

Правовые основы валютного регулирования: проблемы действующего отечественного законодательства

Бэла Владимировна Зембатова^{1, 2}

¹ Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ, Москва, Россия, bella_zembatova@mail.ru

² Российская таможенная академия, Московская обл., Люберцы, Россия

Аннотация

Цель. Выявить методологические проблемы действующего валютного законодательства Российской Федерации (РФ) и обосновать объективную необходимость формирования актуальных правовых начал отечественного валютного регулирования.

Задачи. Осуществить анализ норм Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», устанавливающих понятийный аппарат, назначение правового регулятора, сферу его действия, принципы валютного регулирования на основе предложенных подходов к рассмотрению актуальных начал валютного регулирования.

Методология. С помощью общих методов научного познания в различных аспектах обоснованы подходы к анализу правовых начал валютного регулирования для целей выявления методологических проблем действующего валютного законодательства РФ.

Результаты. Анализ положений Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» как специального базового нормативного акта в сфере валютного регулирования позволил выявить основные методологические проблемы современного отечественного валютного законодательства: несформированность понятийного аппарата, обусловившую неопределенность содержания его норм; недопустимую для правового акта декларативность норм, устанавливающих назначение, сферу действия и принципы валютного регулирования; отсутствие надлежащего соответствия между положениями, закрепляющими основы валютного регулирования, и нормами, регламентирующими осуществление валютных операций.

Выводы. Отсутствие надлежащего понятийного аппарата валютного законодательства, определяемого и востребованного правовой реальностью, является одновременно препятствием для анализа массива норм, составляющего правовой валютный регулятор и основанием формирования методологических проблем отечественного современного валютного законодательства.

Ключевые слова: валютные отношения как предмет правового регулирования, принципы валютного регулирования, валютные операции, резиденты, нерезиденты

Для цитирования: Зембатова Б. В. Правовые основы валютного регулирования: проблемы действующего отечественного законодательства // Экономика и управление. 2022. Т. 28. № 1. С. 74–85. <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-1-74-85>

Legal framework for exchange control: problems of the current domestic legislation

Bela V. Zembatova^{1, 2}

¹ Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia, bella_zembatova@mail.ru

² Russian Customs Academy, Moscow region, Lyubertsy, Russia

Abstract

Aim. The presented study aims to identify methodological problems in the current exchange legislation of the Russian Federation and to substantiate the objective need for the development of a relevant legal framework for domestic exchange control.

Tasks. The authors analyze the regulations of the Federal Law No. 173-FZ of December 10, 2003 on exchange regulation and exchange control, which establish the conceptual framework, purpose, and scope of the legal regulator, the principles of exchange control on the basis of the proposed approaches to the consideration of current exchange control principles.

Methods. This study uses general scientific methods of cognition in various aspects to substantiate approaches to analyzing the legal principles of exchange control for the purpose of identifying methodological problems in the current exchange legislation of the Russian Federation.

Results. Having analyzed the provisions of the Federal Law No. 173-FZ of December 10, 2003 on exchange regulation and exchange control as a special basic legislative instrument for exchange control, the authors identify the main methodological problems of modern domestic exchange control: the immaturity of the conceptual framework, which leads to the uncertain content of its regulations; the declarative nature of regulations establishing the purpose, scope, and principles of exchange control, which is unacceptable for a legal instrument; the lack of proper consistency between provisions establishing the fundamentals of exchange control and norms regulating the implementation of exchange transactions.

Conclusions. The lack of a proper conceptual framework for exchange legislation as defined and demanded by legal reality is an obstacle to analyzing the array of regulations that make up the legal exchange regulator, but it also serves as a basis for the formation of methodological problems in the modern domestic exchange legislation.

Keywords: currency relations as a subject of legal regulation, exchange control principles, exchange transactions, residents, non-residents

For citation: Zembatova B.V. Legal framework for exchange control: problems of the current domestic legislation. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2022;28(1):74-85 (In Russ.). <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-1-74-85>

Анализ общих положений действующего отечественного валютного законодательства

Концепции современного правового аспекта валютного регулирования объективно определяются актуальными особенностями валютных отношений. Именно отличительные признаки современных валютных отношений изначально должны быть предметом рассмотрения при анализе регулирующего их действующего национального и международного законодательства, результаты которого могли бы стать надлежащим основанием формирования долгосрочных генеральных направлений отечественного валютного регулирования.

Указанный анализ затруднен по ряду причин, но прежде всего в силу неопределенности предмета анализа — актуальных валютных отношений, что обусловлено неустановленностью в законодательстве содержания ключевых понятий «валютные отношения» и «валютное регулирование». При этом названные понятия широко используются и в законодательстве, и в доктрине, как устоявшиеся и хрестоматийные.

Отсутствие легально закрепленных определений рассматриваемых понятий — это не вопрос определения дефиниций как способа должной организации юридического текста или приема правотворческой техники. Законодательно установленное определение понятия имеет самостоятель-

ное правовое значение, поскольку вносит надлежащую определенность в нормы, в которых применяется.

Отдельные признаки валютных отношений в законодательстве¹, безусловно, отражены, но не структурированы в должную иерархию, отвечающую требованию определенности и позволяющую формировать действенную систему правовых основ их регулирования². Самое общее определение валютных отношений по разрозненным признакам, представленным в Федеральном законе 173, можно определить как вид денежных отношений, возникающих между субъектами права, поименованными резидентами и нерезидентами, при выполнении деньгами своих функций в трансграничной сфере. При этом невозможно не признать, что главный признак валютных отношений, субъектный состав, установлен в специальном нормативном акте недопустимо неопределенно. В ст. 1 Федерального закона 173 определение понятия «резиденты» подмечено простым перечнем субъектов права, относимых законом к определяемой группе, но таковыми не во всех случаях являющихся. Понятие «резидент» избыточно широкое: применяется кроме указанного Федерального закона примерно в 20 разных нормативных актах. При этом в каждом нормативном акте, в применяемом в нем понятии резидента, содержится указание на сферу, которую он представляет.

Так, в соответствующих правовых актах применяются следующие понятия: «налоговые резиденты РФ в целях НДФЛ», «организации, признаваемые налоговыми резидентами РФ» [2]; «потенциальный резидент индустриального (промышленного) парка» [3]; «резидент зоны территориального развития в РФ» [4]; «резидент (участник) свободной (специальной, особой) экономи-

¹ Предметом анализа законодательно установленного понятийного аппарата валютного регулирования в настоящей статье будут положения Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» [1] (далее — Федеральный закон 173) как специального базового нормативного акта в сфере валютного регулирования, прежде всего в отношении установления содержания ключевых понятий, на что указывают нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 141).

² Развернутый анализ разрозненных признаков, основанный на применении предложенного в настоящей статье подхода к определению их структуры, будет представлен позднее.

ческой зоны» [5]; «резидент Арктической зоны» [6]; «резидент индустриального парка или технопарка», «якорный резидент» [7]; «налоговый резидент в СНГ» [4]; «резидент креативного технопарка» [8]; «резидент Особой экономической зоны (ОЭЗ)» [9]; «резидент офшорной зоны» [10]; «резидент портовой ОЭЗ»; «резидент промышленно-производственной ОЭЗ»; «резидент технико-внедренческой ОЭЗ»; «резидент туристско-рекреационной ОЭЗ» [11]; «резидент промышленного округа» [12]; «резидент территории опережающего социально-экономического развития» [13]; «резиденты РФ в сфере внешней торговли услугами» [14]. Приведенные примеры указывают на объективную необходимость и возможность установления в понятийном аппарате Федерального закона 173 понятия «резидент» в целях валютного регулирования. Представленный в ст. 1 указанного закона перечень резидентов, при том, что не установлены признаки резидентства, свойственные валютной сфере, не отражает надлежащей общности субъектов права, объединенных в одну группу по законодательно закрепленным основаниям.

В частности, вызывает вопросы формулировка подпункта а) п. 6 ч. 1 ст. 1, устанавливающая в качестве резидентов физических лиц, являющихся гражданами РФ. Неопределенность указанного определения неизбежно порождает неопределенность норм, ссылающихся на него: в подпункте а) п. 7 ч. 1 ст. 1 указаны физические лица, не являющиеся резидентами в соответствии с подпунктами а) и б) п. 6 ч. 1 ст. 1, но в подпункте б) не указаны резиденты как физические лица. Так, физическими лицами в качестве резидентов в соответствии с подпунктом а) п. 6 ч. 1 ст. 1 являются только граждане РФ, а иностранные граждане и лица без гражданства не определены физическими лицами. Понятийным аппаратом анализируемого Федерального закона 173 не установлено понятие «физические лица — резиденты», которое используются в положениях подпунктов 12, 13, 17, 25–27, 31 п. 1 ст. 9, п. 6, 7 ст. 12. Кроме того, понятие «резиденты» используется как общее, без уточнения того, кого резиденты представляют (например, п. 3, 4 ст. 9). К тому же в положениях подпунктов 9, 16 п. 1 ст. 9, п. 2 ст. 11 применяется понятие физического лица без указания на резидентство или нерезидентство в валютной сфере. Не-

определенностью отличаются положения подпункта 12 п. 1 ст. 9, где появляется понятие «иные физические лица — резиденты», не установленное в ст. 1. Использование в нормах правового акта понятий, не установленных ст. 1, приводит к неопределенности зафиксированного правила и невозможности его надлежащего исполнения.

Например, п. 7 ст. 12 установлена обязанность резидентов исполнять требование о предоставлении налоговым органам отчетов о движении денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам) в банках и других организациях финансового рынка, расположенных за пределами территории РФ. Установленное правило не распространяется на отдельных резидентов, в том числе на физических лиц — резидентов. Но в группу физических лиц — резидентов, согласно нормам ст. 1, входят только граждане РФ. Согласно же положению подпункта а) п. 7 ч. 1 ст. 1 и ряду других норм физическими лицами — резидентами являются и иностранные граждане, и лица без гражданства, не определенные физическими лицами. Возникает вопрос о том, должны ли иностранные граждане и лица без гражданства представлять налоговым органам по месту своего учета либо постановки на учет в качестве крупнейших налогоплательщиков отчеты о движении денежных средств и иных финансовых активов по счетам (вкладам) в банках и иных организациях финансового рынка, расположенных за пределами территории РФ, с подтверждающими документами в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ. Помимо перечисленных в рассматриваемой статье, согласно подпункту е) п. 6 ч. 1 ст. 1, резидентами являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. В соответствии с положением нормы п. 7 ст. 12, указанные публично правовые и муниципальные образования также обязаны представлять налоговым органам по месту своего учета соответствующую налоговую отчетность.

Подобного рода неопределенность наблюдается в Федеральном законе 173 и относительно юридических лиц — резидентов. Так, резиденты, указанные в подпункте в) п. 6 ст. 1, являются юридическими лицами, а филиалы, представительства и иные подразделения этих же юридических лиц, находящиеся за пределами РФ, указаны без

статуса юридического лица, хотя в предусмотренных законодательством случаях выступают в качестве таковых. Не определены как юридические лица резиденты, указанные в подпункте д) п. 6 ч. 1 ст. 1 дипломатические организации, иные официальные представительства РФ и представительства федеральных органов исполнительной власти, находящиеся за пределами территории РФ, являющиеся, по нормативным актам, устанавливающим их правовой статус, юридическими лицами [15]. При этом в положениях Федерального закона 173 применяется понятие «юридические лица — резиденты», не установленное понятийным аппаратом (ч. 2 ст. 14). Понимание того, каким образом указанные физические и юридические лица приобретают статус резидентов в валютной сфере, возможно только через рассмотрение их участия в валютных операциях. Аналогичное отсутствие сущностных признаков находим и в установленном в ст. 1 Федерального закона 173 определении понятия «нерезиденты».

Последствием незакрепленности понятий «резидент» и «нерезидент» в целях валютного регулирования стала недопустимая неопределенность понятия «валютные отношения» как исходного предмета правового валютного регулирования, которая, в свою очередь, не позволила надлежащим образом обосновать цель и правовые основания правового регулятора, что проявляется в следующем.

Цель разработки и принятия Федерального закона 173, определенных в его преамбуле, — реализация единой государственной валютной политики, устойчивости валюты РФ, стабильности внутреннего валютного рынка как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества. Нельзя не обратить внимание на то, что формулировка цели вызывает ряд вопросов.

В частности, остается неясным, что следует понимать под единой государственной валютной политикой, является ли приведенное понятие законодательно установленным или доктринальным. Легально понятие «валютная политика» не установлено. Немногочисленные доктринальные определения исследуемого понятия могут быть сведены к определению политики государства, регламентирующей сферу валютных отношений посредством действий экономического, правового и организационного характера для

решения стратегических и текущих задач страны как субъекта мирового хозяйства¹. В приведенном определении ключевым является указание на доминантное положение государства в формировании и развитии валютных отношений. В связи с этим возникает вопрос о том, может ли валютная политика не охватывать обеспечение устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка, то есть целей-направлений, выделенных в формулировке общей цели отдельно от валютной политики.

Очевидным становится, что в определении цели Федерального закона 173 допущена тавтология, затуманивающая, а не проясняющая смысл. Следствие этого — отсутствие связи между рассматриваемыми положениями о цели правового регулирования и правовыми основами, установленными этим же законом, каковыми выступают сфера действия закона и положения о принципах валютного регулирования и валютного контроля, закрепленные, соответственно, нормами статей 2 и 3. Доказательством приведенного утверждения служит в первую очередь несоответствие положений преамбулы Федерального закона 173 требованиям к содержанию цели нормативного акта. Возможно, как преамбула нормативно-правового акта, декларация общих установлений уместна и необходима, но цель рассматриваемого закона должна соответствовать содержанию актуальных валютных отношений, требующих такого регулирования. Избыточная для нормативного акта о валютном регулировании декларативность цели обусловлена прежде всего неустановленностью предмета регулирования.

Отметим, что в тексте Федерального закона 173 понятие «валютные отношения» не применяется, и, соответственно, отношения между резидентами и нерезидентами не определены как предмет правового регулирования, что и обеспечивает несоответствие закрепленного законом валютного регулятора актуальным валютным отношениям. Положения ст. 2 о правовых основах и принципах валютного регулирования и валютного контроля содержат избыточное обобщение и вызывают вопросы к содержательной составляющей, поскольку хрестоматийно принципы служат органи-

ческой частью основ правового регулирования. В итоге остается неясным, в каком значении применено понятие «правовые основы валютного регулирования и валютного контроля». Кроме того, нормами ст. 2 в качестве предмета установлены положения о правах и обязанностях резидентов и нерезидентов, относящихся только к правам собственности на валютные ценности, валюту России и внутренние ценные бумаги на территории РФ и за ее пределами. Но при таком установлении содержания отношений, регулируемых Федеральным законом 173, наблюдается очевидное несоответствие между названием и содержанием ст. 2, поскольку валютные отношения, закрепленные законом и в действительности им регулируемые, гораздо шире полномочий собственников валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг, так как права и обязанности субъектов валютных отношений не сводятся лишь к указанным отношениям собственности.

Положения ст. 2 Федерального закона 173 в качестве сферы его применения указывают на предметы разных отраслей права, как минимум двух, административного и гражданского права: предметом правового регулирования устанавливаются полномочия органов валютного регулирования и валютного контроля, права и обязанности субъектов частноправовых отношений. Кроме того, эклектичность положений ст. 2 проявляется в объединении в совокупности начал валютного регулирования и валютного контроля, являющихся необъединяемыми по правовой природе. Соединение в одном правовом акте в качестве предметов регулирования, и, соответственно, основ разной отраслевой принадлежности, как известно, недопустимо, поскольку лишает правовые основания такого акта надлежащей цельности. Неполнота предмета правового регулирования в целом, установленная положениями ст. 2, напрямую определена неустановленностью в законе содержания понятия «валютные отношения», и поэтому нормы ст. 2 декларируют, но не определяют реальные валютные отношения, реализуемые в валютных операциях², как сферу действия закона.

Эклектичность положений Федерального закона 173 проявляется и в нормах ст. 3

¹ Понятие «валютная политика» используется в приведенном значении в [16; 17; 18] и многих других.

² Анализ положений ст. 9–15 Федерального закона 173, регламентирующих валютные операции, представим в следующем разделе настоящей статьи.

о принципах валютного регулирования и валютного контроля, что обуславливает их логическую противоречивость. Неустановленность содержания понятий «валютное регулирование» и «валютный контроль» не позволяет соотнести их. Но положения, закрепленные в нормах, где используются эти понятия, указывают на принципиальные отличия между валютным регулированием и валютным контролем по субъектному составу, сфере и иным реальным правовым основам регулирования. К первому из таких различий относится объективное доминирование государства и его органов в валютном контроле. В связи с этим такой принцип, как исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов, не может быть принципом валютного контроля: указания на то, что рассматриваемый принцип является принципом только валютного регулирования, в ст. 3 не приведено.

Установленное механическое объединение правовых основ валютного регулирования и валютного контроля обуславливает декларативный характер зафиксированных положениями Федерального закона 173 принципов и исключает выполнение ими своего назначения по определению требований к нормам, регулирующим актуальные валютные отношения. Закрепленная в преамбуле Федерального закона 173 цель валютного регулирования и валютного контроля, не обоснованная содержанием валютных отношений, не может быть основанием формирования требований к правовому регулятору, которому надлежит эту цель реализовать. Именно поэтому цель рассматриваемого закона не соотносится с принципами валютного регулирования и валютного контроля, установленными ст. 3, прежде всего с первым из них — приоритетом экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования. В приведенных положениях о принципах и цели валютного регулирования и валютного контроля не выдержано единство используемых понятий: «валютная политика» и «государственная политика в области валютного регулирования» применены как идентичные, что при неустановленности содержания обоих понятий недопустимо в правовом акте.

При неопределенности цели, не установленной объективными актуальными потребностями регулирования валютных отноше-

ний, принципы не могут отражать требования, которым должен отвечать правовой валютный регулятор. О правомерности приведенного утверждения свидетельствует выявленная в результате анализа оторванность принципов, установленных ст. 3, и от цели, а также от закрепленной положениями ст. 2 сферы правового регулирования. Поскольку предмет валютного регулирования законодательно не установлен со стороны принадлежности денежных отношений к определенному виду общественных отношений, то есть не установлен его важнейший признак как денежных отношений, являющихся одновременно и публичными, и частными, то неопределенными остались такие взаимосвязанные вопросы, как отраслевая принадлежность валютного регулятора и соотношение в нем публично-правового и частноправового начал. Отличительным признаком валютного регулирования является тот факт, что как правовой регулятор он должен быть неизбежно представлен нормами разных отраслей права: административного, гражданского, таможенного, международного частного. Такая вынужденная эклектичность валютного регулирования — отражение объективного единства публично-правового и частноправового начал, базирующихся на противоположных основаниях: первый основан на властеотношениях и подчинении одной стороны отношений другой; второй — на равенстве, независимости, свободе воли. При этом соотношение между ними должно быть установлено как иерархия с тем, чтобы достичь надлежащей соподчиненности между ними, отвечающей реально складывающимся требованиям к правовому регулятору валютных отношений.

Принципы, установленные в ст. 3, как единство внешней и внутренней валютной политики РФ (п. 3) и единство системы валютного регулирования и валютного контроля (п. 4), страдают содержательной неопределенностью составляющих их понятий: ни в Федеральном законе 173, ни в других нормативных правовых актах не закреплены понятия «внешняя и внутренняя валютная политика», а также «система валютного регулирования» и «система валютного контроля». При этом необходимо принимать во внимание, что неопределенность родовых понятий «валютная политика», «валютное регулирование», «валютный контроль» исключает определенность при-

веденных выше видовых понятий. Кроме того, между принципами, установленными п. 3) и п. 4) ст. 3, а также между ними, преамбулой и положениями ст. 2 отсутствует надлежащая связь. Принцип об обеспечении государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций, установленный п. 5) ст. 3, касается процессуального права, поскольку защита интересов субъектов валютных отношений осуществляется посредством судебного разбирательства. Очевидно, что материальные нормы, регулирующие валютные отношения, не могут и не должны быть объединены с процессуальными нормами в одном нормативном акте.

Анализ сопрягаемости правовых основ отечественного валютного регулирования с положениями, регламентирующими валютные операции

Следующее направление, требующее рассмотрения, — соответствие между основами правового регулирования валютных отношений, установленными Федеральным законом 173 и положениями его специальной части. Иными словами, речь идет о соответствии положений, регулирующих совершение валютных операций субъектами валютных отношений, основам валютного регулирования, установленным нормами ст. 2 и 3.

Анализ положений специальной части на предмет установления названного соответствия правомерно начать с главы 2¹, то есть с краткого обзора ее структуры, которая «открывается» статьей (ст. 5), устанавливающей правомочия органов валютного регулирования. В этой же главе установлен перечень валютных операций, в которых участвуют резиденты и нерезиденты (ст. 6, 9, 10), порядок купли-продажи иностранной валюты и чеков через уполномоченные банки (ст. 11), правила открытия резидентами банковских счетов за пределами РФ и осуществления валютных операций со средствами, зачисленными на такие счета (вклады) (ст. 12), а также правила открытия нерезидентами банковских счетов (банковских вкладов) на территории РФ и пользования этими счетами при осуществлении

¹ Препятствием для указанного анализа является отсутствие легально установленного понятия «валютное регулирование», несмотря на название.

валютных операций (ст. 13). Отдельной статьей определены права и обязанности резидентов при осуществлении валютных операций (ст. 14), а также порядок ввоза в Россию и вывоза из нее иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме резидентами и нерезидентами.

Представленная структура главы 2 не определена прежде всего закрепленной законом сферой правового регулирования (ст. 2), так как ее нормами охвачен гораздо более широкий предмет регулирования, чем установленный ст. 2. Кроме того, структура главы 2, очевидно, не отражает требования первого из установленных законом принципов, то есть приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования: приоритет, согласно нормам главы 2, отдан административному регулированию. Ничем иным невозможно объяснить, почему ст. 5, устанавливающая правовой статус Центрального банка РФ и Правительства РФ как органов валютного регулирования, открывает главу о валютном регулировании и тем самым предваряет все остальные ее положения при условии, что содержание понятия «валютное регулирование» не установлено. По этим же основаниям структура главы 2 не исключает нарушения установленного законом (ст. 3) принципа неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов. Приведенная оценка места ст. 5 в главе о валютном регулировании не означает, что органы валютного регулирования не являются значимыми субъектами валютных отношений. Но статус Центрального банка РФ и Правительства РФ определен в соответствующих нормативных актах и включает в себя их правомочия в сфере валютного регулирования [19; 20]. В Федеральном законе 173 достаточно было бы отсылки к указанным нормативным актам в нормах, устанавливающих субъектный состав валютных отношений. Включение ст. 5 в главу о правовом регулировании в качестве исходной, предваряющей остальные, представляется акцентированной подменой надлежащего правового регулятора денежных отношений, являющихся по своей природе частноправовыми, административным регулированием. Включение ст. 5 в системообразующий закон валютного регулиро-

вания в действующей редакции и при описанных правовых обстоятельствах отражает очевидное ее несоответствие установленным Федеральным законом 173 принципам приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования и исключения неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции.

Так, следует обратить внимание на п. 5 ст. 5, устанавливающей, что Центральный банк РФ, Правительство РФ, а также специально уполномоченные для этих целей Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти осуществляют все виды валютных операций, регулируемых рассматриваемым Федеральным законом, без ограничений. Данное правомочие не в полной мере согласуется с принципом об исключении неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов.

Ст. 6 закрепляет положение об осуществлении валютных операций между резидентами и нерезидентами без ограничений, за исключением валютных операций, предусмотренных ст. 7, 8, 11 Федерального закона 173, обосновывая устанавливаемые ограничения целями предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты и поддержанием устойчивости платежного баланса РФ. При этом две из трех статей, к которым отсылают нормы ст. 6 (ст. 7 и 8), не действуют с 2006 г. и с 2007 г. соответственно. Ст. 11 является действующей только в части двух первых пунктов (четыре пункта, с 3 по 6, отменены), и ее положениями предусмотрены такие валютные операции, как купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. Поскольку в ст. 6 ограничения не установлены, как не регламентировано и то, что ограничения закрепляются в отсылочных статьях, невозможно определенно заключить, применимо ли последнее положение ст. 6 о недискриминационном характере указанных ограничений и их отмене по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление к ограничениям валютных операций, предусмотренных нормами ст. 11. Последние сводятся к двум требованиям: указанные валютные операции в РФ могут быть произведены только через уполномоченные банки и государственную корпо-

рацию развития «ВЭБ.РФ» и оформление документов, необходимых при купле-продаже наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, а также размещение кредитными организациями информации о курсах иностранных валют к валюте Российской Федерации и (или) кросс-курсах иностранных валют при совершении этих операций должны соответствовать требованиям, устанавливаемым для кредитных организаций Центральным банком РФ. Таким образом, в силу очевидной неопределенности положений ст. 6 не представляется возможным прийти к заключению о ее соответствии правовым основам валютного регулирования, установленным в Федеральном законе 173.

Отдельного рассмотрения на предмет их соответствия основам валютного регулирования, закрепленным ст. 2 и 3, заслуживают положения ст. 9. Указанная статья в качестве исходного положения содержит не норму, а фрагмент нормы, устанавливающий запрет валютных операций между резидентами. Остальные положения не могут быть признаны нормами: поименованные как исключения из приведенного выше правила о запрете валютных операций между резидентами, они таковыми не являются, поскольку представлены как перечень валютных операций, уподобленный понятийному аппарату. Подтверждением приведенного заключения служит п. 1 ч. 1 ст. 9, отсылающий к понятийному аппарату ст. 1. Содержание ч. 1 ст. 9, состоящей из 33 пунктов, является недопустимо объемным для такого федерального закона. При этом приведенная часть не содержит общего правила, представленного как надлежащее обобщение, осуществленное по однородному основанию (субъектному составу либо видам валют, либо типу валютных операций и т. д.), а содержит их разрозненный простой перечень. С учетом изложенного о содержании положений ст. 9 не представляется возможным установить соответствие ее положений основам валютного регулирования, установленным в Федеральном законе 173.

К аналогичному заключению приводят результаты анализа норм статей, регулирующих валютные операции между нерезидентами (ст. 10); устанавливающих порядок открытия и пользования счетами (вкладами) резидентами за пределами РФ

(ст. 12) и нерезидентами на территории РФ (ст. 13); определяющих порядок ввоза в Россию и вывоза из нее иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляемых резидентами и нерезидентами (ст. 15).

Заключение

Результаты осуществленного анализа положений о валютном регулировании, установленных в Федеральном законе 173, позволили прийти к заключению об отсутствии в понятийном аппарате ключевых для валютного регулирования понятий «валютные отношения», «валютное регулирование», «валютная политика», «резидент» и «нерезидент» в валютной сфере; о неразработанности правовых начал валютного законодательства, место которых занимают

нормы-декларации о назначении, предмете и принципах валютного регулирования, не являющиеся необходимым и достаточным основанием, обеспечивающим надлежащую подчиненность валютного регулятора объективным требованиям, соответствие которым позволило бы ему выполнять действительное и эффективное регулирование валютных отношений; о несогласованности между нормами, устанавливающими общие положения и составляющими правовую основу валютного регулирования, и нормами, регламентирующими валютные операции: провозглашенные принципы валютного регулирования и валютного контроля не составляют совокупности взаимосвязанных требований к нормам специальной части закона; о недопустимом соединении в одном нормативном акте норм разной отраслевой принадлежности и норм разного назначения.

Список источников

1. О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45458/ (дата обращения: 17.05.2021).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 17.05.2021).
3. Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков (вместе с «Требованиями к индустриальным (промышленным) паркам и управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности», «Правилами подтверждения соответствия индустриального (промышленного) парка и управляющей компании индустриального (промышленного) парка требованиям к индустриальным (промышленным) паркам и управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности»): постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 (в ред. от 17 апреля 2018 г.) // Кодификация РФ: действующее законодательство РФ. URL: <https://rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-04.08.2015-N-794/> (дата обращения: 17.05.2021).
4. Соглашение о Правилах определения страны происхождения товаров в СНГ: заключено в г. Ялте 20 ноября 2009 г. (в ред. от 31 мая 2019 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95897/ (дата обращения: 17.05.2021).
5. Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны: заключено в г. Санкт-Петербурге 18 июня 2010 г. (в ред. от 11 апреля 2017 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: [consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102087/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102087/) (дата обращения: 17.05.2021).
6. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: федер. закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357078/ (дата обращения: 17.05.2021).
7. Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание, модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры индустриальных парков, промышленных технопарков и технопарков в сфере высоких технологий (вместе с «Правилами отбора субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме иных межбюджетных трансфертов на возмещение затрат на создание,

- модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры промышленных парков или промышленных технопарков»): постановление Правительства РФ от 30 октября 2014 г. № 1119 (в ред. от 5 марта 2020 г.) // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420230974> (дата обращения: 21.05.2021).
8. О реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных технопарков (вместе с «Порядком реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных технопарков», «Положением о Межведомственной комиссии по реализации пилотного проекта по созданию в городе Москве креативных технопарков»): постановление Правительства Москвы от 10 июля 2019 г. № 868-ПП // Закония: информационно-правовой портал. URL: <https://forum.zakonia.ru/showthread.php?t=312727> (дата обращения: 21.05.2021).
 9. Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57687/ (дата обращения: 21.05.2021).
 10. О формировании и размере резерва на возможные потери под операции кредитных организаций с резидентами офшорных зон: указание Банка России от 22 июня 2005 г. № 1584-У (зарегистрировано в Минюсте РФ 15 июля 2005 г. № 6799) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54479/ (дата обращения: 21.05.2021).
 11. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (дата обращения: 21.05.2021).
 12. О промышленных округах в Московской области: закон Московской области от 23 мая 2008 г. № 71/2008-ОЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?from=648050&rnd=D7F2C1869F1A1C8B3F7DE821080068F4&req=doc&base=MOB&n=205784&REFDOC=64805&REFBASE=MOB#kgkxo3mdm4> (дата обращения: 21.05.2021).
 13. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2020 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 21.05.2021).
 14. Об утверждении Методологических положений по организации статистического наблюдения за внешней торговлей услугами: приказ Росстата от 29 декабря 2012 г. № 677 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142089/ (дата обращения: 21.05.2021).
 15. Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 (с изм. и доп. от 17 сентября 2020 г.) // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/12136105/#ixzz6ynE5VS84> (дата обращения: 20.06.2021).
 16. Вопросы Министерства финансов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 7 апреля 2004 г. № 185 (в ред. от 28 декабря 2020 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47368/ (дата обращения: 20.06.2021).
 17. Об утверждении концепции создания национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза (вместе с планом реализации): распоряжение Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 583-р // Гарант: информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71545768/> (дата обращения: 20.06.2021).
 18. О порядке разработки и представления Платежного баланса Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 18 июня 1994 г. № 849 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4227/ (дата обращения: 20.06.2021).
 19. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1744880107210542960077999&cacheid=E4C1AE2CDD84E48568ECD708A5AF94D4&mode=splus&base=LAW&n=366950&dst=100094&rnd=70FDC00AC14386FF84F86B10F42BCBFF#1khobcoehgk> (дата обращения: 20.06.2021).
 20. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=386968&dst=0&rnd=70FDC00AC14386FF84F86B10F42BCBFF#017619517318174083> (дата обращения: 20.06.2021).

References

1. On currency regulation and currency control: Federal Law of December 10, 2003 No. 173-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45458/ (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
2. Tax Code of the Russian Federation (Part Two) dated August 5, 2000 No. 117-FZ (as amended on June 11, 2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
3. On industrial parks and management companies of industrial parks (together with the "Requirements for industrial parks and management companies of industrial parks in order to apply measures to stimulate activities in the industrial sector", "Rules for confirming the compliance of an industrial park and the management company of an industrial park with the requirements for industrial parks and management companies of industrial parks in order to apply to them measures to stimulate activity in the sphere of industry"): Decree of the Government of the Russian Federation of August 4, 2015 No. 794 (as amended on April 17, 2018). URL: <https://rulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-04.08.2015-N-794/> (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
4. Agreement on the Rules for determining the country of origin of goods in the Commonwealth of Independent States (Concluded in Yalta on November 20, 2009) (as amended on May 31, 2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95897/ (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
5. Agreement on issues of free (special) economic zones in the customs territory of the Customs Union and the customs procedure of a free customs zone (Concluded in St. Petersburg on June 18, 2010) (as amended on April 11, 2017). URL: [consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102087/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102087/) (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
6. On state support of entrepreneurial activity in the Arctic zone of the Russian Federation: Federal Law No. 193-FZ dated July 13, 2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357078/ (accessed on 17.05.2021). (In Russ.).
7. On the selection of constituent entities of the Russian Federation eligible for state support in the form of subsidies for reimbursement of costs for the creation, modernization and (or) reconstruction of industrial park infrastructure facilities, industrial technoparks and technoparks in the field of high technologies (together with the "Rules for the selection of constituent entities of the Russian Federation eligible for state support in the form of other interbudgetary transfers for reimbursement of costs for the creation, modernization and (or) reconstruction of infrastructure facilities of industrial parks or industrial technoparks"): Decree of the Government of the Russian Federation of October 30, 2014 No. 1119 (as amended on March 5, 2020). URL: <https://docs.cntd.ru/document/420230974> (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
8. On the implementation of a pilot project to create creative technology parks in the city of Moscow (together with the "Procedure for the implementation of a pilot project to create creative technology parks in the city of Moscow", "Regulations on the Interdepartmental Commission for the implementation pilot project to create creative technology parks in Moscow"): Decree of the Government of Moscow dated July 10, 2019 No. 868-PP. URL: <https://forum.zakonia.ru/showthread.php?t=312727> (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
9. On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law No. 16-FZ of January 10, 2006 (as amended on July 29, 2018). (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
10. On the formation and size of the reserve for possible losses for operations of credit institutions with residents of offshore zones: Instruction of the Bank of Russia dated June 22, 2005 No. 1584-U (Registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation on July 15, 2005 No. 6799). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54479/ (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
11. On Special Economic Zones in the Russian Federation: Federal Law No. 116-FZ of July 22, 2005 (as amended on December 30, 2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
12. On industrial districts in the Moscow Region: Law of the Moscow Region dated May 23, 2008 No. 71/2008-OZ. URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?from=648050&rnd=D7F2C1869F1A1C8B3F7DE821080068F4&req=doc&base=MOB&n=205784&REFDOC=648050&REFBASE=MOB#kgkxo3mdm4> (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
13. On territories of priority socio-economic development in the Russian Federation: Federal Law No. 473-FZ of December 29, 2014 (as amended on November 23, 2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
14. On the approval of the Methodological provisions for the organization of statistical monitoring of foreign trade in services: Order of the Federal State Statistics Service of December

- 29, 2012 No. 677. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142089/ (accessed on 21.05.2021). (In Russ.).
15. Issues of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of July 11, 2004 No. 865 (with amendments and additions of September 17, 2020). URL: <http://base.garant.ru/12136105/#ixzz6ynE5VS84> (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).
16. Issues of the Ministry of Finance of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of April 7, 2004 No. 185 (as amended on December 28, 2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47368/ (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).
17. On approval of the concept of creating the national segment of the Russian Federation of the integrated information system of the Eurasian Economic Union (together with the implementation plan) of the application: Decree of the Government of the Russian Federation dated March 30, 2017 No. 583-r (as amended on October 18, 2018). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71545768/> (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).
18. On the procedure for the development and presentation of the Balance of Payments of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of June 18, 1994 No. 849. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4227/ (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).
19. On the Government of the Russian Federation: Federal constitutional law of November 6, 2020 No. 4-FKZ. URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=17444880107210542960077999&cacheid=E4C1AE2CDD84E48568ECD708A5AF94D4&mode=splus&base=LAW&n=366950&dst=100094&rnd=70FDC00AC14386FF84F86B10F42BCBFF#1khobcoehgk> (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).
20. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law No. 86-FZ of July 10, 2002 (as amended on June 11, 2021). URL: <https://online3.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=386968&dst=0&rnd=70FDC00AC14386FF84F86B10F42BCBFF#017619517318174083> (accessed on 20.06.2021). (In Russ.).

Сведения об авторе

Бэла Владимировна Зембатова

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра международных финансов¹, доцент кафедры гражданского права²

¹ Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов РФ
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3,
стр. 2

² Российская таможенная академия
140015, Московская область, Люберцы,
Комсомольский пр., д. 4

Поступила в редакцию 22.11.2021
Прошла рецензирование 27.12.2021
Подписана в печать 31.01.2022

Information about Author

Bela V. Zembatova

PhD in Economics, Associate Professor, Leading Researcher of the Center for International Finance¹, Associate Professor of the Department of Law²

¹ Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation
3 Nastas'inskiy Lane, bldg. 2, Moscow 127006,
Russia

² Russian Customs Academy
4 Komsomol'skiy Ave., Lyubertsy, Moscow region
140015, Russia

Received 22.11.2021
Revised 27.12.2021
Accepted 31.01.2022

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest related to the publication of this article.