

ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

УДК 339.73(47)
ББК 65.9(2)8

Л.Д. ХАМАГАНОВА
*кандидат химических наук, ведущий доцент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: XLcapital@yandex.ru*

РОЛЬ ОРГАНА И АГЕНТА ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВАЛЮТНЫХ ОПЕРАЦИЙ В РОССИИ

Анализируется деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора Российской Федерации, направленная на минимизацию экономического ущерба от нарушения валютного законодательства и рисков, отрицательно влияющих на состояние современной экономики России. Отмечается, что в настоящее время имеет место нарушение валютного законодательства в значительных объемах, продолжается отток капитала из России через внешнеторговый канал, включающий в себя невозврат экспортной выручки в полном объеме или частично, фиктивную предоплату по импортным сделкам.

Ключевые слова: орган валютного контроля, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора Российской Федерации, агенты, таможенные органы, нарушения валютного законодательства.

В России в настоящее время правовые основы регулирования валютной деятельности установлены федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ. Следует отметить, что этот закон стал более либеральным по сравнению с законом РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. № 3615-1. Согласно закону № 173-ФЗ, в России существует система органов, осуществляющих функции валютного контроля, которые делятся на две группы: органы валютного контроля и агенты валютного контроля. Органами валютного контроля являются Банк России и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ на выполнение этой функции. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 198, функциями органа валютного контроля наделена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ (Росфиннадзор). Агенты валютного контроля — Федеральная

таможенная служба, Федеральная налоговая служба, уполномоченные банки, подотчетные Центральному банку, не являющиеся банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе регистраторы, подотчетные Федеральной службе по финансовым рынкам.

Необходимо отметить, что либерализация валютного законодательства последних лет (введение конвертируемости рубля, отмена обязательного резервирования валюты на счетах и обязательной продажи части валютной выручки экспортеров) не предотвратила отток капитала через совершение внешнеторговых сделок, не уменьшила лжеэкспорт и другие нарушения валютного законодательства. В связи с этим Правительство РФ наделило полномочиями валютного контроля Росфиннадзор.

Росфиннадзор осуществляет контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валют-

ного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций требованиям лицензий и разрешений, выданных ранее. Агенты валютного контроля выявляют факты нарушения и передают сведения о них в Росфиннадзор для принятия надлежащих мер.

Согласно письму «О соглашении между Федеральной таможенной службой России и Росфиннадзором» от 18 августа 2005 г. № 01-06/28509, при осуществлении валютного контроля предусматривается ежеквартальное направление Росфиннадзором в Федеральную таможенную службу (ФТС) России информации о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных таможенными органами. Данная информация в свою очередь направляется в региональные таможенные управления и таможни, непосредственно подчиненные ФТС России, в соответствии с их компетенцией.

Региональные таможенные управления обязаны представлять в управление валютного контроля ФТС сведения о проведении валютных операций и соответствующие документы (в трехдневный срок с момента поступления запроса из ФТС), сведения о нарушении актов валютного законодательства, а также об открытии счетов за границей (в течение трех дней с момента выявления фактов нарушения).

По валютным операциям, проводимым в рамках экспортных товарных контрактов, резиденты должны не допускать такие нарушения требований валютного законодательства, как несвоевременное оформление (переоформление) паспорта сделки, поступление валютной выручки в контрактные сроки (полное или частичное), поступление валютной выручки с нарушением контрактных сроков.

Согласно п. 80 ч. 2 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), должностные лица агентов валютного контроля вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ, в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо иными нормативными правовыми актами¹.

В ст. 15.25 КоАП РФ предусматривается несколько составов административных правонарушений, совершенных в процессе обращения валютных ценностей. Административное правонарушение характеризуется наличием четырех обязательных признаков: объект правонарушения, объективная сторона правонарушения, субъект правонарушения и субъективная сторона правонарушения. Отсутствие одного из них исключает наличие состава правонарушения. Субъектом правонарушения могут быть резиденты и нерезиденты при условии осуществления валютной операции, противоречащей законодательству РФ и совершенной на ее территории. Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной (в форме умысла или неосторожности). Обязанность по доказыванию вины лица, привлекаемого к ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ, возлагается на Росфиннадзор. Этот орган наделен также правом применять меры ответственности за нарушение актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования.

В ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданную нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

В качестве примера реализации своих полномочий органом валютного регулирования и валютного контроля в торговом обороте рассмотрим деятельность Росфиннадзора. Из представленных в табл. 1 результатов деятельности Росфиннадзора в сфере валютного контроля видно, что в рамках реализации полномочий по валютному контролю территориальных управлений Росфиннадзора за 2007 г. проведено 13 184 проверки на предмет соблюдения валютного законодательства РФ. По сравнению с 2006 г. число проверок возросло на 4 092, а количество вынесенных постановлений об административном наказании — на 3 424.

Таблица 1

**Показатели деятельности Росфиннадзора
в сфере валютного контроля
за 2006 и 2007 гг.**

Число проведенных проверок	Число возбужденных дел	Число вынесенных постановлений об административном наказании
2006 г.		
9 092	7 834	8 975
2007 г.		
13 184	8 714	12 399

Источник: www.rosfinnadzor.ru (здесь и в табл. 2–5).

Согласно п. 1 ст. 486 Гражданского кодекса Российской Федерации, если договором не определен срок оплаты товара, покупатель обязан оплатить товар непосредственно до или после передачи ему товара продавцом. Поводом для возбуждения дела об административном правонарушении по ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ являются следующие факты и обстоятельства в совокупности: товар передан в соответствии с условиями внешнеторгового договора резидентом нерезиденту, а денежные средства, причитающиеся за переданные нерезиденту товары, не получены резидентом в предусмотренные внешнеторговым договором сроки или, в случае если внешнеторговым договором сроки получения резидентом денежных средств не установлены, в месячный срок со дня передачи товара нерезиденту.

В ч. 4 и 5 ст. 15.25 КоАП РФ предусматривается наложение административного штрафа в размере от трех четвертей до 100% суммы денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках и не возвращенных в Российскую Федерацию. Суммы денежных взысканий за нарушение актов валютного законодательства, полученные в результате проведения плановых и внеплановых проверок в 2007 г., представлены в табл. 2. По одной плановой проверке в среднем взыскано более 60 тыс. р., внеплановой — около 26 тыс. р.

Таблица 2

**Суммы денежных взысканий за нарушение
валютного законодательства РФ в 2007 г.**

Проверки	Количество проверок	Сумма взысканий, млн р.
Плановые	1 836	114,5
Внеплановые	11 348	291,8

В сфере валютного контроля Росфиннадзор осуществляет администрирование доходов федерального бюджета, налагает денежные взыскания за нарушение валютного законодательства РФ, а также законодательства РФ в области экспортного контроля. Полученные средства зачисляются в федеральный бюджет в объеме 100%. В табл. 3 представлены суммы денежных штрафов за нарушение валютного законодательства за 2004–2007 гг.

Таблица 3

**Суммы денежных взысканий за нарушение
валютного законодательства РФ
за 2004–2007 гг.**

Год	Сумма, млн р.
2004	0,927
2005	67,150
2006	148,3
2007	406,3

В табл. 4 перечислены виды нарушений валютного законодательства РФ за 2006 и 2007 гг. и приведены их доли в общем числе нарушений.

Таблица 4

**Число различных видов нарушений
валютного законодательства РФ
за 2006 и 2007 гг. (ст. 15.25 КоАП РФ), %**

Вид нарушений	Год	
	2006	2007
Нарушение порядка представления отчетности и оформления паспорта сделки при осуществлении валютных операций (ч. 6)	68,0	65,0
Нарушение порядка открытия счетов в банках за пределами РФ (ч. 2)	0,4	0,7
Незачисление валютной выручки при экспорте товаров (ч. 1)	11,0	17,0
Осуществление незаконных валютных операций (ч. 4)	18,6	14,3
Невозврат авансовых платежей при импорте (ч. 5)	2,0	3,0

Наибольший удельный вес в общем объеме выявленных за 2006 и 2007 гг. нарушений валютного законодательства РФ составили нарушения порядка представления отчетности и оформления паспорта сделки при осуществлении валютных операций. В 2007 г., по сравнению с 2006 г., на 6% возросла доля нарушений, относящихся к незачислению валютной выручки при экспорте. В то же время на 4,3% сократилось количество незаконных валютных операций.

В табл. 5 приведены суммы денежных взысканий за нарушение валютного законодательства РФ за 2006 и 2007 гг. (в разрезе федеральных округов).

Таблица 5
Суммы денежных взысканий за нарушение валютного законодательства РФ по федеральным округам в 2006 и 2007 гг., млн р.

Федеральный округ	Год	
	2006	2007
Центральный	41,5	142,5
Северо-Западный	24,6	40,7
Сибирский	22,7	46,3
Дальневосточный	12,6	33,1
Приволжский	18,1	60,7
Уральский	13,2	54,5
Южный	15,6	28,6

Следует отметить, что в 2007 г. выросли все суммы взысканных штрафов, поскольку увеличилось число плановых и внеплановых проверок.

В качестве примера реализации своих полномочий агентом валютного контроля в торговом обороте рассмотрим деятельность валютных отделов таможенных органов Сибирского таможенного управления (СТУ) за 2007 г. Деятельность отделов валютного контроля направлена на повышение эффективности валютного контроля за совершением внешнеэкономических сделок, предусматривающих

перемещение товаров, осуществляемого таможенными органами как в процессе таможенного оформления товаров, так и после их выпуска.

Основная цель осуществления валютного контроля состоит в выявлении нарушений закона «О валютном регулировании и валютном контроле» при проведении экспортно-импортных операций участниками внешнеэкономической деятельности и минимизации ущерба, нанесенного вследствие таких нарушений. Контроль за валютными операциями, проводимыми участниками внешнеэкономической деятельности, осуществлялся на основе анализа внешнеэкономических договоров, товаросопроводительных документов, сопоставления данных в коммерческих, банковских и финансовых документах.

Объектами валютного контроля являются практически все оформляемые в таможенных СТУ грузовые таможенные декларации. В целях усиления валютного контроля документов, представляемых при таможенном оформлении товаров, отделы валютного контроля СТУ на постоянной основе осуществляют контроль оформления паспортов сделки. В 2007 г. таможенными органами СТУ было проведено 2 510 проверок участников внешнеэкономической деятельности (из них по экспортным сделкам — 1 888 проверок, по импортным — 622 проверки). В результате

Таблица 6

Показатели работы отделов валютного контроля по СТУ за 2007 г. (ст. 15.25 КоАП РФ)

Вид нарушений	Выявлено нарушений		Возбуждено дел об АП		Передано дел об АП в Росфиннадзор		Наложено штрафов, тыс. р.	Взыскано штрафов, тыс. р.
	Количество	Сумма, тыс. р.	Количество	Сумма, тыс. р.	Количество	Сумма, тыс. р.		
Осуществление незаконных валютных операций (ч. 1)	2 514	356 257,8	64	6 419,4	62	5 963,7	2 007,8	699,0
Невозврат валютной выручки в установленный срок (ч. 4)	863	352 201,4	210	156 125,8	219	158 898,7	70 081,4	5 741,4
Необеспечение ввоза импортных товаров в установленный срок (ч. 5)	95	85 525,6	25	38 731,3	24	27 956,1	1 453,9	319,1
Несоблюдение установленного порядка представления форм отчетности по валютному контролю, единых правил оформления паспорта сделки (ч. 6)	1 379	1 581 890,5	392	1 276 215,4	394	1 276 374,9	11 539,3	5 807,8
Всего по СТУ	4 851	2 375 875,3	691	1 477 491,9	699	1 469 193,4	85 082,4	12 567,3

Источник: материалы СТУ.

проверок соблюдения валютного законодательства участниками внешнеэкономической деятельности выявлено 863 случая непоступления и несвоевременного зачисления экспортной валютной выручки на общую сумму 352,2 млн р. Возбуждено 210 дел об административном правонарушении (АП).

В табл. 6 представлены показатели работы отделов валютного контроля по СТУ за 2007 г. Среди нарушений валютного законодательства при экспорте (ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ) преобладают нарушения, связанные с несоблюдением сроков поступления валютной выручки.

По результатам проверок 219 дел об АП, связанных с нарушением валютного законодательства при экспорте, на общую сумму 158,9 млн р. передано в территориальное управление Росфиннадзора для рассмотрения. Вынесено постановлений по этим делам на общую сумму 70,1 млн р., взыскано штрафов — 5,7 млн р. Из них 32,6% — сумма штрафов за нарушения при экспорте лесоматериалов.

По информации Росфиннадзора, наложено штрафов на сумму 30,3 млн р. (из них 20,0 млн р. — случаи невозврата валютной выручки, 10,3 млн р. — поступления валютной выручки с нарушением срока). Таможнями СТУ выявлено 574 случая проведения незаконных валютных операций (расчет наличными по внешнеторговому контракту) на сумму 89,2 млн р. Результатом деятельности таможен СТУ за 2007 г. является возврат на территорию РФ валютной выручки на общую сумму 229,8 тыс. дол. США. В результате проверок импортных сделок в 2007 г. выявлено 95 случаев нарушений валютного законодательства на сумму 85,5 млн р. Всего за 2007 г. таможенными органами СТУ возбуждено 691 дело об АП по ст. 15.25 КоАП РФ на общую сумму около 1,5 млрд р. (рост в 2,8 раза по сравнению с 2006 г.).

В 2007 г. передано в Росфиннадзор 699 дел об АП на сумму 1,5 млрд р. (рост по сравнению с 2006 г. в 2,6 раза). Росфиннадзором наложено штрафов на общую сумму 85,1 млн р., из них взыскано 12,6 млн р. (рост в 3,6 раза).

Как показала практика деятельности отделов валютного контроля СТУ, в настоящее время существует проблема, которая за-

ключается в том, что невозможно привлечь к ответственности участника внешнеэкономической деятельности за нарушение валютного законодательства после истечения срока давности. Например, информация, поступившая из Росфиннадзора в декабре 2006 г. и в 2007 г. для проведения проверок, содержала факты нарушений, срок давности по которым истек в декабре 2006 г. и начале 2007 г.

Отсутствие на законодательном уровне конкретного срока исполнения обязанностей по зачислению денежных средств от экспорта товаров либо возврату авансовых платежей при импорте за неввезенный товар позволяет недобросовестным участникам внешнеэкономической деятельности уходить от ответственности путем подписания дополнительных соглашений к контракту и предоставления их в процессе проведения проверки либо рассмотрения дела об АП.

Таким образом, в настоящее время по-прежнему наблюдается нарушение валютного законодательства в значительных объемах, продолжается отток капитала из России через внешнеторговый канал, включающий в себя невозврат экспортной выручки в полном объеме или частично, фиктивную предоплату по импортным сделкам, занижение экспортных цен и т.д., а также имеет место упущенная выгода при совершении внешнеторговых сделок, особенно в лесной отрасли. Деятельность Росфиннадзора в качестве органа валютного контроля и Федеральной таможенной службы как агента валютного контроля направлена на минимизацию экономического ущерба, нанесенного в результате нарушения закона «О валютном регулировании и валютном контроле» при проведении валютных операций участниками внешнеэкономической деятельности, и рисков, продолжающих негативно влиять на социально-экономическое положение России. Назрела необходимость увеличения сроков давности по привлечению к ответственности участников внешнеэкономической деятельности за нарушения валютного законодательства.

Примечание

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2006.