

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»
Юридический факультет

Кафедра таможенного, административного и финансового права

Осуществление валютного контроля таможенными органами

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 366 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
профиль подготовки «Налоговое, бюджетное, банковское право»
Минаевой Оксаны Александровны

Научный руководитель
профессор кафедры таможенного,
административного и финансового права 03.11.18 О.Ю. Бакаева
подпись, дата

Зав. кафедрой таможенного,
административного и финансового права С.А. Овсянников
подпись, дата

Саратов 2018

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Государственное регулирование валютных отношений представляет собой комплекс мер, направленных на предотвращение масштабных колебаний валютного рынка, ограничение оттока значительных валютных ресурсов из национальной экономики и способствующих их концентрации в руках государства в целях финансирования приоритетных отраслей национального народного хозяйства.

За последние полтора года система валютного контроля подверглась глубокому реформированию, что требует серьезного теоретического осмысления.

В этой ситуации актуальность исследования, посвященного проблемам эффективности валютного контроля, осуществляемого таможенными органами в Российской Федерации, возрастает многократно.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы современного механизма валютного контроля, осуществляемого таможенными органами, не нашли своего должного отражения. В этой связи комплексно проблема валютного контроля в Российской Федерации, осуществляемого таможенными органами, представляется до настоящего времени недостаточно изученной.

Объектом исследования являются общественные отношения, урегулированные нормами финансового и таможенного права и складывающиеся в процессе осуществления таможенными органами валютного контроля за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации. Исследование поставленных вопросов проведено на основе анализа деятельности Федеральной таможенной службы.

Предметом исследования являются положения ТК ЕАЭС, валютного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов органов валютного регулирования, нормы финансового (бюджетного, налогового) и иных отраслей права, таможенного законодательства, регулирующие основы осуществления валютного контроля;

данные официальной статистики; научные концепции и положения, содержащиеся в юридической, экономической литературе по исследуемой и смежной с ней проблематике; сведения из Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов.

Цель и задачи исследования. Целью работы является всесторонний анализ валютного регулирования внешней торговли и валютного контроля таможенных органов, особенностей квалификации правонарушений в области валютного законодательства РФ, формулирование предложений по совершенствованию валютного контроля, осуществляемого таможенными органами, в системе мер по интеграции России в мировую экономику.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить следующий ряд задач:

- рассмотреть правовые основы системы валютного регулирования и валютного контроля внешнеторговой деятельности в Российской Федерации;
- оценить эффективность таможенного контроля за внешнеторговыми сделками и сформулировать практические предложения по совершенствованию механизма валютного контроля таможенными органами.

Нормативная основа исследования представлена использованными в работе нормативными актами, регулирующими отношения в области осуществления валютного контроля.

Теоретическую основу исследования для рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением валютного контроля таможенными органами, составили научные труды ученых, занимающихся данной проблематикой, а также материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы валютного контроля в современных условиях», состоявшейся 6 апреля 2017 г. на базе Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова.

Научная новизна исследования. В работе исследованы вопросы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации с учетом происходящих изменений действующего законодательства, особенности процесса

развития и совершенствования валютного контроля в России, осуществляемого таможенными органами, его эффективность с момента наделения ФТС России статусом органа валютного контроля.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Формулировка комплекса предложений по устранению причин и условий, способствующих совершению резидентами незаконных финансовых операций, пресечению нарушений валютного законодательства РФ, повышению эффективности осуществления таможенными органами валютного контроля, включающие в себя внесение изменений в Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», в части:

- наделения таможенных органов полномочиями по обращению в суд с заявлением о признании сделки недействительной и применении последствий недействительности сделки;

- наделения таможенных органов полномочиями по обращению в суд с иском о ликвидации номинальных юридических лиц в случае совершения ими неоднократного или грубого нарушения законов, контроль за исполнением которых входит в обязанности таможенных органов;

- установления разумного срока для исполнения обязанности по репатриации резидентом иностранной валюты и валюты Российской Федерации.

2. Обоснование научной позиции по организации категорирования участников ВЭД по направлению валютного контроля с использованием алгоритма, основанного на оценке вероятности совершения резидентами нарушения валютного законодательства. При этом в качестве критериев категорирования предложено использовать такие показатели, как:

- фактическое отсутствие лица по месту государственной регистрации;
- наличие задолженности лица перед федеральным бюджетом по административным штрафам (наложенным по фактам нарушений таможенного, валютного законодательства);

- наличие информации об осуществлении лицом финансово-хозяйственной деятельности;

– использование лицом подложных документов при осуществлении внешнеэкономической деятельности;

– наличие информации о совершении с участием лица сомнительных финансовых операций и другие критерии.

3. Аргументация позиции о необходимости издания подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к порядку отнесения резидентов и нерезидентов к уровням риска, критерии и оценку уровней риска нарушений валютного законодательства, передачи указанной информации уполномоченным банкам и применения уполномоченными банками мер по их минимизации.

4. В целях оптимизации подхода к выбору объекта проверочных мероприятий выдвижение предложения о целесообразности внесения изменений в технологию формирования данных, содержащих признаки нарушений валютного законодательства путем сопряжения информации уполномоченных банков с признаками нарушений их клиентами валютного законодательства и информации о проводимых участниками ВЭД валютных операциях, получаемой от Банка России.

5. Обоснование предложения о создании Единого информационного банка данных товарно-транспортных накладных (ТТН) по сделкам во взаимной торговле (по аналогии с электронным банком данных товарно-транспортных накладных, оформленных грузоотправителями на территории Республики Беларусь), что позволило бы решить вопрос об использовании подложных ТТН по сделкам во взаимной торговле всех стран-участников ЕАЭС.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

Глава 1. Правовые и организационные основы осуществления валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации

Глава 2. Особенности выявления таможенными органами нарушений актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования Российской Федерации

Глава 3. Практические аспекты осуществления валютного контроля таможенными органами в современных условиях

Содержание работы. Валютный контроль является частью единой государственной системы финансового контроля. Это важнейший участок общей системы финансового контроля, от которого зависит устойчивость валюты Российской Федерации и стабильность внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Валютное законодательство Российской Федерации состоит из Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»¹ (далее — Закон 173-ФЗ) и принятых в соответствии с ним актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.

Валютный контроль в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля.

Органами валютного контроля в РФ являются Банк России, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ (часть 2 статьи 22 Закона № 173-ФЗ).

Согласно подп. "б" п. 1 Указа Президента РФ от 2 февраля 2016 г. N 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере"², а также Постановлению Правительства РФ от 13 апреля 2016 г. N 300 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (подп. "б" п. 4 и подп. "б" п.10)³, с учетом

¹ См.: Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ, 2003. № 50. ст. 4859; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29 декабря 2017 г.

² См.: Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере" // СЗ РФ, 2016. № 6. Ст. 831.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2016 г. № 300 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ, 2016. № 17. Ст. 2399.

подп."б" п.2 и п.4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"⁴ в связи с ликвидацией Федеральной службы финансово-бюджетного надзора России на ФТС России и ФНС России возложены полномочия органов валютного контроля в соответствующей сфере деятельности.

Компетенция ФТС России в области валютного контроля определена Федеральным законом от 27 ноября 2010 года N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации"⁵ (ст.12) и Положением о Федеральной таможенной службе (п.5.3.3)⁶ и заключается в осуществлении государственной функции по контролю за осуществлением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и некредитных финансовых организаций) валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в РФ и их вывозом из РФ, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в РФ и их вывозом из РФ.

Проверки являются особой формой осуществления валютного контроля, представляющей собой упорядоченную совокупность контрольных действий должностных лиц таможенных органов, направленных на:

- выявление и пресечение нарушений валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, правил ведения учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов;
- предупреждение и предотвращение таких нарушений;
- повышение эффективности применяемых методов контроля.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 28 сентября 2017 г.) //СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

⁵ См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29 декабря 2017.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 "О Федеральной таможенной службе" (вместе с "Положением о Федеральной таможенной службе") (в ред. от 12 июня 2017 г.) // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4823; 2017. № 25. Ст. 3689.

Таможенные органы проводят проверки соблюдения требований валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов⁷.

С момента наделения таможенных органов статусом органа валютного в 2016 году таможенными органами было проведено более 5 тыс. проверок по направлению валютного контроля, в результате которых выявлено около 13 тысяч нарушений валютного законодательства⁸, возбуждено 6 297 дел об АП, что на 19% больше, чем в 2015 году, вынесено штрафов на сумму около 92 млрд. рублей.

Анализ результатов валютного контроля показал, что наибольшее количество административных нарушений и признаков уголовных преступлений связано с невозвращением денежных средств за неввезенные в Российскую Федерацию товары (ч.5 ст. 15.25 КоАП РФ) и незачислением выручки при экспорте товаров (ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ). Выявляемые нарушения, как правило, связаны с проведением авансовых платежей по импортным контрактам.

По данным, содержащимся в АИС «Правоохрана», установлено, что с момента наделения таможенных органов статусом органа валютного контроля (с 16.04.2016) по настоящее время, наибольшая сумма дебиторской задолженности образовалась по штрафам, наложенным по результатам рассмотрения дел об АП по ч. 5 ст. 15.25 КоАП РФ (невозвращение денежных средств за неввезенные в РФ товары) – 91% от общей суммы дебиторской задолженности.

Это связано с тем, что подавляющая часть нарушений валютного законодательства совершаются номинальными юридическими лицами (фирмами-однодневками) и на момент наступления исполнения обязательств по контрактам, когда таможенные органы могут их привлечь к административной

⁷ См.: Приказ ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621 "Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования" (Зарегистрировано в Минюсте России 27 июня 2013 г. № 28909) (в ред. от 28 января 2015 г.) // Российская газета. 2013. № 157; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 30.

⁸ См.: Аксенова М. Новый уровень валютного контроля // Таможня. Информационно-аналитическое обозрение. 2017. № 17 [424]. С.10-11.

ответственности, местонахождение ни самих организаций, ни их руководителей/учредителей установить не возможно, и соответственно не с кого взыскать штрафы.

В настоящее время законодательство РФ не позволяет не проводить проверки в случае наличия у юридического лица только признаков фирмы-однодневки, таможенные органы при выявлении признаков нарушений обязаны проводить проверки, возбуждать дела об АП и как следствие наращивать дебиторскую задолженность.

Недобросовестные участники ВЭД с целью вывода денежных средств, как правило, устанавливают длительные сроки исполнения обязательств по контрактам и в условиях либерализации законодательства Российской Федерации, в том числе и валютного, могут неограниченное количество пролонгировать контракты. В дальнейшем это позволяет им уклониться от административной и/или уголовной ответственности, в том числе с использованием дополнительных соглашений к контрактам. Так, по сведениям, содержащимся в информационных ресурсах таможенных органов, по внешнеторговым контрактам срок исполнения обязательств по которым истекает в 2020-2025 годах, авансовые платежи проведены 2013-2015 году, а товар по состоянию на конец 2017 года не ввезен. Это может косвенно свидетельствовать о том, что деятельность таких участников ВЭД фиктивна и не предполагает осуществления реальной внешнеэкономической деятельности.

Для обеспечения противодействия деятельности фирм-однодневок организована работа таможенных органов по выявлению, фиксации и передаче налоговым органам сведений, необходимых для исключения номинальных лиц из единого государственного реестра юридических лиц и предотвращения регистрации новых юридических лиц теми же учредителями. Так, с начала 2016 года по настоящее время в налоговые переданы сведения о более чем 1500 лицах (например, для принятия решения об исключении юридического лица из ЕГРЮЛ).

Однако результативность указанного взаимодействия остается недостаточно эффективной – лишь в отношении 13% лиц, переданных в налоговые органы, было принято решение об исключении из единого реестра. Более чем по 600 лицам информация от налоговых органов не поступала.

Для обеспечения возможности самостоятельного применения таможенными органами превентивных мер противодействия нарушениями валютного законодательства необходимо внести на рассмотрение комплексные законодательные инициативы, предусматривающие наделение таможенных органов следующими полномочиями:

- обращаться в суд с иском о признании внешнеторговых сделок недействительными и применении последствий недействительности сделки.
- обращаться в суд с иском о ликвидации номинальных юридических лиц в случае совершения ими неоднократного или грубого нарушения законов, контроль за исполнением которых входит в обязанности таможенных органов.

Также целесообразно рассмотреть вопрос по организации категорирования участников ВЭД по направлению валютного контроля с использованием алгоритма, основанного на оценке вероятности совершения резидентами нарушения валютного законодательства. При этом в качестве критериев категорирования необходимо использовать такие показатели, как:

- фактическое отсутствие лица по месту государственной регистрации;
- наличие задолженности лица перед федеральным бюджетом по административным штрафам (наложенным по фактам нарушений таможенного, валютного законодательства);
- наличие информации об осуществлении лицом финансово-хозяйственной деятельности;
- использование лицом подложных документов при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- наличие информации о совершении с участием лица сомнительных финансовых операций и другие критерии.

Отнесение органами валютного контроля резидентов к уровням риска необходимо производить на основе анализа проводимых ими, а также взаимосвязанными с ними лицами валютных, таможенных, регистрационных и иных операций, которые могут свидетельствовать о фиктивности деятельности организаций. Для оптимизации результатов категорирования участников ВЭД также представляется целесообразным расширить состав получаемых ФТС России по межведомственным каналам связи сведений о деятельности резидентов и результатах осуществляемых в отношении них контрольных мероприятий.

Реализация предлагаемого порядка позволит уполномоченным банкам применять в отношении клиентов дифференцированные в зависимости от уровня их риска меры воздействия, предусмотренные Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"⁹ (далее - Закон № 115-ФЗ).

Анализ правоприменительной практики таможенных органов указывает на недостаточную эффективность применения в отношении нарушителей валютного законодательства установленных мер административного и уголовного воздействия, что обуславливается пробелами в валютном законодательстве.

Система валютного контроля, сформированная Законом № 173-ФЗ, ориентирована на выявление органами и агентами валютного контроля фактов нарушений валютного законодательства и не предусматривает механизмов предотвращения случаев их совершения.

Установленное статьей 19 Закона № 173-ФЗ базовое требование по репатриации денежных средств от внешнеторговой деятельности действует применительно к условиям заключенных резидентами внешнеторговых договоров как по сумме денежных обязательств, так и по срокам их исполнения, что позволяет недобросовестным лицам злоупотреблять гражданскими правами в целях незаконного вывода капитала из Российской Федерации путем совершения мнимых (притворных) сделок.

⁹ См.: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2001, № 33 (ч.1). Ст. 3418; 2017, № 31 (ч.1). ст. 4816.

Как следствие, в большинстве случаев днем совершения нарушения валютного законодательства является дата истечения сроков исполнения обязательств по внешнеторговым контрактам, наступающая спустя длительное время после совершения резидентами действий, направленных на незаконный вывод денежных средств из Российской Федерации, что позволяет лицам, совершившим нарушение, скрыть следы преступлений, уничтожить доказательства или принять иные меры, лишаящие уголовное или административное производство какой-либо перспективы.

Вариант решения данной проблемы – внесение изменений в Закон № 173-ФЗ, в части, установления разумного срока для исполнения обязанности по репатриации резидентом иностранной валюты и валюты Российской Федерации, например, 1 год с момента проведения последней валютной операции.

Реализация вышеуказанных предложений требует не только внесения изменений в Законы № 173-ФЗ и № 311-ФЗ, а также издания подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к порядку отнесения резидентов и нерезидентов к уровням риска, передачи указанной информации уполномоченным банкам и применения уполномоченными банками мер по их минимизации.

Также немаловажно обратить внимание на проведение валютного контроля при осуществлении взаимной торговли в рамках ЕАЭС. С появлением Таможенного союза и либерализацией современного законодательства совершенствуются и технологии отмывания денежных средств. В основу преступных схем обычно заложен стандартный набор критериев с незначительными ситуационными модернизациями. В числе определяющих - как раз отсутствие таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых через внутренние границы ЕАЭС. В соответствии с действующим законодательством сведения о взаимной торговле, заявляемые в статистических формах российскими участниками взаимной торговли, носят лишь уведомительный характер, поскольку обязательное представление подтверждающих эти сведения документов в таможенный орган законодательно в России не предусмотрено.

В целях повышения эффективности осуществления валютного контроля во взаимной торговле для установления достоверности транспортных и товаросопроводительных документов целесообразно создание Единого информационного банка данных товарно-транспортных накладных (ТТН) по сделкам во взаимной торговле (по аналогии с электронным банком данных товарно-транспортных накладных, оформленных грузоотправителями на территории Республики Беларусь), что позволило бы решить вопрос об использовании подложных ТТН по сделкам во взаимной торговле всех стран-участников ЕАЭС.

Внедрение указанных норм в законодательство позволит создать эффективный механизм предотвращения органами валютного контроля незаконных валютных операций и обеспечения возврата в Российскую Федерацию незаконно выведенных активов.

Заключение. Проведенное исследование в рамках поставленной цели и выдвинутых задач позволило рассмотреть теоретические, организационно-правовые и экономические вопросы таможенного контроля валютных отношений в России на основе анализа деятельности Федеральной таможенной службы.

В работе исследованы вопросы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации с учетом происходящих изменений действующего законодательства, особенности процесса развития и совершенствования валютного контроля в России, осуществляемого таможенными органами, его эффективность с момента наделения ФТС России статусом органа валютного контроля.

Отдельное внимание в работе уделено особенностям квалификации нарушений положений валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования. Правильная квалификация деяния – необходимое условие законности всей правоприменительной деятельности таможенных органов. Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, неустановление обязательных элементов состава правонарушения исключает наличие состава и влечёт прекращение производства

по делу об административном правонарушении. Также неправильная квалификация может повлечь незаконное привлечение к административной ответственности.

Необходимо отметить, что в настоящее время деятельность таможенных органов по направлению валютного контроля ориентирована на полномасштабный анализ внешнеторговой деятельности участника ВЭД при выборе объекта проверки и выявление, в том числе нарушений, имеющих признаки уголовных преступлений.

Дальнейшая работа по реализации таможенными органами функции органа валютного контроля, должна быть сосредоточена, прежде всего, на следующих основных направлениях:

- совершенствование работы таможенных органов по контролю за соблюдением участниками ВЭД требований актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования;

- развитие механизма превентивного противодействия схемам незаконного вывода денежных средств за рубеж на основе применения таможенными органами риск-ориентированного подхода, в том числе с использованием межведомственного и международного взаимодействия по данному направлению;

- обеспечение выполнения таможенными органами мероприятий по взысканию (списанию) административных штрафов.

Наделение ФТС России статусом органа валютного контроля позволит полноценно реализовать цепочку последовательных действий – от выбора объектов контрольно-надзорных мероприятий до привлечения нарушителей к ответственности и взыскания с них штрафов, призванных компенсировать урон, нанесенный экономическим интересам государства противозаконной деятельностью.