* Международное валютное право. – Москва: Международные отношения, 1997.
8. *Емелин А.В.* Основы правового регулирования валютных отношений // Закон. – 2005. – № 4. – С. 5-10.
9. Комментарий к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» (постатейный) / [Алексеева Д.Г. и др.]. – Москва: «Волтерс Клувер», 2004.
10. *Луниц Л.А.* Курс международного частного права: В 3-х т. – Москва: Спарк, 2002.
11. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – Москва: Юристъ, 2004.