

Хаменушко И. В.

О НЕОБХОДИМОСТИ УЧЕТА ВЗАИМОСВЯЗИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ С БЮДЖЕТНЫМ ПРАВОМ ДЛЯ ПРАВИЛЬНОГО ПОНИМАНИЯ ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема взаимосвязи валютного регулирования и бюджетного права. Автор пытается определить место института валютного регулирования в системе финансового права. При этом он указывает на взгляды, которые начинают определять валютное право как отдельную комплексную отрасль, с чем автор не согласен. Автор считает, что нужно выделить валютное регулирование в его чистом виде, как институт финансового права. Публично-правовая цель валютного регулирования — защита валюты. Цель, совершенно отличная от цели частного правового регулирования. Автор говорит о значении валютных отношений, обосновывает их место в системе финансового права. При этом он проводит небольшой исторический экскурс, который дает многое для понимания валютного регулирования. Очень важный момент этой статьи в том, что она содержит примеры практических последствий представлений о вхождении валютного регулирования в состав комплексной «частно-публичной» отрасли права.*

***Ключевые слова:** валютное регулирование, финансовое право, система финансового права, институт финансового права, комплексная отрасль права, «частно-публичная» отрасль права, структура финансового права, валютное законодательство, валютные сделки, сделки с валютой.*

***Review.** The article concerns the problem of interrelation between the currency regulation and budget law. The author attempts to establish the position of the currency regulation within the system of financial law. He disagrees with the opinions establishing currency law as an independent complex branch of law. The author considers it necessary to single out currency regulation as an institution of financial law. The public law goal of currency regulation is to protect currency. Its goal is totally different from private law regulation. The author discusses the value of currency relations, establishing their role within the system of financial law. He also provides a historical insight, providing important matters for*

understanding currency regulation. Importantly, the article contains examples of practical consequences of including currency regulation within a complex private-public branch of law.

Keywords: *currency regulation, financial law, system of financial law, institution of financial law, complex branch of law, private-public branch of law, structure of financial law, currency legislation, currency deals, deals with currency.*

Бюджетное право, как основной институт финансового права, является центральным, системообразующим для этой отрасли. Все остальные институты группируются вокруг него, и их связь с финансовым правом определяется через соотнесение с финансовой деятельностью государства (публичной власти). Отношения, возникающие в процессе аккумуляции, распределения и использования бюджетных средств, составляющие ядро финансовой деятельности государства, как раз и являются предметом бюджетного права.

Это очевидные вещи, и о них, может быть, не стоило бы лишней раз напоминать, если бы не одно обстоятельство. Есть некоторые институты, отнесение которых к финансовому праву в рамках обычного подхода может показаться не вполне обоснованным. Если понимать финансовую деятельность государства традиционным образом, как деятельность, складывающуюся вокруг формирования и надлежащего использования бюджетных ресурсов публичной власти, а именно так ее и следует понимать, то первым «кандидатом на вылет» из особенной части финансового права покажется институт валютного регулирования. Казалось бы, где бюджет, и где валютные операции частных лиц, какая между ними связь? Даже налог на продажу наличной валюты давно отменен.

Между тем, в действительности валютное регулирование является органической частью финансового права и объективно связано с финансовой деятельностью, но эту связь надо выявить, она не лежит на поверхности. Есть несомненное ядро финансового права: бюджет, налоги, госрасходы и госкредит. И есть относительная

периферия, где очевидная связь с финансовой деятельностью убывает: государственное регулирование денежного обращения, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, валютное регулирование и т.п. Все это институты (подотрасли), регулирующие властные отношения между государством, с одной стороны, и оперирующими в финансовом секторе экономики субъектами, с другой. С уходом в прошлое государственной валютной монополии и монополии на банковскую и иную финансовую деятельность, связь периферии с финансовым правом нуждается в доказывании.

Конечно, можно поступить проще, и объявить отнесение всех «денежных» институтов к финансовому праву сугубо историческими причинами, традицией. Но этот упрощенный подход, на наш взгляд, может не лучшим образом сказаться на правильном понимании правовой природы самих этих институтов. Простота оборачивается усложнением теории, влекущим ошибки в практике.

Наглядный пример этого — формирование представлений о валютном праве как о самостоятельной комплексной отрасли права, бытующей в конечном итоге практически в изоляции от финансового права.

Валютное право — казалось бы, самое логичное название финансово-правового института, объединяющего все те нормы, которые связаны с правовыми мерами валютной политики государства и источником которых выступает законодательство о валютном регулировании и валютном контроле. Но это название уже закрепилось за комплексной отраслью права, которая создана, по нашему мнению, несколько искусственным путем.

Под валютным правом стало принято понимать комплексную отрасль права, объединяющую различные нормы, регулирующие общественные отношения по поводу валюты и валютных ценностей. Очевидно, что при таком подходе в этот комплекс попадает часть гражданско-правовых норм, потому что валютные операции — это в большинстве своем гражданско-правовые сделки и платежи по ним. По этой же логике в комплекс валютного права включаются отдельные нормы международного частного права, регулирующие международные контракты купли-продажи и т.п. А поскольку повод для формирования этой отрасли дает вмешательство публичной власти в валютные дела, то сюда же попадут и нормы, устанавливающие валютные ограничения, и нормы, вводящие правила контроля. Заодно с ними будут нормы международного публичного права, закрепляющие договоренности государств между собой о валютной политике и о функционировании международных финансовых институтов — МВФ, ЕБРР и т.д. То есть валютное право понимается как некое сочетание частного и публичного права.

Такой подход применен в работах многих уважаемых авторов, блестящих специалистов в валютном регулировании. Например, о валютном праве как комплексной отрасли права говорится в учебном пособии «Валютное право»¹ Д. Г. Алексеевой, С. В. Пыхтина, Н. В. Сапожникова, Я. М. Фальковской. В работе «Валютное право» под редакцией профессора Ю. А. Крохиной² этот подход несколько модифицирован, валютное право более точно

трактруется не как комплексная отрасль права, а как комплексная отрасль законодательства (в этой же работе приведен исчерпывающий обзор суждений различных авторов по вопросу о существовании комплексной отрасли валютного права).

Признавая ценность такого подхода, как научную, так и учебно-методическую, хотелось бы указать на существование другого пути, о котором, в увлечении комплексными отраслями, начали забывать: **нужно выделить валютное регулирование в его чистом виде, как институт публичного права, если совсем точно — институт финансового права.**

Рассмотрение норм валютного законодательства в составе некоего конгломерата, комплексной отрасли, представляется делом относительно менее полезным, чем рассмотрение этих норм исключительно в составе традиционной и общепризнанной отрасли финансового права. Корпус финансово-правовых норм влияет на нормы валютного регулирования решающим образом, он как бы входит в сферу притяжения ядра финансового права. Напротив, частноправовые нормы не влияют на валютное законодательство практически никак. Если сомневаетесь, попробуйте представить себе кодифицированный акт, который соответствовал бы валютному праву как комплексной отрасли законодательства — ничего не выйдет.

Характерное для комплексных отраслей наведение фокуса на сочетание частного права с публичным приводит к тому, что из поля зрения выпадает внутренняя взаимосвязь, взаимообусловленность собственно публично-правовых норм. Между тем, понимание этой взаимосвязи нужно для уяснения внутренней логики валютного регулирования. Механическое соединение правил совершения валютных операций, установленных валютным законодательством, с правилами других отраслей, напротив, затемняет эту логику.

¹ Валютное право: учеб. пособие / Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников, Я. М. Фальковская. — М.: Норма, 2007. — С. 15.

² Валютное право: учебник / Ю. А. Крохина, Н. Е. Абрамова, Л. И. Волова, Н. В. Плотникова, М. М. Прошунин; под ред. проф. Ю. А. Крохиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2011. (См. стр. 34 — определение, с. 35–37 разбор различных точек зрения).

У валютного регулирования своя, публично-правовая цель — защита национальной валюты. Цель эта не имеет ничего общего целью частноправового регулирования, призванного защитить гражданский оборот, обеспечить его устойчивость. Эту разницу целей надо четко понимать. Зачастую они противоречат друг другу, и ничего страшного в этом нет. Противоречия надо осознавать, а не затушевывать. Нормы частного и публичного права в рамках одной отрасли права не образуют никакого гармоничного единства, это невозможно и не нужно. В зависимости от экономической ситуации государство усиливает или ослабляет контроль на валютном рынке. При этом, благодаря независимости частного права от публичного, нет нужды каждый раз менять Гражданский кодекс, когда вносятся поправки в закон о валютном регулировании. Сделки как заключались, так и заключаются, просто некоторые из них бывают временно недоступны из-за работы валютного регулирования.

Разумеется, валютное регулирование, понимаемое в узкоспециальном, ограниченном, ключе, не образует ни отрасли права, ни отрасли законодательства.

Валютное регулирование — это один из основных институтов финансового права; об этом как о само собой разумеющемся факте говорится в классических учебниках по финансовому праву¹. Не устарела ли эта точка зрения?

¹ См., например: Финансовое право: учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятеко.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.— С. 28. См. также: Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Норма, 2008 г. Стр. 87.

В рамках теоретической концепции комплексной отрасли права (законодательства) то, что нормы валютного регулирования трактуются одновременно и как часть комплексной отрасли, и как часть традиционной отрасли финансового права, не является противоречием.

Отнесение валютного регулирования к числу институтов финансового права, наряду с бюджетом и налогами, на первый взгляд кажется данью традиции советского финансового права. В условиях валютной монополии все валютные ресурсы страны представляли собой часть государственных финансов.

Сейчас это не так. Валютные операции в основе своей представляют имущественные отношения равных субъектов между собой, регулируемые нормами гражданского права (международного частного права — при наличии иностранного элемента). Другое дело, что государство, защищая национальную валюту, вынуждено в эти частные отношения вторгаться и обременять их участников дополнительными публично-правовыми обязанностями. Это в первую очередь обязанности каждого из них в отдельности перед властным субъектом — государством; лишь во вторую очередь, опосредованно, они влияют — как один из множества других факторов, не обязательно правовых — на отношения участников между собой. Поэтому соответствующие нормы, регулирующие, возникающие связи власти и подчинения, относятся к публичному праву.

Как указывает С. С. Алексеев, «В правовой системе наряду с основными подразделениями, которые обособляются по юридическим режимам, выраженным в особых методах и механизмах регулирования, имеются образования комплексного характера, такие как морское право, банковское право, хозяйственное право, страховое право, природоохранительное право.

Эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях... Во вторичную структуру они входят, все время оставаясь нормами гражданского, уголовного, административного, трудового и т. д. права» (Алексеев С. С. Общая теория права: учебник.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Проспект, 2009.— С. 180).

Другой вопрос, имеет ли смысл рассматривать валютное законодательство как элемент комплексной отрасли, называемой «валютное право».

К публичному, хорошо — но почему именно к финансовому?

Финансовое право регулирует общественные отношения, так или иначе связанные с бюджетом, с финансовой деятельностью государства. Во времена натурального товарообмена, когда конкуренции валют разных эмитентов не было и не могло быть, не было и государственного интереса в регулировании предложения денег. Но вот уже когда люди использовали металлические деньги, такой интерес возник. Первоначально он был прост: получение дохода от монетной регалии. Роль государства (короля, правительства, казначейства — в общем, представителей публичной власти) при чеканке своих монет и перечеканке иностранных состояла в удостоверении веса и качества драгоценного металла. Каждый обладатель драгоценного металла в слитках или в иностранной монете мог принести его для перечеканки на монетный двор. Неудобный актив (неделимый слиток неизвестной пробы, иностранная монета неизвестного веса и пробы) превращался в удобный. За это государством взималась определенная плата.

Соответственно, обращение тех или иных монет определялось в первую очередь привычкой и удобством. Так, талер, он же «ефимок», т. е. ганзейская монета, был распространен среди купцов по всему миру. Монеты успешно обращались, как сейчас бы сказали, в роли «евровалюты», на рынках, далеких от стран-эмитентов. Появление в XVIII веке бумажных денег — сначала в виде долговых расписок крупных банков (банкнот), а затем и государственных денег, помимо удобства для пользователей, сопровождалось и неким дополнительным удобством для эмитентов. Оно состояло в отпадении физического, естественного ограничителя количества денег в обращении — напечатать их стало можно сколько угодно, если на это была санкция власти. Понимание того, что это приводит к обес-

цениванию денег, пришло не сразу. До 20-х годов XX век имели хождение вполне научные теории, возводившие платежную силу денег к авторитету выпускающего их государства¹.

Масштабная эмиссия бумажных денег для покрытия дефицита государственного бюджета ведет к инфляции и гиперинфляции, и, как следствие, к бегству населения от стремительно обесценивающейся валюты. Деньги, в платежную силу которых никто не верит, в обычных рыночных условиях стали проигрывать иностранным валютам более благополучных государств.

Неприятности государства, нарушившего эмиссионную дисциплину, имеют свойство приобретать характер порочного круга: чем дешевле деньги, тем больше их нужно государству для финансирования расходов. Налоговые поступления в национальной валюте обесцениваются. Для покрытия дефицита бюджета приходится выпускать все больше ничем не обеспеченных денег. В довершение всех бед все зарубежные расходы государству необходимо нести в твердой валюте, которую становится все сложнее приобретать на рыночных условиях из-за падения курса национальной валюты.

Оказавшись в такой ситуации в первой половине XX века, западноевропейские государства ввели валютное регулирование, то есть систему мер, позволяющую защитить национальные валюты нерыночными методами. В СССР, в силу приверженности нерыночным методам решения экономических проблем, валютное регулирование было доведено до своего логического завершения — валютной монополии (1937–1991 гг.).

Общий смысл защитных мероприятий сводился к тому, что население, промышленность

¹ Блестящий обзор этих теорий и их критики в трудах различных ученых содержится в монографии Л. Г. Ефимовой (Ефимова Л. Г. Банковские сделки: право и практика.— М.: НИМП, 2001.— С. 187–188).

и торговля лишались возможности бегства от национальной валюты. Путем административных мер восстанавливался спрос на национальную валюту, стабилизировался ее курс, со временем становилось возможным накопить резервы («обеспечение») и вернуть доверие к национальной валюте. В более или менее жестких вариантах валютное регулирование продержалось в Западной Европе до конца 80-х годов XX века. В России, Китае и ряде других государств оно сохраняется по сей день.

Таким образом, перефразируя одно общеизвестное высказывание, можно сказать, что валютное регулирование — это продолжение бюджетной политики другими средствами.

Не получится наполнить бюджет посредством налогов, если население будет платить их обесцененной национальной валютой. Не получится профинансировать бюджетные расходы, если в уплату за товары от государства поставщики не захотят принять обесцененную национальную валюту. Множество инструментов бюджетной политики в случае экономического кризиса будет недоступно государству, если оно не сможет обязать своих резидентов использовать национальную валюту, не запретит им искать финансового убежища в чужих валютах.

То, что связь валютного регулирования и бюджета — это прямая связь, продемонстрировали события бюджетного кризиса в отдельных странах Евросоюза. Государства, входящие в зону евро, лишены возможности прибегнуть к старому инструментарию XX века: к бесконтрольной эмиссии, инфляции и выстраиванию барьеров на пути международного перетока капиталов. Столкнувшись с бюджетным дефицитом страны зоны евро вынуждены вести жесткую бюджетную политику, урезать расходы, повышать налоги. Это, на самом деле, неплохо (хотя население Греции так, скорее всего, не думает) — ведь путь, который им закрыт, это опасный путь. Но мораль

этой истории применительно к валютному регулированию состоит в том, что только страна, не отказавшаяся от собственной национальной валюты, располагает определенным набором мер по спасению бюджета на случай критического развития событий. Эти меры могут быть реализованы только при поддержке валютного регулирования.

Валютное регулирование является частью финансовой деятельности государства, потому что:

1) валютное регулирование в обычных условиях экономической обстановки защищает от внешней конкуренции и обесценения национальную валюту, в которой исполняется бюджет;

2) валютное регулирование позволяет сократить побочные эффекты некоторых опасных, но нужных приемов решения бюджетных проблем в условиях кризиса.

А раз это так, то и нормы законодательства о валютном регулировании образуют институт финансового права и финансового законодательства, но никак не комплексную отрасль, за которой закрепилось наименование «валютное право».

В заключение — примеры негативных практических последствий представлений о вхождении валютного регулирования в состав комплексной «частно-публичной» отрасли права.

Первоначально, при переходе РФ к режиму валютного регулирования, законодатель как раз пошел по пути конструирования всех (кроме уголовных) санкций за нарушения валютного законодательства по модели имущественной гражданско-правовой ответственности¹. Не соответствующие валютному законодательству валютные операции признавались «недействительными сделками», а все полученное по таким сделкам подлежало взысканию в доход

¹ См. ст. 14 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 09.10.1992 г. № 3615–1.

государства. Такой подход был следствием ошибочного представления о том, что мерами такой ответственности защищаются нормы некой комплексной отрасли права, состоящей из гражданско-правовых и публично-правовых норм, регулирующих валютные операции.

Отождествление норм, устанавливающих валютные ограничения и меры валютного контроля, с нормами, устанавливающими гражданско-правовой режим валютных операций, приводило к представлению о том, что защита мер государственной политики в валютной сфере может проводиться с помощью имущественной гражданско-правовой ответственности или некоей ее разновидности («финансовой», «валютной» ответственности).

Отсюда — одиозный случай в арбитражной практике 90-х годов, когда организация, обратившаяся в арбитражный суд с иском о взыскании задолженности со своего контрагента, получила в итоге судебное решение о взыскании с истца и ответчика всего полученного по незаконной сделке в доход государства.

Об этих уроках прошлого приходится напоминать, поскольку такой подход, во-первых, может встретиться в специальной литературе 90-х годов, а, во-вторых, заблуждения относительно правовой природы мер юридической ответственности, защищающих интересы государства в сфере финансов, частично не изжиты до сих пор. Примером этого служат споры вокруг правовой природы ответственности по ст. 74 Федерального закона о Центральном банке, применяемой, среди прочего, к уполномоченным банкам, нарушившим валютное законодательство.

Таким образом, «привязка» валютного регулирования к частному праву грозит ошибочным представлением о том, что нарушение валютного законодательства сопровождается якобы признанием недействительности контракта в публичных целях.

Теперь перевернем ситуацию.

Должно ли лицо исполнять контракт, если исполнить его можно, только нарушив валютное законодательство? Что будет, если лицо — должник не станет исполнять условия договора, ссылаясь на валютные ограничения, запреты или меры контроля, исходя из представления о том, что это часть единой правовой материи? Должен ли суд по иску кредитора обязать лицо исполнить контракт, пусть и с нарушением закона?

Отношения равных сторон в валютных сделках и сделках с валютой регулируются гражданским правом, эти отношения основаны на договорах. Валютные обременения установлены публичным правом, их предмет — поведение лица, а не его договорные отношения с контрагентом. Например, правило репатриации адресовано государством экспортеру. Государство дает экспортеру властное предписание, обеспеченное мерами государственного принуждения, обеспечить возврат выручки в страну. Складывается властное отношение государства и экспортера. Но правило репатриации не регулирует взаимоотношения экспортера с зарубежным контрагентом, и уж тем более не регламентирует прав и обязанностей зарубежного контрагента — по крайней мере, если говорить о прямом правовом регулировании, а не о косвенном воздействии. Представим, что экспортер откажется от поставки товара на том основании, что по недосмотру в контракте оказалось условие, позволяющее покупателю удержать часть платежа за товар в счет встречных денежных обязательств экспортера (договорных штрафов, задолженности по закупкам комплектующих и т.п.). Вряд ли в такой ситуации экспортер встретит понимание со стороны контрагента или суда. Отказаться от поставки он не может, нарушителем становиться не хочет.

Правила валютного законодательства не обладают безусловным приоритетом, они

не отменяют противоречащих им условий контракта автоматически (либо вообще не могут их отменять). Очевидно, что обратное утверждение тоже справедливо (контракт не отменяет публичных правил).

Об этом следует помнить, в особенности при заключении внешнеэкономических сделок, чтобы не оказаться перед выбором между договорными санкциями и санкциями за нарушение валютного законодательства.

Резюмируя, получим, что представление о валютном регулировании как о естественном продолжении бюджетно-финансовой деятельности государства позволяет правильно оценивать задачи и последствия конкретных мер валютного регулирования. Напротив, включение валютного регулирования в част-

но-публичный конгломерат комплексной отрасли под названием «валютное право» приводит к избыточным трудностям и ошибкам, открывает дорогу к расшатыванию стабильности гражданского оборота под видом внешне последовательной реализации норм публичного права.

Валютное регулирование должно оставаться в сфере притяжения ядра финансового права — бюджетного права. Иначе, если начавшаяся с периферийных институтов финансового права тенденция сохранится, то не за горами создание таким же механическим путем бюджетного права как комплексной отрасли права — ведь бюджетные средства расходуются путем заключения гражданско-правовых сделок.

Библиография

1. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: Проспект, 2009.;
2. Валютное право: учеб. пособие / Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников, Я. М. Фальковская.— М.: Норма, 2007.;
3. Валютное право: учебник / Ю. А. Крохина, Н. Е. Абрамова, Л. И. Волова, Н. В. Плотникова, М. М. Прошунин; под ред. проф. Ю. А. Крохиной.— 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Юрайт, 2011.;
4. Ефимова Л. Г. Банковские сделки: право и практика.— М.: НИМП, 2001.; Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Норма, 2008 г.;
5. Финансовое право: учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко.— 2-е изд., перераб. и доп.— М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

References (transliterated)

1. Alekseev S. S. Obshchaya teoriya prava: uchebnik.— 2-e izd., pererab. i dop.— M.: Prospekt, 2009.;
2. Valyutnoe pravo: ucheb. posobie / D. G. Alekseeva, S. V. Pykhtin, N. V. Sapozhnikov, Ya. M. Fal'kovskaya.— M.: Norma, 2007.;
3. Valyutnoe pravo: uchebnik / Yu. A. Krokhina, N. E. Abramova, L. I. Volova, N. V. Plotnikova, M. M. Proshunin; pod red. prof. Yu. A. Krokhinoi.— 3-e izd., pererab. i dop.— M.: Yurait, 2011.;
4. Efimova L. G. Bankovskie sdelki: pravo i praktika.— M.: NIMP, 2001.; Krokhina Yu. A. Finansovoe pravo Rossii: uchebnik. 3-e izd., pererab. i dop.— M.: Norma, 2008 g.;
5. Finansovoe pravo: uchebnik / A. B. Bylya, O. N. Gorbunova, E. Yu. Gracheva i dr.; отв. red. E. Yu. Gracheva, G. P. Tolstopyatneko.— 2-e izd., pererab. i dop.— M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008.