

О некоторых вопросах целесообразности принципов валютного регулирования и валютного контроля в современных условиях

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о соответствии принципов валютного регулирования и валютного контроля, закрепленных в Федеральном законе от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», основной цели государства в валютной сфере, а именно обеспечению устойчивости национальной валюты. Обращается внимание на необходимость пересмотра действия тех принципов, которые представляются нецелесообразными в контексте современных условий. Речь идет о приоритете экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования и об исключении неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов. Принципы единства внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации, а также единства системы валютного регулирования и валютного контроля в полной мере соответствуют обеспечению устойчивости национальной валюты.

Ключевые слова: принципы валютного права, валютное регулирование, валютный контроль, валютные ограничения, национальная валюта, репатриация валютной выручки, валютные спекуляции

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.123-130

Maria A. PEREPELITSA,

Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law)
perepelitsa.doca@mail.ru
33, ul. Dumenko, Krasnodar, Russia, 350089

Lyudmila V. BUTKO,

Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law)
lvbutko@mail.ru
39/1, ul. Sovetskaya, Krasnodar, Russia, 350063

On some Issues of the Expediency of the Principles of Currency Regulation and Currency Control in the Current Conditions

Abstract. This article examines the compliance of the principles of currency regulation and currency control enshrined in Federal Law No. 173-FZ of December 10, 2003, "On Currency Regulation and Currency Control", with



**Мария Александровна
ПЕРЕПЕЛИЦА,**

профессор кафедры
конституционного
и административного права
Кубанского государственного
университета,
доктор юридических наук
perepelitsa.doca@mail.ru
350089, Россия, г. Краснодар,
ул. Думенко, д. 33



**Людмила Васильевна
БУТЬКО,**

профессор кафедры
конституционного
и административного права
Кубанского государственного
университета,
доктор юридических наук
lvbutko@mail.ru
350063, Россия, г. Краснодар,
ул. Советская, д. 39/1

© Перепелица М. А.,
Бутько Л. В., 2026

the state's primary objective in the currency sphere, namely, ensuring the stability of the national currency. It also highlights the need to reconsider those principles that are deemed inappropriate in the current context. This article emphasizes the priority of economic measures in implementing state policy on currency regulation and the elimination of unjustified interference by the state and its agencies in the currency transactions of residents and non-residents. The principles of unified foreign and domestic currency policies of the Russian Federation, as well as the unified system of currency regulation and currency control, are fully consistent with ensuring the stability of the national currency.

Keywords: *principles of currency law, currency regulation, currency control, currency restrictions, national currency, repatriation of foreign currency earnings, currency speculation*

Принципы валютного регулирования и валютного контроля закреплены Федеральным законом от 10.12.2003 № 173 «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее — Закон № 173-ФЗ). На протяжении всего периода действия данный нормативный акт подвергался частым изменениям, а целый ряд статей утратил силу, в этой связи некоторые специалисты в данной сфере предлагают вообще отменить его и принять новый закон, соответствующий современной ситуации¹. При этом изменения, внесенные в Закон № 173-ФЗ в течение более чем 20-летнего срока его действия, никоим образом не затронули вопрос о принципах валютного регулирования и валютного контроля. С одной стороны, это понятно. Принципы права (общие, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые) — это постоянные правовые дефиниции, неизменные в течение длительного времени, задача которых — быть ориентирами в соответствующей правовой сфере. Но, с другой стороны, чтобы не превратиться в застывшие теоретические конструкции, все больше отдаляющиеся от реальности, они должны согласовываться с теми изменениями, которые происходят в регулируемых ими общественных отношениях. И с этих позиций принципы права могут и должны изменяться, адаптируясь под запросы сложившейся ситуации.

Принципы валютного регулирования и валютного контроля входят в систему принципов финансового права, основная цель которых — обеспечить удовлетворение публичных интересов в ходе осуществления государством финансовой деятельности. Поэтому в них также должно отражаться преобладание общественных интересов над отдельными частными интересами. Это константа, которая существует только в силу публичности самой природы финансовых правоотношений и независимо от сложившейся политической или экономической ситуации. А если при этом сама ситуация усложняется, порождая угрозы в сфере национальной, экономической и финансовой безопасности, то соответствие рассматриваемых принципов новым реалиям должно быть в полной мере адекватным.

¹ Омельченко А. Г. Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. С. 182—183.

Одновременно с этим следует сказать, какова цель государства в валютных правоотношениях, т.е. в чем заключается публичный интерес. По этому вопросу ученые в целом придерживаются единой позиции. И. В. Хаменушко отмечает: «Цель валютного регулирования всегда оборонительная — защита национальной валюты от конкуренции со стороны иностранных (международных, коллективных валют)»². И. И. Кучеров пишет: «Целью является поддержание такого валютно-правового режима, который в наилучшей степени обеспечивает устойчивость валюты Российской Федерации и стабильность внутреннего валютного рынка»³.

Указанная цель подтверждается и нормативными актами. Так, Конституция РФ, хотя напрямую и не указывает, что является целью валютно-правового регулирования, тем не менее устанавливает ее как основную функцию Центрального Банка РФ: «Защита и обеспечение устойчивости рубля» (ч. 2 ст. 75). В преамбуле Закона № 173-ФЗ также определяется аналогичная цель при реализации валютной политики: «Обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка».

Следовательно, цель государственного регулирования заключается в обеспечении стабильности и устойчивости национальной валюты. Именно в соответствии с указанной целью должны осуществляться принципы валютного регулирования и контроля.

Статья 3 Закона № 173-ФЗ устанавливает пять принципов валютного регулирования и валютного контроля. Проанализируем их содержание в контексте обозначенной цели и с учетом современной ситуации, т.е. в условиях действия введенных против Российской Федерации санкций с 2022 г.⁴

Первый принцип заключается в *приоритете экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования*. Несмотря на некоторую смысловую недосказанность в отношении того, над чем именно имеют приоритет экономические меры в области регулирования валютной политики, можно с уверенностью сказать, что речь идет о правовых мерах, т.е. нормах, закрепленных в законодательстве. Иногда их называют «административные

² Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. М. : Норма, 2015. С. 15.

³ Кучеров И. И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние : монография. М. : Инфра-М, 2020. С. 42.

⁴ Речь идет об ограничении (запрете) доступа к международным валютным резервам РФ, размещенным на территории недружественных государств ; запрете на продажу, поставку, передачу или экспорт банкнот, выраженных в долларах и евро ; запрете на участие в любых транзакциях (включая валютные) с участием Банка России, Фонда национального благосостояния или Министерства финансов РФ ; запрете на участие финансовых учреждений США на первичном и вторичном рынке рублевых и нерублевых облигаций, выпущенных Банком России, Фондом национального благосостояния и Министерством финансов РФ и др. См.: Sanctions List Search (OFAC) // URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov> (дата обращения: 09.03.2026) ; UK adds Moscow Exchange, SPB Exchange, National Settlement Depository and others to Consolidated List // URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov> (дата обращения: 10.03.2026).



методы регулирования», что сути дела не меняет — это правовые меры. То есть экономические меры имеют преимущества применения над правовыми нормами при регулировании валютных отношений.

Экономические меры в области осуществления валютной политики — это разновидность мер в области реализации денежно-кредитной политики, так как валютное регулирование является частью денежного регулирования. Данные меры закреплены в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86 ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)», где они называются «основные инструменты и методы денежно-кредитной политики Банка России» (ст. 35). Некоторые из этих инструментов имеют прямое отношение к валютной сфере и потому влияют на достижение указанной публичной цели — это процентные ставки по операциям Банка России и валютные интервенции.

Не останавливаясь подробно на всех аспектах применения этих мер, обратим внимание только на их прямое воздействие на валютную сферу, а точнее, на курс национальной валюты. Если говорить о процентной ставке, то здесь действует следующая закономерность: чем выше процентная ставка, тем выше курс рубля, потому что в такой ситуации рублевые активы становятся более привлекательными для участников валютного рынка за счет увеличения доходности, что способствует притоку капитала и укреплению курса национальной валюты. Снижение ключевой ставки вызывает обратные процессы.

Валютные интервенции — это купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. Так, с целью повышения курса рубля Центральный банк РФ начинает масштабную продажу иностранной валюты и одновременно масштабную покупку национальной валюты. Благодаря этому растет спрос на рубль, что и повышает его курс. При покупке иностранной валюты на валютный рынок выбрасывается большое количество рублевой ликвидности, в результате чего спрос на национальную валюту падает и снижается ее курс. Таким образом происходит экономическое воздействие на валютный курс национальной денежной единицы.

Одновременно с экономическими мерами соответствующие государственные органы (Правительство РФ, Минфин РФ) при регулировании валютных отношений вправе принимать нормативные акты, как правило, в сфере валютных ограничений и контроля. Валютные ограничения — это устанавливаемая в законодательном и административном порядке совокупность правил и норм по ограничению операций с иностранной валютой и валютными ценностями. Под валютным контролем понимается направление финансовой деятельности государства в лице его уполномоченных органов (Правительства и органов валютного контроля), а также иных уполномоченных государством лиц (агентов валютного контроля) по проверке соблюдения валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования резидентами и нерезидентами при осуществлении ими валютных операций⁵.

Эти меры по силе своего воздействия на валютный курс также достаточно эффективны, но они не являются основными, так как решения банка России имеют

⁵ Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. М. : Норма ; Инфра М., 2021. С. 21—22.

бесспорный приоритет перед правовыми актами уполномоченных государственных органов. Вследствие этого может возникнуть ситуация, когда государство в лице соответствующих органов власти вводит валютное ограничение, направленное, например, на увеличение норматива репатриации валютной выручки экспортерами и ее продажи с целью поддержания и укрепления курса рубля, тогда как Центральный банк РФ, в свою очередь, применяя валютную интервенцию при покупке на рынке иностранной валюты, ослабляет его курс, тем самым нивелируя результаты государственного регулирования.

Безусловно, в идеале речь всегда должна идти о конвергенции действий Банка России и государства, но всегда ли это так? И правильно ли будет признавать высшую юридическую силу экономических решений Банка России над правовыми актами уполномоченных государственных органов? Тем более что решения Центрального банка РФ не имеют, по сути, правовой формы. Так, решение о ключевой ставке принимает совет директоров Банка России, по итогам которого на сайте публикуется всего лишь пресс-релиз о ней. А Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на текущий период, в которых определяются и базовые начала валютной политики, утверждаются Банком России без придания этому документу какой-либо правовой формы. То есть решения о применении экономических мер в валютной сфере, оказывающие важное влияние на экономику и финансовую систему всего государства, имеют приоритет перед нормами права, принимаемыми уполномоченными государственными органами. Такое суждение позволяет поставить под сомнение целесообразность данного принципа.

Следует уточнить, что речь не идет о том, чтобы вопрос о применении той или иной экономической меры перешел в плоскость исключительно правового рассмотрения. Сложно принимать нормативный акт о проведении валютной интервенции или пересмотре ключевой ставки. Речь идет о несоответствии именно самого положения о преимуществе экономических мер над правовыми нормами. Такого приоритета быть не должно, в противном случае государство теряет механизмы контроля за вводимыми экономическими мерами в валютной сфере, так как приоритет автоматически делает их правильными и безальтернативными.

Государство фактически отстранено от обсуждения обоснованности и разумности вводимых экономических мер. Отказ от данных преимуществ позволит государству более активно принимать участие в процессах осуществления валютного регулирования и валютного контроля, иметь возможность пресекать несоответствия и в целом создать условия, при которых валютная политика, одновременно осуществляемая Центральным банком РФ с помощью экономических мер и государственными органами с помощью правовых, представляла бы собой единое целое. По результатам рассмотрения принципа приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования следует сказать, что он не соотносится по смыслу с основной целью валютного регулирования и не согласовывается с единой валютной политикой в государстве.

Следующий принцип — *исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов*.

Первое, что обращает на себя внимание в данном принципе, это термин «неоправданное». Для правового акта оно является слишком широким по



содержанию, юридически неточным и оценочным. Неоправданный означает «не имеющий необходимого оправдания, обоснования, необоснованный»⁶. По каким критериям определяется такая неоправданность и кто ее определяет? Рассмотрим следующий термин — «вмешательство», означающий вторжение в чьи-либо дела, отношения, деятельное участие в них, а также действия, противоречащие самостоятельности или независимости другого⁷. То есть государство (его органы), не имея необходимых обоснований, вторгается в валютные операции резидентов и нерезидентов, совершая тем самым действия, противоречащие их самостоятельности и независимости?

Резиденты и нерезиденты — это физические и юридические лица, осуществляющие валютные операции, субъекты предпринимательской деятельности, большая часть которых является экспортерами — участниками внешней экономической деятельности (ВЭД), действующими с целью получения дохода или прибыли для удовлетворения частных интересов. Если государство в отношении совершаемых ими валютных операций вводит валютные ограничения или усиливает контроль, это с позиции гражданского права, конечно, обременяет их право собственности на валюту или валютные ценности и сужает возможности осуществления предпринимательской деятельности.

Но как это все соотносится с валютными правоотношениями, которые являются публичными? И уместно ли вообще использовать термин «вмешательство», когда речь идет о государственном регулировании и контроле в валютной сфере? Тот факт, что нормы, регулирующие валютные правоотношения, относятся к предмету разных отраслей права, публичным и частным (финансовому, административному, таможенному, гражданскому, международному торговому, конституционному и др.), еще не означает преобладания здесь частных начал. Об этом писалось и обосновывалось в науке финансового права: «Финансово-правовые нормы обладают приоритетным значением в вопросах регулирования валютных отношений»⁸; «В валютном регулировании должны преобладать публичные интересы, а интересы граждан, отдельных социальных групп, юридических лиц внешнеэкономической деятельности могут быть реализованы в случае, если они не противоречат публичным интересам государства в сфере валютных правоотношений»⁹.

Все сказанное только подтверждает правильность выделенной цели в валютных правоотношениях — реализации публичных интересов. Можно привести следующий пример. Экспортеры — участники ВЭД в отдельных ситуациях могут быть заинтересованы в девальвации национальной валюты, так как расходы они несут в ней, а доходы получают в более сильной иностранной валюте. По этой же причине девальвация национальной валюты делает отечественные товары дешевле для экспортеров при их производстве или добыче на своей территории,

⁶ Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд. М. : Полиграфресурсы, 1999. С. 446.

⁷ Словарь русского языка. С. 159.

⁸ Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2021. С. 96.

⁹ Арзуманова Л. Л. Указ. соч. С. 95.

что дает им конкурентоспособные преимущества за рубежом, а значит, и возможность получить больше прибыли. Все это находится в области их частных интересов. Одновременно на фоне этого интерес большинства граждан России, домохозяйств, юридических лиц и т.д., не осуществляющих внешнеэкономическую деятельность (а таких большинство), заключается именно в крепкой национальной валюте. Внутренняя экономика при девальвированной валюте сталкивается со стагфляцией, поэтому девальвация курса рубля не отвечает публичным интересам общества, но может быть в интересах его меньшинства. Крепкая валюта — это залог достижения стратегических целей и задач на современном этапе развития страны и в крайне сложных условиях (СВО, санкций и др.). Поэтому рассмотренный принцип представляется нецелесообразным. Он имеет частноправовой уклон, что не соответствует публично-правовой природе валютных отношений.

Принцип *единства внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации* заключается в последовательности государственного валютного регулирования как во внутренней политике, так и во внешней. Конкретно это проявляется в основных направлениях валютной политики, установлении правил формирования валютного курса и золотовалютных резервов, закреплении единых правил осуществления валютных операций, проведении единых процедур валютного контроля и др. Данный принцип четко соответствует публичной цели в валютных правоотношениях.

Следующий принцип — это *единство системы валютного регулирования и валютного контроля*. Под валютным регулированием в узком, сугубо юридическом значении в науке финансового права предлагается понимать «особый правовой режим совершения валютных операций, при котором действует система валютных ограничений и мер валютного контроля»¹⁰. Каждому валютному ограничению соответствует определенная мера валютного контроля. Например, для экспортеров — участников ВЭД введено валютное ограничение о репатриации части валютной выручки и обязательной ее продаже за рубли по установленному нормативу. Для обеспечения выполнения данного требования установлены соответствующие меры валютного контроля:

- обязанность резидента-экспортера поставить внешнеторговый контракт на учет в уполномоченном банке;
- обязанность предоставить подтверждающую документацию в уполномоченный банк для подтверждения факта исполнения обязательств по внешнеторговому контракту;
- обязанность предоставить отчеты о движении денежных средств по банковским счетам и др.

Резюмируя, отметим, что рассмотренный принцип в полной мере соответствует цели, провозглашенной государством в рамках реализации валютной политики.

Завершающим принципом по Закону № 173-ФЗ является *обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при проведении валютных операций*. Данный принцип проистекает из конституционного принципа о том, что в Российской Федерации гарантируются единство

¹⁰ Хаменушко И. В. Указ. соч. С. 20.



экономического пространства, свободное перемещение товаров и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ)¹¹. Но все это имеет место в том случае, если экономические интересы резидентов или нерезидентов не нарушают публичных интересов большинства.

Но бывают и противоположные ситуации. Как известно, нерезиденты, осуществляющие валютные операции на внутреннем рынке, ставят перед собой разные задачи. Например, нерезиденты-импортеры приобретают валюту для того, чтобы осуществлять торговые операции, а нерезиденты — иностранные банки, международные финансовые фонды и отдельные трейдеры осуществляют валютные операции для получения спекулятивной прибыли. При этом кроме сугубо финансовой цели по спекулятивному обогащению они могут также преследовать и политическую цель обвала курса национальной валюты, организуя спекулятивные атаки умышленно со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. Поэтому, безусловно, государство должно обеспечивать защиту прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов, но только тогда, когда сами эти интересы не противоречат публичным интересам в валютной сфере.

Подводя итог сказанному, отметим, что некоторые из принципов, закрепленных в Законе № 173-ФЗ, не соответствуют основной цели государства в валютных правоотношениях, что означает необходимость их пересмотра с учетом сложившихся в настоящее время реалий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.
2. Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 216 с.
3. Кучеров И. И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние : монография. — М. : Инфра-М, 2020. — 234 с.
4. Омельченко А. Г. Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2025.
5. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд. — М. : Полиграфресурсы, 1999. — 797 с.
6. Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. — М. : Норма, 2015. — 352 с.

¹¹ Конституция РФ от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.