

DOI: 10.26794/2587-5671-2018-22-3-76-87
УДК 347.73(045)
JEL K23

Валютный контроль при свободном движении капитала

А.Д. Левашенко,

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
Москва, Россия
<http://orcid.org/0000-0003-2029-3667>

А.А. Коваль,

Всероссийская академия внешней торговли (ВАВТ),
Минэкономразвития России, Москва
<http://orcid.org/0000-0002-0431-1725>

АННОТАЦИЯ

Сложившаяся в России практика валютного контроля основывается на механизмах, которые были сформированы еще в период административно-командной экономики. Применяемые в России подходы к валютному регулированию и валютному контролю (требование репатриации, закрытый перечень операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета) создают барьеры для российского бизнеса и граждан, существенно усложняя порядок осуществления ими внешнеэкономической деятельности. При этом существующие ограничения в условиях неприменения требования продажи части валютной выручки и других препятствий для движения капитала не обеспечивают достижения макроэкономических целей, которые заложены в преамбуле Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле». Валютный закон в России в настоящее время не обеспечивает достижение целей, ради которых он был принят. Закон на практике решает налоговые задачи и задачи противодействия легализации преступных доходов. Развитые страны и члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не используют аналогичных механизмов для контроля за движением средств. Вместе с тем зарубежные страны активно развивают инструменты контроля за трансграничным движением денежных средств в рамках законодательства о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризму, а также в рамках совершенствования механизмов международного обмена финансовой информацией в налоговых целях. Авторами статьи предложена реформа действующего валютного регулирования, направленная на отмену валютных ограничений и развитие альтернативных механизмов контроля за трансграничным движением денежных средств за счет совершенствования международного налогового обмена, в том числе автоматического, а также повышения эффективности мер по противодействию отмыванию преступных доходов в международной торговле.

Ключевые слова: валютные ограничения; валютный контроль; репатриация; либерализация движения капитала; барьеры для экспорта

Для цитирования: Левашенко А.Д., Коваль А.А. Валютный контроль при свободном движении капитала. *Финансы: теория и практика*. 2018;22(4):76-87. DOI: 10.26794/2587-5671-2018-22-4-76-87



DOI: 10.26794/2587-5671-2018-22-3-76-87
УДК 347.73(045)
JEL K23

Foreign Currency Control in Case of Free Movement of Capital

A.D. Levashenko,

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0003-2029-3667>

A.A. Koval',

Russian Foreign Trade Academy
Ministry of Economic Development of the Russian Federation,
Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0002-0431-1725>

ABSTRACT

The current practice of foreign currency control in Russia is based on the mechanisms that were formed during the period of the Soviet administrative and command economy. The approaches applied in Russia to foreign currency regulation and foreign currency control (repatriation requirements, closed list of operations for crediting funds to foreign accounts) create barriers for the Russian business and citizens, significantly complicating the procedure for their foreign economic activity. At the same time, the existing restrictions, in conditions when the requirements for the sale of a part of foreign currency earnings and other restrictions on the movement of capital are not applied, do not ensure the achievement of macroeconomic goals, which are laid down in the preamble of the act "On foreign currency regulation and foreign currency control". The foreign currency act in Russia does not currently ensure the achievement of the goals for which it was adopted. In practice, the act solves the tax objectives and the tasks of combating the legalization of criminal revenue. Developed countries and members of the Organization for economic cooperation and development (OECD) do not use similar mechanisms to control the movement of funds. At the same time, foreign countries are actively developing instruments to control cross-border cash flows within the framework of legislation on combating money laundering and financing of terrorism, as well as in the framework of improving the mechanisms of international exchange of financial information for tax purposes. The authors propose a reform of the current foreign currency regulation aimed at the abolition of currency restrictions and the development of alternative mechanisms for controlling the cross-border movement of funds by improving the international exchange of tax information, including automatic one, as well as improving the effectiveness of measures to combat money laundering in international trade.

Keywords: foreign currency restrictions; foreign currency controls; repatriation; liberalization of capital movements; barriers to exports

For citation: Levashenko A.D., Koval' A.A. Foreign currency control in case of free movement of capital. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2018;22(4):76-87. DOI: 10.26794/2587-5671-2018-22-4-76-87

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы обеспечения свободы трансграничного движения капитала находятся в центре внимания международного сообщества. Эксперты Международного валютного фонда (МВФ) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ведут активный диалог по вопросам обеспечения транспарентных и свободных потоков капитала, отвечающих потребностям глобальной экономи-

ки. Многие исследователи (П. Поррет, А. Бланделл-Вигналл, К. Руле и др.) приходят к выводу о том, что, несмотря на возможные краткосрочные положительные эффекты от введения жестких ограничений в отношении движения капитала, в том числе валютных ограничений, в долгосрочной перспективе положительное влияние на экономику оказывает создание условий для свободных потоков капитала. В России устранены ключевые

барьеры для движения капитала, но продолжает свое действие Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле», который устанавливает существенные ограничения в отношении валютных резидентов: требование репатриации и ограничения по зачислению денежных средств на зарубежные счета резидентов. Проблемы действующего в России валютного регулирования и валютного контроля широко обсуждаются в юридической литературе (В.А. Бублик, Ю.П. Кузякин и др.). О.М. Крылов и И.В. Хаменушко обращают внимание на значительное число правовых коллизий в действующем валютном законодательстве, которые порождают барьеры для российских юридических и физических лиц. Но впервые качественные и комплексные изменения действующей системы валютного контроля в России были предложены экспертами Центра стратегических разработок (ЦСР) и Центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС. В статье авторами предложена реформа действующего валютного регулирования и контроля, которая направлена на устранение существующих барьеров за счет использования альтернативных механизмов контроля, которые широко применяются государствами — членами ОЭСР.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПОТОКОВ КАПИТАЛА

В XX в. политики стремились поощрять долгосрочный, «продуктивный» капитал и регулировать краткосрочный «спекулятивный» капитал. Достигнутый между странами неформальный консенсус затем был определен в институциональной архитектуре международной валютной системы. В середине XX в. правила были кодифицированы в трех международных организациях: Международном валютном фонде, Европейском сообществе (ЕС) и ОЭСР. В каждой организации дебаты о свободе капитала были сосредоточены на нежелательности «горячих денег». Право членов МВФ, ЕС и ОЭСР регулировать перемещение капитала и особенно краткосрочного капитала через их границы было определено в Статьях соглашения МВФ (1945 г.), Римском договоре ЕС (1957 г.) и Кодексе либерализации движения капитала (1961 г.) ОЭСР¹.

¹ Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002. URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

Инициативу создания международной денежной системы, которая смогла бы обеспечить функционирование монетарной системы после войны, взяли на себя Великобритания и США. После войны была создана бреттон-вудская система с общей задачей обеспечения упорядоченных и хорошо регламентированных международных валютных отношений. Основными создателями этой системы стали Джон Мейнард Кейнс (Великобритания) и Гарри Декстер Уайт (США)². Они договорились о двух вещах: во-первых, необходим существенный контроль за международным движением капитала, а во-вторых, контроль будет наиболее эффективным, если страны будут сотрудничать друг с другом в обеспечении соблюдения установленных правил [1].

Либерализация движения капитала в странах во многом была связана с принятием Статей Соглашения МВФ 1944 г. представителями 45 правительств для определения общих правил функционирования международной финансовой системы. Это были минимальные стандарты для финансовых систем во всем мире. СССР принимал участие в переговорах по вступлению в Международный валютный фонд, но в силу политических разногласий в состав членов МВФ не вошел [2]. В СССР в условиях административно-командной экономики применялись существенные ограничения для движения капитала. Постановление ЦИК и СНК СССР от 07.01.1937 «О сделках с валютными ценностями и о платежах в иностранной валюте» устанавливало, что руководящим органом по осуществлению государственной валютной монополии в Советском Союзе является Министерство финансов СССР. Как отмечает Д.М. Столповский, это означало юридическое закрепление уже сложившейся к тому моменту валютной монополии государства [3].

Либерализация движения капитала в странах — участниках ОЭСР проходила в условиях участия этих стран в Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР 1961 г. За исключением США, Канады, Германии и Швейцарии, которые никогда не устанавливали постоянные правовые рамки для ограниченного и эпизодического использования валютного контроля, законы в других странах предусматривали, что все валютные операции должны быть ограничены, если не указано иное³. Кодекс

² IMF Working paper// What's In a Name? That Which We Call Capital Controls. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1625.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

³ Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002. URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

представляет собой юридически обязательные правила, направленные на осуществление прогрессивной (постоянно продолжающейся либерализации, которая в качестве стратегической цели предполагает отмену всех ограничений) и недискриминационной (не допускающей возможности ухудшения условий по принципу иностранного резидентства или валюты) либерализации движения капитала⁴. Страны — члены Кодекса приняли обязательства стремиться избегать введения каких-либо новых валютных ограничений на перемещение капиталов или на использование средств, принадлежащих нерезидентам, а также избегать придания более ограничительного характера действующему порядку⁵.

Кодекс охватывает 16 групп операций, организованных по своему экономическому характеру и включенных в 2 списка: А и В. Перечень А включает операции, которые имеют более длительный срок и, как правило, считаются менее волатильными и более существенными для создания свободной среды для движения капитала. Перечень В включает краткосрочные операции, в том числе с иностранной валютой и с депозитными счетами. Позиция МВФ заключается в том, что прямые иностранные инвестиции менее чувствительны к меняющимся условиям на глобальных финансовых рынках по сравнению с краткосрочными портфельными инвестициями, носящими спекулятивный характер [4].

Ведущий эксперт ОЭСР Пьер Порет отмечал, что могут возникнуть ситуации, которые обуславливают необходимость введения странами — участницами Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР определенных ограничений, которые составляют исключение из общих правил либерализации движения капитала. Вместе с тем применение таких исключений возможно только в случаях, когда это оправдано существенными трудностями, связанными с платежным балансом или «серьезными экономическими или финансовыми нарушениями». Контроль за движением капитала может быть и часто используется в качестве инструмента для управления колебаниями обменного курса. Ограничение международных потоков капитала, например, за счет налогообложения может быть выгодным для отдельных стран, хотя это будет вести к ограничению трансграничного движения капитала [5].

Эксперты ОЭСР отмечают, что контроль над капиталом имеет значительные отрицательные последствия: ведет к снижению потоков капитала; повышает стоимость финансирования; увеличивает финансовые ограничения для отечественных фирм, которые не имеют прямого доступа к международным рынкам капитала; увеличивают риск коррупции; ограничивают возможности инвестирования для институциональных инвесторов (пенсионных фондов, страховых компаний, паевых инвестиционных фондов) и др. По мнению экспертов ОЭСР, устранение таких мер контроля должно улучшить перспективы экономического роста. Именно по таким причинам Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР является одним из важнейших правовых документов ОЭСР [6]. Участие в Кодексе является одним из необходимых условий для присоединения страны в качестве нового члена к Организации.

Кодекс ОЭСР сыграл ведущую роль в глобальной финансовой либерализации. Кодекс не ограничивался задачами координации подходов государств-членов в области движения капиталов и поддержания доверия к обязательствам стран. В 1970–1980 гг. ОЭСР стремилась продвигать поправки в Кодекс либерализации движения капитала, несмотря на то, что такие меры поддерживались не всеми странами-членами. В Кодекс были включены потоки краткосрочного капитала (1989 г.), права на учреждение (1984 г.), расширенное определение взаимности (1986 г.) и вопросы дискриминационных мер, влияющих на движение капитала (1989 г.) [7].

Спустя три десятилетия с момента принятия Кодекса в странах ОЭСР в значительной степени достигнута открытая экономика без контроля за движением капитала (ключевую роль в создании свободного режима движения капитала, по мнению ОЭСР, сыграли европейские страны). Но развивающиеся рынки характеризуются высоким соотношением национальных сбережений к инвестициям, что свидетельствует о продолжительном отсутствии открытости⁶.

Вместе с тем в последние годы наблюдается всплеск активности политических дебатов о целесообразности контроля за движением капитала. Противники такого контроля утверждают, что эти меры контроля приводят к локальному и глобальному неправильному распределению ресурсов, усугубляют глобальные диспропорции, позволяя странам поддерживать недооценен-

⁴ OECD Codes of Liberalisation. USER'S GUIDE, 2008. URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

⁵ Решение Совета о принятии Кодекса либерализации текущих невидимых операций 12 декабря 1961 г. OECD/C(61)95. URL: <http://oecd.ru/org/rusweb/general/codex.htm>. (дата обращения: 27.07.2018).

⁶ Официальный сайт OECD Insight. URL: <http://oecdinsights.org/2015/12/02/keeping-capital-flows-orderly/>.

ные курсы обмена. Сторонники либерализации подчеркивают, что к настоящему моменту в литературе не были найдены достаточные доказательства, подтверждающие эффективность мер контроля. Открытые счета капитала обеспечивают эффективное глобальное распределение ресурсов и риск увеличить инвестиции, конкуренцию и развитие финансового сектора в странах-получателях. Сторонники контроля за движением капитала продвигают в рамках форума G20 и на других площадках идею о том, что контроль за капиталом представляет собой пруденциальные меры и может быть важным инструментом для предотвращения нарастания рисков финансового сектора и минимизации рисков, связанных с нестабильностью финансовых рынков [8]. Отношение к необходимости контроля за движением капитала начало меняться в ответ на экономические кризисы конца 1990-х гг. Исследования сотрудников МВФ продемонстрировали более широкое признание использования средств контроля за движением капитала в рамках инструментария мер политики стран при определенных обстоятельствах [9].

Применение контроля за движением капитала в основном основывается на пруденциальных мерах, направленных на смягчение волатильности притока иностранного капитала. Тем не менее контроль также имеет и протекционистский аспект, направленный на сохранение постоянной недооценки валюты. Политики из стран Азии и Латинской Америки выражают обеспокоенность тем, что массовый приток иностранного капитала может привести к повышению обменного курса и снижению конкурентоспособности, что может оказать долгосрочное воздействие на экспортный сектор. Вместе с тем такие меры порождают существенные издержки для притока иностранного капитала. Исследования показывают, что различные барьеры могут сегментировать международные рынки капитала. Правовые ограничения, качество институциональной среды, ограничения на иностранную собственность, дискриминационные налоги и транзакционные издержки существенным образом влияют на выбор международного портфеля [10]. Эксперты также отмечают, что нет необходимости вводить долгосрочные меры контроля за капиталом в форме лимитов по валютным производным позициям банков из пруденциальных соображений. В качестве достаточных и совместимых со стандартами ОЭСР в отношении движения капитала признаются требования, согласованные в рамках Базеля [11].

ВАЛЮТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В РОССИИ

Применяемые в России валютные ограничения в значительной степени продолжают традицию валютного регулирования в СССР, которая определялась спецификой административно-командной экономики и монополией государства на внешнеэкономическую деятельность. Советский период характеризовался фактически полной изоляцией внутреннего денежного и товарного рынков от мирового рынка товаров, услуг и капиталов, что оправдывало наличие жестких мер контроля за движением капитала. В условиях внешнеэкономической и валютной монополии государства гражданам СССР было запрещено владеть иностранной валютой, совершать валютные сделки, если документально не подтверждалась законность получения валюты (например, работа за рубежом), иметь валютные счета и др. Процесс либерализации осуществления внешне-торговой деятельности предопределил необходимость качественного изменения государственного контроля за трансграничным перемещением товарных и валютных потоков. Современная Россия в условиях рыночной экономики сохраняет ряд инструментов, которые не обеспечивают решения макроэкономических задач.

Если закон 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле в РФ» содержал существенные ограничения и предоставлял практически неограниченные права в сфере валютного регулирования Центробанку, то принятие в 2003 г. нового закона было обусловлено необходимостью осуществления постепенной либерализации валютного регулирования. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» 2003 г. в отличие от Закона 1992 г. содержит значительное количество норм прямого действия, при этом в него заложена модель постепенного снятия избыточных и неэффективных барьеров [12]. Закон установил, что валютные операции предполагаются совершаемыми свободно, если иное не установлено законом [13]. В новом законе была закреплена норма о недопущении установления требования о получении резидентами и нерезидентами индивидуальных разрешений на совершение валютных операций. В 2006–2007 гг. были отменены требования о резервировании, об использовании специальных счетов для проведения валютных операций, об обязательной продаже части валютной выручки, о предварительной регистрации зарубежного счета.

Валютные ограничения применяются в отношении специально определенной категории лиц — валютных резидентов. Если ранее физическими

лицами — валютными резидентами признавались граждане РФ, которые хотя бы один день в течение года находились на территории России, то с 1 января 2018 г. подход к определению физических лиц-резидентов был изменен. Ими признаются все граждане. Однако в отношении граждан Российской Федерации, которые проживают за рубежом более 183 дней, не применяются ограничения в отношении возможностей использования зарубежных счетов. Вместе с тем общий запрет на осуществление валютных операций между резидентами остается.

В 2018 г. в России все еще сохраняются валютные ограничения, которые не соответствуют реалиям рыночной экономики. Валютные ограничения устанавливаются в публично-правовых отношениях, зачастую создавая юридические коллизии. В условиях стабильного денежного обращения государство за счет нормативного закрепления ограничений при выполнении иностранной валютой своих экономических функций денег придает ей качество «худших денег» по отношению к валюте Российской Федерации [14]. В частности, речь идет об ограничениях по использованию зарубежных счетов валютными резидентами и требовании репатриации выручки по внешнеэкономическим контрактам.

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в России в настоящее время не обеспечивает достижения целей, ради которых он был принят: обеспечение реализации единой государственной валютной политики, устойчивость российского рубля и стабильность внутреннего валютного рынка. Закон на практике решает налоговые задачи и задачи противодействия легализации преступных доходов⁷. Такая практика свойственна развивающимся и наименее развитым странам, где системы противодействия отмыванию денежных средств и финансированию терроризма часто включают в себя некоторые элементы систем валютного контроля [15]. Однако в большинстве стран созданы подразделения финансовой разведки для борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, принято специальное законодательство. Страны — члены ОЭСР не используют аналогичных механизмов для контроля за движением средств. Вместе с тем зарубежные страны активно развивают инструменты контроля за трансграничным движением денежных средств в рамках законода-

тельства о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризму [16], а также в рамках совершенствования механизмов международного обмена финансовой информацией в налоговых целях. С учетом высоких рисков отмывания денежных средств в условиях международной торговли страны ОЭСР уделяют особое внимание выявлению подозрительных сделок в международной торговле, совершенствованию межведомственного взаимодействия между таможенными органами и подразделениями финансовой разведки, развитию инструментов международного сотрудничества подразделений финансовых разведок для выявления случаев отмывания денежных средств.

Требование репатриации означает обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей возвращать на счета в уполномоченных банках в России средства, получение которых предусмотрено внешнеэкономическими договорами. Российские экспортеры называют требование репатриации в качестве одного из ключевых барьеров для развития внешнеэкономической деятельности [17]. Соблюдение требования репатриации для экспортеров — это дополнительная административная и финансовая нагрузка, увеличение сроков осуществления экспорта. Валютное законодательство в отношении репатриации не позволяет компаниям осуществлять зачет встречных требований по контрактам со своими зарубежными контрагентами, использовать ретробонусы, кредитовать под залог остатков на счетах. Предпринимательские риски участников внешнеэкономической деятельности усугубляются тем, что помимо рисков неисполнения обязательств по договору зарубежных контрагентов, свойственных всем предпринимательским отношениям, существуют также и риски, связанные с применением ответственности за совершение валютных правонарушений, установленной российским законодательством. Риск колоссального штрафа за невыполнение требования о репатриации (75–100% от суммы контракта) требует от российских предпринимателей пристального внимания к деловой репутации контрагентов, внесения в контракт условий обеспечения исполнения обязательств, определенной осторожности при включении условий о сроках, обязательное ведение претензионной переписки и т.д. как последующих возможных доказательств своей невиновности [18].

Минфином 21 марта 2018 г. был опубликован законопроект, отменяющий требование репатриации для внешнеторговых контрактов, заключенных

⁷ Доклад Центра стратегических разработок «Реформа валютного регулирования и контроля в России». URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad_valyutnyi_kontrol_Web.pdf (дата обращения: 09.04.2018).

в рублях⁸. Предложенная министерством мера является позитивным шагом на пути к либерализации валютного регулирования, но затрагивает лишь малую часть всех контрактов российских компаний с нерезидентами, большинство из которых заключается в иностранной валюте.

Требование репатриации сегодня применяется в условиях отсутствия обязанности экспортера продавать полученную выручку на внутреннем валютном рынке, которая была отменена больше 10 лет назад. Резиденты могут перевести на свои зарубежные счета репатриированные денежные средства в тот же день, когда они были возвращены в Россию, поскольку ст. 19 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает обязательство по получению денежных средств по внешнеторговым контрактам на счета резидентов, но не ограничивает в дальнейшем распоряжение такими средствами. С одной стороны, репатриация обеспечивает дополнительные функции российских банков, за которые они получают комиссию, а с другой стороны, — выполнение полномочий валютного агента требует от уполномоченных банков существенных финансовых и кадровых ресурсов.

Даже предусмотренные законом послабления в отношении требования репатриации работают не в полной мере. Так, например, резиденты вправе не зачислять на свои счета в российских банках денежные средства при оплате заказчиками (нерезидентами) местных расходов резидентов, связанных с сооружением объектов за рубежом, — на период строительства. То есть резиденты могут зачислять их непосредственно на свои зарубежные счета. Но по окончании строительства оставшиеся средства должны быть зачислены на счета резидентов в российских банках. На практике строительные контракты заключаются с условием оплаты частично в долларах, а частично — в местной валюте, а ее конвертация может занять продолжительное время. Контракт с заказчиком истекает, а денежные средства так и не зачисляются на счет в российском банке, что приводит к нарушению валютного законодательства.

Требование репатриации ограничивает возможность использования в трансграничных коммерческих отношениях новых способов осуществления платежей, которые приобретают особое значение в условиях стремительного развития электронной коммерции. Сегодня российские компании

не могут использовать электронные денежные средства для проведения трансграничных платежей в сегменте B2B (аналогичные ограничения применяются в настоящий момент внутри страны, однако их устранение предусмотрено в рамках реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации»). Действующие требования валютного законодательства делают невозможным использование электронных денежных средств для осуществления расчетов в рамках трансграничных коммерческих отношений, так как требование репатриации прямо предусматривает необходимость возврата выручки по внешнеторговым контрактам на счета российских резидентов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) именно в уполномоченных банках. Валютные резиденты лишены возможности зачислять денежные средства, которые были получены в ходе осуществления внешнеэкономической деятельности, на корпоративные электронные средства платежа (электронные кошельки). Возможность трансграничных платежей с помощью электронных денежных средств существенно облегчит проведение экспортных сделок для российских компаний в условиях электронной коммерции. Более того, Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» не согласуется с Федеральным законом «О национальной платежной системе». На законодательном уровне после введения в российское правовое поле понятия электронных денежных средств не был расширен перечень валютных операций (электронные денежные средства не подпадают под определение понятия валюты в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле»), что приводит к юридической коллизии [19].

Для осуществления контроля за соблюдением валютными резидентами требования репатриации ранее применялся паспорт сделки. Однако в 2018 г. вступает в силу новая Инструкция Банка России 181-И, которая предполагает замену паспорта сделки инструментом учета внешне-торгового контракта. Устранение требования заполнения паспорта сделки не отменяет необходимости подачи в уполномоченный банк документов, необходимых для осуществления банком функций валютного контроля. Хотя новая Инструкция Банка России и предусматривает некоторые упрощения для российских валютных резидентов (сокращение срока прохождения процедур: срок постановки на учет контракта составляет 1 рабочий день, увеличение суммы для экспортных контрактов, когда требуется постановка

⁸ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79237>.

на учет до 6 млн руб. (вместо ранее действующих в отношении паспорта сделки 50 тыс. долл. США), она не меняет общий подход, в соответствии с которым экспортер формирует пакет документов для обеспечения соблюдения действующих норм валютного законодательства.

В литературе отмечается, что валютный контроль используется в первую очередь для решения проблемы предотвращения утечки капиталов за границу [20], в том числе за счет механизма репатриации. При этом, как справедливо указано, вывоз капитала сопряжен с уклонением от уплаты налогов, отмыванием денежных средств, коррупцией и нарушением других требований законодательства. Незаконно вывезенный из России капитал сформировался в основном за счет невозвращения: авансовых платежей по импортным контрактам, не обеспеченным поставками товаров; валютных средств, необоснованно перечисленных на счета иностранных фирм в счет оплаты фиктивных услуг (маркетинговых, консалтинговых); средств, образовавшихся за счет искусственного завышения экспортных цен и др. [21] Однако данные вопросы должны решаться в рамках соответствующих отраслей законодательства — налогового, о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Зарубежные юрисдикции также вынуждены бороться с отмыванием денег, основанном на торговле, которое заключается в том, чтобы скрывать доходы от преступлений и маскировать их под законно полученные средства, которые в действительности связаны с терроризмом и другой преступной деятельностью. Методы отмывания денежных средств варьируются от простого мошенничества, такого как искажение цен, количества или качества товаров в счете-фактуре, до сложных сетей торговых и финансовых операций [22]. Ключевыми механизмами борьбы с отмыванием денежных средств в международной торговле является эффективное выявление подозрительных сделок, кооперация между таможенными органами и подразделениями финансовой разведки и международный обмен.

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» также устанавливает ограничения по использованию зарубежных счетов резидентами [23]. Установлен закрытый перечень разрешенных операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета российских резидентов: 6 разрешенных операций для всех категорий резидентов, 12 операций — для физических лиц, 4 из которых допустимо совер-

шать только в отношении счетов в странах ОЭСР или ФАТФ, и всего 5 операций — для юридических лиц. Например, физическим лицам разрешено зачислить деньги на зарубежный счет в странах ОЭСР или ФАТФ в результате продажи ценных бумаг на 21 бирже в соответствии с установленным списком (на Итальянской, Шанхайской, Испанской и других биржах), а на других биржах (например, на Ирландской) — запрещено.

Минфин также предлагает расширить перечень допустимых операций, включив в него зачисление денежных средств, выплачиваемых в силу требований зарубежного законодательства, минуя счета в уполномоченных банках, в виде выигрышей от участия в лотереях, тотализаторах и иных играх на территории иностранного государства. Но зачисление грантов на зарубежные счета включать в список разрешенных операций не планируется. При этом у органов валютного контроля есть действенные механизмы контроля за соблюдением ограничений по зарубежным счетам.

Резиденты обязаны уведомлять о зарубежных счетах и регулярно предоставлять отчетность по ним (физические лица — ежегодно, юридические — ежеквартально). Но на практике уведомляют о своих зарубежных счетах и подают по ним отчетность резиденты, которые чаще всего не имеют своей целью нарушать действующее законодательство. Принимая решение уведомить о своем счете, резидент осознанно выходит из «серой» зоны. Узнать о зарубежных счетах российских валютных резидентов до начала полномасштабного автоматического обмена финансовой информацией в рамках ОЭСР практически невозможно [24].

В письме от 16.07.2017 № ЗН-3-17/5523@ налоговая служба подтвердила позицию, что неподача уведомления об открытии счета за рубежом и непредставление отчета по нему влечет не только ответственность за нарушение порядка предоставления уведомлений и отчетности, но и приводит к признанию всех операций, совершенных по таким счетам, незаконными. Штраф за незаконные операции — от 75 до 100% от суммы операции. В зарубежных юрисдикциях (например, в Испании, Франции, США) также установлено требование об уведомлении о счете в зарубежном банке. Но применяется оно в отношении налоговых резидентов, а не валютных. И нет подобных ограничений по зарубежным счетам.

Минфин предлагает освободить резидентов от обязанности предоставлять отчетность по зарубежному счету, если он открыт в странах — членах ФАТФ и ОЭСР и страна присоединилась к CRS

МСАА при условии, что общая сумма средств, зачисленных на счет за отчетный год, не превышает 600 тыс. руб. либо остаток денежных средств на конец отчетного года не превышает 600 тыс. руб., если в течение года не было зачислений. В новом законопроекте, подготовленном Минфином, в отношении зарубежных счетов также установлено, что операции, которые были разрешены резидентам — физическим лицам в отношении счетов в странах — членах ФАТФ и ОЭСР, будут разрешены только в случае, если страна присоединилась к CRS МСАА или имеет с Россией иной международный договор, предусматривающий автоматический обмен финансовой информацией. Но, например, США не являются участниками CRS МСАА, а с некоторыми странами — членами ОЭСР и ФАТФ еще не достигнуты договоренности об автоматическом обмене (например, с Канадой, Израилем), а других договоров, предусматривающих автоматический обмен на международном уровне, Россией с такими странами заключено не было. Это значит, что перечень разрешенных операций в отношении таких стран сократится, если законопроект будет принят.

Несмотря на общую тенденцию либерализации валютного законодательства, наблюдаются и отдельные примеры ужесточения норм валютного регулирования. В ноября 2017 г. был принят закон, предусматривающий поправки к Федеральному закону «О валютном регулировании и валютном контроле» и КоАП РФ, который предоставил уполномоченным банкам возможность отказывать своим клиентам в проведении валютных операций, если они противоречат требованиям валютного законодательства (запрет на совершение валютных операций между резидентами, закрытый перечень разрешенных операций для зачисления денежных средств на зарубежные счета резидентов), а также в случае непредставления документов, представления недостоверных либо не соответствующих установленным требованиям документов. Ранее отказ в проведении операций клиентов действовал только в отношении подозрения на случаи отмывания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. Также законом были конкретизированы требования к предоставлению валютными резидентами уполномоченным банкам информации в отношении указания точных сроков получения выручки по контрактам и сроков исполнения обязательств нерезидентами по внешнеторговым контрактам в счет осуществленных резидентами авансовых платежей и сроках их возврата в соответствии

с контрактами. Ранее речь шла об ожидаемых сроках.

Сложившаяся в России система валютного регулирования и валютного контроля очень громоздкая. Органами валютного контроля являются Банк России, а также федеральные таможенные и налоговые службы, которые получили полномочия органов валютного контроля в связи с ликвидацией в 2016 г. Росфиннадзора. Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки и Внешэкономбанк. Органы валютного контроля (в отличие от агентов) имеют право выдавать предписания об устранении выявленных нарушений в валютной сфере, привлекать к ответственности за нарушения актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования. Важную роль в выработке официальной позиции в отношении валютного контроля, как было показано выше, играет Минфин. Вместе с тем законодательно Министерство финансов не признается ни органом валютного регулирования, ни органом валютного контроля, хотя и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере валютной деятельности [25].

Центром стратегических разработок (ЦСР) и авторами данной статьи в 2018 г. было предложено осуществить либерализацию валютного регулирования и контроля. Реформа валютного регулирования должна сопровождаться комплексом мер, повышением эффективности законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств. Реформа предполагает устранение ключевых барьеров — требования репатриации и ограничений по зарубежным счетам.

Невозвращение денежных средств по внешне-торговым сделкам представляет общественную опасность, только если это связано с прикрытием экономических преступлений, когда отсутствует или не соответствует действительности внешнеэкономическая сделка, на которую ссылается резидент. Задача противодействия отмыванию денежных средств в международной торговле обозначена в качестве серьезной угрозы Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ)⁹. Требование репатриации должно быть отменено при условии установления правил мониторинга исполнения внешнеэкономических сделок в законодательстве о противодействии

⁹ FATF Typologies Report on Trade-based Money Laundering, 2006.

отмыванию денежных средств. Расширение информационного обмена на фоне сотрудничества с прозрачными юрисдикциями обеспечит еще большее снижение рисков вывода капитала [26]. Также необходимо развивать информационное взаимодействие таможенных органов и подразделений финансовой разведки внутри страны, совершенствовать информационное взаимодействие таможенных органов и подразделений финансовой разведки на международном уровне. Нормы об уведомлении и отчетности по зарубежным счетам должны быть перенесены в НК РФ для целей налогового контроля (для налоговых резидентов). Впоследствии представляется возможным отменить и требование подачи отчетности лицами, счета которых находятся в странах, с которыми у РФ осуществляется автоматический обмен информацией в соответствии с CRS МСАА.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, анализ сложившейся в России системы валютного регулирования показал, что она не обеспечивает достижения целей, изложенных в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле», но при этом создает существенные ограничения для валютных резидентов — российских компаний и граждан РФ. Реформа валютного регулирования, предложенная ЦСР, позволит отменить Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» с учетом усиления альтернативных механизмов контроля за трансграничным движением средств (за счет развития международного налогового обмена и совершенствования механизмов противодействия легализации преступных доходов) и переноса понятийного аппарата закона в другое законодательство.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Dierckx S. The IMF and capital controls: Towards postneoliberalism? 2013. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/419f54b4-73ce-42cf-b3fe-4e3e6dd844d0.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
2. Ильин Е. Ю. Участие международного валютного фонда, «группы двадцати» и ЕС в реформировании системы глобального регулирования. *Вестник МГИМО- Университета*. 2014;(1):80–87.
3. Столповский Д. М. Характеристика советской валютной монополии. *Историко-правовые проблемы: новый ракурс*. 2011;(4–2):107–110. URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/003-010.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).
4. Alleyne T. Managing volatile capital flows: Experiences and lessons for sub-Saharan African frontier markets. Washington, DC: International Monetary Fund; 2014. 39 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1401.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
5. Paoli D., Lipinska A. Capital controls: A normative analysis. Federal Reserve Bank of New York. Staff Report. 2013;(600). DOI: 10.2139/ssrn.2213321
6. Blundell-Wignall A., Roulet C. Capital controls on inflows, the global financial crisis and economic growth: Evidence for emerging economies. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2013;(2). URL: <https://www.oecd.org/finance/Capital-Controls-Inflows-2013.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
7. Howarth D., Sadeh T. In the vanguard of globalization: The OECD and international capital liberalization. *Review of International Political Economy*. 2011;18(5):622–645. DOI: 10.1080/09692290.2011.603667. URL: <http://people.socsci.tau.ac.il/mu/talsadeh/files/2012/02/HowarthSadeh11.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
8. Aizenman J., Pasricha G. K. Why do emerging markets liberalise capital outflow controls? Fiscal versus net capital flow concerns. NBER Working Paper. 2013;(18879). URL: <http://www.nber.org/papers/w18879.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
9. Fernández A., Klein M., Rebucci A., Schindler M., Uribe M. Capital controls measures: A new dataset. NBER Working Paper. 2015;(20970). URL: <http://www.nber.org/papers/w20970.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
10. Alfaro L., Chari A., Kanczuk F. The real effects of capital controls: Firm-level evidence from a policy experiment. *Journal of International Economics*. 2017;108:191–210. DOI: 10.1016/j.jinteco.2017.06.004
11. Blundell-Wignall A., Roulet C. Evaluating capital flow management measures used as macro-prudential tools. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2015;(2). URL: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/Capital-flow-management-measures-used-as-macro-prudential-tools.pdf> (дата обращения: 10.04.2018).
12. Бублик В. А. Валютное регулирование в России: настоящее и будущее. *Российский юридический журнал*. 2015;(6):170–179.
13. Хаменушко И. В. Об изменениях в валютном законодательстве. *Налоговый вестник*. 2004;(6):161–163.
14. Крылов О. М. Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе действия отдельных эмпирических законов денежного обращения в Российской Федерации. *Банковское право*. 2017;(1):44–49.

15. Ellyne M., Chate R. A new index for measuring SADC exchange control restrictiveness. *Review of Development Finance*. 2016;6(2):139–150. DOI: 10.1016/j.rdf.2016.09.002
16. Zoppei V. Anti-money laundering law: Socio-legal perspectives on the effectiveness of German practices. The Hague: T.M.C. Asser Press; 2017. 214 p. (International Criminal Justice Series. Vol. 12).
17. Синельников-Мурылев С.Г., Левашенко А.Д., Трунин П.В. Актуальные проблемы валютного регулирования операций физических лиц в России. *Российский внешнеэкономический вестник*. 2015;(12):3–13.
18. Кузякин Ю.П., Реунова Е.С. Особенности административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации о репатриации валютной выручки. *Административное право и процесс*. 2017;(11):39–42.
19. Романовская Ю. Специфика валютного регулирования электронных платежей. *Корпоративный юрист*. 2015;(12):47–51.
20. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М.: Норма, Инфра-М; 2017. 608 с.
21. Колядинский М.А. Валютный контроль и экономическая безопасность Российской Федерации. *Законодательство*. 2002;(4):66–70.
22. Altinkaya Z., Yucel O. The effects of international trade on international money laundering from the perspectives of international law and international trade in Turkey. *European Scientific Journal*. 2013;1(Spec. ed.):116–124. URL: <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/2276/2158> (дата обращения: 27.07.2018).
23. Левашенко А.Д., Коваль А.А. Векторы изменения валютного регулирования в России. *Экономическое развитие России*. 2018;25(2):12–15.
24. Левашенко А.Д., Коваль А.А. Как работает международный автоматический обмен налоговой информацией. *Экономическое развитие России*. 2018;25(3):71–73.
25. Мирошник С.В. Валютный контроль: современное состояние, тенденции развития. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017;(7):26–30.
26. Занковский С.С. О совершенствовании действующего законодательства в целях пресечения вывода участниками внешнеэкономической деятельности денежных средств (в виде невозвращенных займов) за рубеж. *Юрист*. 2017;(19):33–37.

REFERENCES

1. Dierckx S. The IMF and capital controls: Towards postneoliberalism? 2013. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/419f54b4-73ce-42cf-b3fe-4e3e6dd844d0.pdf> (accessed 10.04.2018).
2. Il'in E. Yu. The “group of twenty”, IMF, EU and reforming of global governance. *Vestnik MGIMO-Universiteta = MGIMO Review of International Relations*. 2014;(1):80–87. (In Russ.).
3. Stolpovskii D.M. Characteristics of the Soviet monetary monopoly. *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs = Historical-Legal Problems: The New Viewpoint*. 2011;(4–2):107–110. URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/003-010.pdf> (accessed 27.07.2018). (In Russ.).
4. Alleyne T. Managing volatile capital flows: Experiences and lessons for sub-Saharan African frontier markets. Washington, DC: International Monetary Fund; 2014. 39 p. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1401.pdf> (accessed 10.04.2018).
5. Paoli D., Lipinska A. Capital controls: A normative analysis. Federal Reserve Bank of New York. Staff Report. 2013;(600). DOI: 10.2139/ssrn.2213321
6. Blundell-Wignall A., Roulet C. Capital controls on inflows, the global financial crisis and economic growth: Evidence for emerging economies. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2013;(2). URL: <https://www.oecd.org/finance/Capital-Controls-Inflows-2013.pdf> (accessed 10.04.2018).
7. Howarth D., Sadeh T. In the vanguard of globalization: The OECD and international capital liberalization. *Review of International Political Economy*. 2011;18(5):622–645. DOI: 10.1080/09692290.2011.603667. URL: <http://people.socsci.tau.ac.il/mu/talsadeh/files/2012/02/HowarthSadeh11.pdf> (accessed 10.04.2018).
8. Aizenman J., Pasricha G.K. Why do emerging markets liberalise capital outflow controls? Fiscal versus net capital flow concerns. NBER Working Paper. 2013;(18879). URL: <http://www.nber.org/papers/w18879.pdf> (accessed 10.04.2018).
9. Fernández A., Klein M., Rebucci A., Schindler M., Uribe M. Capital controls measures: A new dataset. NBER Working Paper. 2015;(20970). URL: <http://www.nber.org/papers/w20970.pdf> (accessed 10.04.2018).
10. Alfaro L., Chari A., Kanczuk F. The real effects of capital controls: Firm-level evidence from a policy experiment. *Journal of International Economics*. 2017;108:191–210. DOI: 10.1016/j.jinteco.2017.06.004

11. Blundell-Wignall A., Roulet C. Evaluating capital flow management measures used as macro-prudential tools. *OECD Journal: Financial Market Trends*. 2015;(2). URL: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/Capital-flow-management-measures-used-as-macro-prudential-tools.pdf> (accessed 10.04.2018).
12. Bublik V.A. Currency regulation in Russia: The past and the future. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*. 2015;(6):170–179. (In Russ.).
13. Khamenushko I.V. On changes in currency legislation. *Nalogovyi vestnik*. 2004;(6):161–163. (In Russ.).
14. Krylov O.M. Legal regulation of social relations resulting from the operation of certain empirical laws on monetary circulation in the Russian Federation. *Bankovskoe pravo = Banking Law*. 2017;(1):44–49. (In Russ.).
15. Ellyne M., Chate R. A new index for measuring SADC exchange control restrictiveness. *Review of Development Finance*. 2016;6(2):139–150. DOI: 10.1016/j.rdf.2016.09.002
16. Zoppei V. Anti-money laundering law: Socio-legal perspectives on the effectiveness of German practices. The Hague: T.M.C. Asser Press; 2017. 214 p. (International Criminal Justice Series. Vol. 12).
17. Sinel'nikov-Murylev S.G., Levashenko A.D., Trunin P.V. Current problems of foreign exchange regulations of individuals' transactions in Russia. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik = Russian Foreign Economic Journal*. 2015;(12):3–13. (In Russ.).
18. Kuzyakin Yu.P., Reunova E.S. Features of administrative liability for violation of legislation of the Russian Federation on currency proceeds repatriation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*. 2017;(11):39–42. (In Russ.).
19. Romanovskaya Yu. Specificity of currency regulation of electronic payments. *Korporativnyi yurist*. 2015;(12):47–51. (In Russ.).
20. Krasinskii V.V. Protection of state sovereignty. Moscow: Norma, Infra-M; 2017. 608 p. (In Russ.).
21. Kolyadinskii M.A. Currency control and economic security of the Russian Federation. *Zakonodatel'stvo*. 2002;(4):66–70. (In Russ.).
22. Altinkaya Z., Yucel O. The effects of international trade on international money laundering from the perspectives of international law and international trade in Turkey. *European Scientific Journal*. 2013;1(Spec. ed.):116–124. URL: <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/2276/2158> (accessed 27.07.2018).
23. Levashenko A.D., Koval' A.A. Foreign exchange regulation amendments. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*. 2018;25(2):12–15. (In Russ.).
24. Levashenko A.D., Koval' A.A. International automatic exchange of tax information: How it works. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*. 2018;25(3):71–73. (In Russ.).
25. Miroshnik S.V. Currency control: Current status and development trends. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2017;(7):26–30. (In Russ.).
26. Zankovskii S.S. On the improvement of current legislation for preventing money transfer (in the form of unreturned loans) abroad by foreign economic activity participants. *Yurist*. 2017;(19):33–37. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Антонина Давидовна Левашенко — руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия
antonina.lev@gmail.com

Александра Александровна Коваль — директор клуба «Россия — ОЭСР» Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ), Минэкономразвития России, Москва, Россия
chil57@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Antonina D. Levashenko — Head of the Russian centre of competence and standards analysis of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
antonina.lev@gmail.com

Aleksandra A. Koval' — Director of club "Russia — OECD", Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russia
chil57@mail.ru