

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Рассматриваются некоторые теоретические вопросы определения и содержания валютного контроля как важной части финансового контроль. Также на основании анализа теории и действующего законодательства Азербайджанской Республики сформулированы предложения о совершенствовании правового регулирования валютного контроля.

Ключевые слова: валютный контроль, валютное регулирование, финансовый контроль.

Розглядаються деякі теоретичні питання визначення та змісту валютного контролю як важливої частини фінансового контролю. Також на основі аналізу теорії та чинного законодавства Азербайджанської Республіки сформульовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання валютного контролю.

Ключові слова: валютний контроль, валютне регулювання, фінансовий контроль.

This article discusses some theoretical issues of definition and contents of currency control as the important part of financial control. Also, based on an analysis of the theory and of the current legislation of the Azerbaijan Republic suggestions for improving the legal regulation of currency control.

Key words: currency control, currency regulation, financial control.

Возникновение валютного регулирования в Азербайджанской Республике, как и в других странах бывшего СССР, обусловлено отменой государственной монополии на внешнюю торговлю и расширением внешнеэкономических связей субъектов хозяйствования, вследствие чего проникновение иностранной валюты на внутренний рынок с необходимостью потребовало урегулирования государством валютных отношений, и в особенности институционализации валютного контроля.

Понятие «валюта» (от итал. *valuta* — цена, стоимость) в экономической литературе рассматривается в нескольких аспектах: 1) денежная единица конкретной страны (национальная валюта); 2) денежные знаки иностранных государств (наличная валюта) и другие платежные и кредитные средства, выраженные в иностранных денежных единицах (безналичная валюта)¹.

Валютный контроль — это деятельность государства, направленная на обеспечение валютного законодательства при осуществлении валютных операций. Валютный контроль осуществляется органами валютного контроля и их агентами².

Под механизмом валютного контроля понимается совокупность специальных институтов, органов, лиц, участвующих в процессе валютного контроля (субъективная составляющая), а также набор форм и методов контрольной деятельности (функциональная составляющая)³.

Рассматривая вопрос о месте валютного контроля, Е.Ю. Грачёва отмечает, что валютный контроль «является одним из видов государственного финансового контроля»⁴. Та же мысль высказывается в учебнике под редакцией Н.И. Химичевой⁵. Л.К. Царёва отмечает, что валютный контроль, помимо государственных органов, осуществляют также негосударственные учреждения — уполномоченные банки, а поэтому валютный контроль является частью негосударственного финансового контроля⁶. Следует, однако, отметить, что статус уполномоченных банков придаёт им связь с государством.

Ряд ученых относят валютный контроль к одной из разновидностей финансового контроля в сфере управления, а также к предмету хозяйственного права, поскольку он осуществляется в сфере экономики, прежде всего внешнеэкономической деятельности⁷.

К примеру, Н.П. Кучерявенко отмечает, что валютный контроль является специфическим видом финансового контроля и поэтому ему присущи все черты последнего, но вместе с тем он имеет специфические особенности: а) цель валютного контроля; б) отдельную сферу действия; в) специфическое направление⁸.

В работах И.В. Хаменушко⁹, Н.Г. Степанова¹⁰, и по справедливому мнению В.Б. Аверьянова и О.Ф. Андрийко¹¹, валютный контроль признается самостоятельным видом государственного контроля. Мы разделяем позицию приведенных ученых, поскольку по целому ряду характеристик валютный контроль в определенной мере выходит за рамки предмета финансового права, направленного на аккумулирование и использование централизованных фондов денежных средств государства — он осуществляется как в фискальных целях, так и, главным образом, с целью стабильности в функционировании национальной денежной единицы; валютный контроль осуществляется не только государственными органами, но и уполномоченными банками.

Следует согласиться с тем, что валютный контроль является элементом государственного управления, которое представляет собой систему, состоящую из ряда подсистем, в т. ч. управления в сфере финансов и кредита. Именно к этому виду управления и следует отнести валютный контроль, осуществляемый органами государственного управления в сфере денежного обращения. По этому же признаку он составляет и предмет финансово-правового регулирования, который тоже подразделяется на ряд относительно обособленных групп отношений. С позиций многоуровневого системного подхода нормы, регулирующие отношения в сфере валютного контроля, относятся к валютному праву, которое в целом составляет институт финансового права.

Е.А. Алисов считает валютный контроль элементом системы валютных ограничений¹² в связи с тем, что валютные ограничения составляют один из главных элементов системы валютного регулирования. Однако в науке финансового права проводится различие между валютным контролем и режимом валютных ограничений. В частности, С.И. Лучковская разделяет их по временному признаку: контроль может быть предварительным, текущим и последующим в то время, как валютные ограничения такой характеристики не имеют. На наш взгляд, валютные ограничения относятся к области валютного регулирования и, как таковые, подлежат валютному контролю, т. е. первичным моментом валютных ограничений является не контроль, а регулирование, а контроль в данном случае носит производный характер¹³.

Различными авторами даются характеристики валютного контроля, имеющие частный характер (чаще всего это связано с рассмотрением вопросов, связанных с валютным контролем). Например, Е.В. Карманов связывает валютный контроль с совершением сделок с валютными ценностями и отмечает, что валютный контроль направлен на регулирование порядка заключения сделок с валютными ценностями¹⁴; Н.М. Артёмов определяет валютный контроль как совокупность требований, предъявляемых к юридическим и физическим лицам¹⁵; валютный контроль рассматривается отдельными авторами в контексте реализации валютной и экономической политики¹⁶ и т. д. Все эти характеристики в основе правильны, однако носят частный характер и имеют целью раскрыть понятие валютного контроля в том или ином аспекте.

Справедливой представляется позиция С.И. Лучковской, состоящая в определении валютного контроля как деятельности специально уполномоченных контролирующих субъектов (органов и агентов валютного контроля), проводимой путём применения законодательно закреплённых методов с целью обеспечения соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций подконтрольными субъектами (резидентами и нерезидентами)¹⁷.

На наш взгляд, вполне соответствуют необходимым условиям также определения валютного контроля, которые дают И.В. Хаменушко (валютный контроль — это вид государственного контроля, целью которого является осуществление органами валютного контроля и их агентами мероприятий, направленных на обеспечение законности при осуществлении валютных операций, и Н.В. Сапожников (деятельность государства в лице органов и агентов валютного контроля, направленная на обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций)¹⁹.

При этом следует уточнить, что этот вид деятельности осуществляется в правовой форме и представляет собой комплекс мероприятий административного характера (при финансовой наполненности их содержания). Указание на правовой характер валютного контроля имеет важное значение, поскольку его объектом являются не сами по себе валютные операции, а законность при их осуществлении.

А.Н. Козыриным была высказана точка зрения о том, что механизм валютного контроля является совокупностью двух составляющих — субъектной и функциональной составляющей, т. е. набора форм и методов контрольной деятельности²⁰.

С.И. Лучковская отмечает, что механизм валютного контроля представляет собой систему взаимосвязанных элементов, включающих в себя объект валютного контроля, субъектов и методы валютного контроля, с помощью которых реализуются цель, задачи и функции последнего²¹. Приведенные выше позиции А.Н. Козырина и С.И. Лучковской относительно состава механизма валютного контроля различны определяемыми этими учеными подходами к месту объекта валютного контроля в механизме валютного контроля. По нашему мнению, не следует включать объект валютного контроля в указанный механизм, поскольку объект — это не сам по себе контроль, а то, на что он направлен, объективная реальность. Столь же важными составляющими частями валютного контроля и его механизма являются, на наш взгляд, формы и другие элементы контрольной деятельности, его принципы, концептуальная направленность и др.

Вопрос об объекте валютного контроля необходимо осветить и в аспекте соотношения валютного контроля и конкретных объектов, на которые направлена деятельность субъектов валютного контроля в Азербайджанской Республике и в Украине. Л.А. Савченко отмечает, что в нормативных актах и в научной литературе речь может идти о «подконтрольных объектах», «объектах контроля», «предметах контроля», «объектах финансового контроля», «объектах государственного финансового контроля», «объектах государственного валютного контроля» и др.²²; а также используется термин «объект контрольного валютного правоотношения». Указанный терминологический ряд взаимосвязан и обусловлен основными параметрами объекта государственного финансового контроля с учётом особенностей валютного регулирования.

Содержание валютного контроля традиционно связывается с проведением валютных операций. Именно с этой стороны подходит к нему законодательство Азербайджанской Республики.

Ст. 14 Закона Азербайджанской Республики «О валютном регулировании» устанавливает, что «целью валютного контроля является обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций», а часть вторая этой же статьи определяет основные направления валютного контроля: а) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешения; б) проверка выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Азербайджанской Республики; в) проверка обоснованности платежей в иностранной валюте; г) проверка полноты и объективности учета и отчетности по валютным операциям, а также по операциям нерезидентов в валюте Азербайджанской Республики²³.

Представляется, что такое формулирование азербайджанского Закона имеет важное значение и существенно раскрывает содержание контрольной деятельности по проверке валютных операций подконтрольных субъектов — ведь проверяется не сам по себе объект (предмет), не всё, связанное с валютными операциями, не вся финансово-хозяйственная деятельность субъекта, а лишь соответствие закону осуществляемых операций. То есть в данном случае определяются содержание и принципы осуществления контрольных полномочий органов государственной власти.

Валютное законодательство, на наш взгляд, является специальным по отношению к общему законодательству, однако в процессе осуществления контроля анализируется не только оно, но и акты других отраслей законодательства. Кроме этого, контроль подлжет не только законность при осуществлении валютных операций, но и соблюдение условий лицензий на их осуществление.

К примеру, в Законе Азербайджанской Республики «О Центральном банке Азербайджанской Республики» установлено, что Национальный банк в соответствии с настоящим Законом «устанавливает общие правила выдачи лицензий банкам и иным кредитным учреждениям на осуществление валютных операций и выдаёт им лицензии в этих целях» (ст. 13)²⁴. В ст. 19 этого же Закона определены права и обязанности должностных лиц органов и агентов валютного контроля, которым предоставлено право приостанавливать действия или отзывать лицензии и разрешения на право осуществления валютных операций, выданные резидентам, включая уполномоченные банки, а также нерезидентам.

Декрет Кабинета Министров Украины «О системе валютного регулирования и валютного контроля» уделяет рассматриваемому вопросу отдельную статью (ст. 5), где указано, что Национальный банк Украины выдаёт индивидуальные и генеральные лицензии на осуществление валютных операций, которые подпадают под режим лицензирования в соответствии с этим Декретом. Генеральные лицензии выдаются коммерческим банкам и другим финансовым учреждениям Украины, национальному оператору почтовой связи на осуществление валютных операций, не требующих индивидуальной лицензии, на весь период действия режима валютного регулирования.

Уполномоченные банки и другие финансовые учреждения, национальный оператор почтовой связи, получившие генеральную лицензию Национального банка Украины на осуществление операций, связанных с торговлей иностранной валютой, имеют право открывать на территории Украины пункты обмена иностранных валют, в том числе на основании агентских соглашений с другими юридическими лицами — резидентами.

Индивидуальные лицензии выдаются резидентам и нерезидентам на осуществление разовой валютной операции на период, необходимый для осуществления такой операции.

В рассматриваемом Декрете приведен перечень операций, требующих лицензирования, а также установлено, что «получение индивидуальной лицензии одной из сторон валютной операции означает также разрешение на её осуществление другой стороной или третьим лицом, имеющим отношение к этой операции, если иное не предусмотрено условиями выдачи индивидуальной лицензии. Порядок и сроки выдачи лицензий, перечень необходимых для их получения документов, а также оснований для отказа в выдаче лицензий определяются Национальным банком Украины. Отказ в выдаче лицензии Национальным банком может быть обжалован в суде или хозяйственном суде»²⁵.

Проведенный сравнительно-правовой анализ правового регулирования валютных операций в Украине и Азербайджанской Республике дает основания для вывода о необходимости более детализированного закрепления в Законе Азербайджанской Республики «О валютном регулировании» основных положений, связанных с лицензированием валютных операций, статусом лицензий, порядком их выдачи, лицензионных условиях, а также порядок обжалования действий государственных органов и должностных лиц в