

Правовое регулирование финансового контроля в сфере денежного обращения в Российской Федерации

Ситник Александр Александрович

*кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
Московского государственного юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)*

В настоящее время все государства мира стремятся контролировать денежные потоки. Контроль в сфере денежного обращения позволяет проследить источники происхождения денежных средств, полноту и своевременность выполнения фискальных обязательств перед государством, целевой характер использования государственных средств и т.д. Следовательно, государственный финансовый контроль в сфере денежного обращения пронизывает все финансовые правоотношения.

Желание контролировать денежные потоки приводит к введению ограничений для субъектов финансово-хозяйственной деятельности по осуществлению расчетов. Наиболее ярким образом это проявляется в сфере расчетов организаций. Так, в Российской Федерации все организации обязаны хранить свободные денежные средства на банковских счетах, а расчеты наличными денежными средствами с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ограничены суммой в сто тысяч рублей (чуть больше 1 300 евро). Аналогичным образом ограничиваются и наличные расчеты в иностранной валюте: их сумма не должна превышать в эквиваленте 100 тыс. рублей по официальному курсу ЦБ РФ на дату проведения наличных расчетов. Предельный размер наличных расчетов устанавливается в отношении каждого договора по всем обязательствам (прямо установленным и (или) вытекающим из него) как в период действия, так и после окончания срока действия указанного договора. Исключением из данного правила являются расчеты, производимые в целях осуществления выплат работникам, включенных в фонд заработной платы, выплат соци-

ального характера, на личные (потребительские) нужды индивидуального предпринимателя, не связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности, и выдачу работникам денег под отчет.

Одной из основных мировых тенденций правового регулирования денежного обращения является ведение ограничения на расчеты физических лиц наличными денежными средствами. Особенно это касается стран членов Европейского союза. Так, Председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер в одном из своих выступлений заявил, что расчеты наличными деньгами на территории ЕС должны быть практически полностью ограничены к 2018 году. Например, с декабря 2012 года в Италии максимальный размер расчетов наличными составляет 999,99 евро. Оплата на сумму, равную или превышающую 1000 евро, осуществляется с использованием дебетовых карт, кредитных карт, непередаваемого чека или банковского платежа. Во Франции лимит расчетов наличными установлен в размере: 3000 евро – для фискальных резидентов, 15 тыс. евро – для нерезидентов, действующих в качестве покупателей, и 3 тыс. евро – для нерезидентов-продавцов. С января 2014 года оплата налогов, пошлин, штрафов, а также оплата больничных счетов и арендных платежей государственным учреждениям лимитирована суммой 300 евро¹. В Испании с 19 ноября 2012 года введен лимит расчетов наличными для резидентов – 2,5 тыс. евро, для нерезидентов – 15 тыс. евро².

Актуальна данная проблема и для ФРГ. Насколько мне известно, в немецком обществе ведется дискуссия относительно целесообразности введения ограничения расчетов наличными в размере 5000 тыс. евро (по другой имеющейся информации 500 евро). Противники введения такого ограничения даже провозгласили Германию страной наличных денег (*Deutschland ist ein Bargeldland*)³

В Российской Федерации еще в конце 2013 года Минфин России предложил ограничить расчеты граждан суммой 600 тыс. ру-

¹ Articles D112 -3 et D112 -4 Code monétaire et financier.

² Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude//«BOE» núm. 261, de 30 de octubre de 2012, páginas 76259 a 76289 (31 págs.).

³ <http://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge/altersvorsorge-sparen/zahlungsverkehr-deutschland-ist-ein-bargeldland/7266436.html>, zuletzt besucht am 24.04.2018.

блей⁴ (примерно 8000 евро). В то же время до сегодняшнего дня данное ограничение не введено.

Можно предположить, что в целях ограничения наличных расчетов 4 мая 2016 года Европейский Центральный банк принял решение прекратить к 2018 году выпуск банкнот в 500 евро⁵ с одновременным выпуском в обращение банкнот новой серии в 100 и 200 евро.

По мысли официальных лиц введение лимита на расчеты наличными деньгами населением должно способствовать борьбе с легализацией (отмыванием) денег, полученных преступным путем и в целях финансирования терроризма. Действительно, невозможность проследить источник поступления денег делает наличность основным инструментом отмывания денежных средств, полученных преступным путем. Для незаконного обналичивания используются как фирмы-однодневки, так и крупные банки, многие из которых лишаются своей лицензии именно в связи с участием в проведении такого рода операций. Безналичные расчеты легче контролировать, они обеспечивают большую прозрачность, позволяют определить источник поступления денежных средств.

В то же время существует и другие причины лимитирования расчета наличными деньгами, о которых, как правило, не принято говорить. Так, перевод расчетов преимущественно в безналичную плоскость позволит поддержать национальную банковскую систему. Особенно актуально это в случае возможно введения отрицательных процентных ставок по вкладам, когда хранить деньги в банках становится просто не выгодным. Кроме того, это позволит государству сэкономить в части расходов, связанных с производством, перевозкой и уничтожением денег.

Между тем следует понимать, что само по себе лимитирование расчета наличными деньгами не приведет к повышению эффективности борьбы с отмыванием денежных средств, полученным преступным путем. Очевидно, что это никак не повлияет на усиление борьбы с терроризмом. Для сравнения можно говорить о том, что оборот оружия также запрещен, что не мешает террористам и прочим преступникам использовать его. Аналогичным образом и ограничение расчета наличными не будет действовать при совер-

⁴ Кукол Е. «Мерседесы» по карточкам//ПГ. 13.06.2013. № 5805 (132).

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html>, zuletzt besucht am 24.04.2018.

шении незаконных операций по приобретению наркотических средств, оружия и т.д.

Что же касается борьбы с коррупцией и отмытием денег, полученных преступным путем, то представляется, что повышение эффективности мер государственного регулирования в данной сфере возможно лишь в условиях усиления контроля за расходами физических лиц.

В настоящее время в России такой контроль развит чрезвычайно слабо. Так, действующий Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁶, носит весьма ограниченный характер. Во-первых, данный Федеральный закон касается лишь определенной категории субъектов – лиц, замещающих государственные должности. Во-вторых, имеющиеся пробелы в порядке подтверждения соответствия расходов физического лица его доходам нивелируют само значение данного механизма. Так, широко известно, что в целях соответствия предъявляемым требованиям государственные чиновники практикуют расторжение брака с их супругами (на которых заблаговременно «переписывается» имущество), заключение фиктивных договоров займа с другими физическими лицами, а также заключение иных фиктивных сделок с лицами, не попадающими под требования Федерального закона о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам. Кроме того, в сегодняшнем виде данный закон позволяет легально тратить на порядок больше официально заработанных денежных средств. Разрешение рассматриваемой проблемы возможно только в условиях введения контроля за расходами всех физических лиц, а также закрепления возможности проведения встречных проверок физических лиц-контрагентов.

Также в целях усиления контроля за наличным денежным обращением планируется ввести онлайн мониторинг кассовых операций. Так, с 1 августа 2014 года по 1 февраля 2015 года в четырех субъектах Российской Федерации⁷ был проведен эксперимент по

⁶ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

⁷ На основании Постановления Правительства РФ от 14.07.2014 № 657 «О проведении в 2014–2015 годах эксперимента по применению контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в целях совершенствования порядка ее регистрации и применения» // СЗ РФ. 2014. № 29. Ст. 4158.

применению контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в целях совершенствования порядка ее регистрации и применения. Суть данного эксперимента заключалась в том, что организации и индивидуальные предприниматели-участники эксперимента одновременно с выдачей кассовых чеков покупателю обязались передавать информацию о проведенных операциях операторам фискальных данных, которые в свою очередь передавали данную информацию налоговым органом через сеть «Интернет». Участие в эксперименте носило добровольный характер. По результатам эксперимента был подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»⁸, который вводит обязанность организаций и индивидуальных предпринимателей передавать соответствующую информацию с контрольно-кассовой техники в налоговые органы в режиме реального времени.

Еще одной актуальной проблемой правового регулирования контроля в сфере денежного обращения в Российской Федерации является проблема неэффективности валютного контроля. Валютный контроль в России существует уже более 25 лет. Его суть заключается в том, что специально уполномоченные органы валютного контроля, к которым относятся Центральный банк Российской Федерации, Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба, а также агенты валютного контроля (кредитные организации, имеющие лицензию на совершение операций с иностранной валютой (уполномоченные банки), а также профессиональные участники рынка ценных бумаг), осуществляют контроль соблюдения резидентами и нерезидентами действующих валютных ограничений. Среди таких валютных ограничений можно назвать, например, правило репатриации, согласно которому резиденты обязаны зачислить на счета в уполномоченных банках Российской Федерации денежные средства, полученные ими по внешнеторговым контрактам. Кроме того, действует общий запрет на совершение валютных операций между резидентами, введена

⁸ Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

обязанность по ведению учета и предоставлению отчетности по совершаемым валютным операциям, обязанность по уведомлению налоговых органов об открытии счетов за рубежом и т.д.

Как отмечается в преамбуле Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁹ целью данного Федерального закона (а следовательно, и системы валютного регулирования и валютного контроля) является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества. Между тем в последние полтора года, сопровождавшихся резким падением курса национальной валюты, стало очевидно, что ни валютное регулирование, ни валютный контроль не обеспечивают выполнение возложенной на них задачи. Можно говорить о том, что сейчас валютный контроль и связанные с ним валютные ограничения являются атавизмом, которые создают существенные административные барьеры для субъектов внешнеэкономической деятельности. Полагаю, что на сегодняшний день Российская Федерация не может полностью отказаться от валютного регулирования и валютного контроля. Между тем система правового регулирования валютных отношений, по моему мнению, должна быть существенно пересмотрена в сторону либерализации правил совершения валютных операций.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.