Плотникова Наталия Викторовна. Совершенствование государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Плотникова Наталия Викторовна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 183 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/1469

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические аспекты осуществления валютного регулирования и валютного контроля 10

1.1 Мировой опыт валютного регулирования и валютного контроля 10

1.2 Тенденции развития валютного регулирования и контроля в Российской Федерации 34

1.3 Валютный контроль в системе государственного финансового контроля Российской Федерации 62

Глава 2 Направления совершенствования государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций 87

2.1 Развитие государственного регулирования валютных отношений 87

2.2 Концептуальный подход к оценке эффективности государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций 116

2.3 Совершенствование методического обеспечения государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций 140

Заключение 165

Список использованных источников и литературы 170

Приложение 180

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Устойчивость функционирования экономики, обеспечение экономической и финансовой безопасности страны во многом определяются состоянием валютного регулирования и валютного контроля, которые являются составной частью общей системы финансово-правового регулирования.

Мировой опыт показывает, что развитие валютных отношений, внутреннего валютного рынка происходит при активном регулирующем участии государства и эффективном контроле за валютными операциями со стороны уполномоченных органов. Более того, в условиях экономического кризиса, затронувшего и Российскую Федерацию, совершенствование государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций приобретает чрезвычайную актуальность. Результативность системы валютного регулирования и валютного контроля является важнейшим фактором обеспечения устойчивости национальной валюты, стабильности финансово-кредитной системы и финансового рынка, формирования инвестиционного климата в стране, развития международной экономической интеграции.

Эти обстоятельства обусловили необходимость исследования роли валютного контроля в системе государственного финансового контроля, развития методологических подходов и методического обеспечения его организации и функционирования. Особую значимость приобретают также вопросы упорядочения полномочий по валютному контролю, разработка рекомендаций по совершенствованию их реализации, что особенно важно на фоне структурных сдвигов в экономике, кризисных явлений, задач повышения эффективности системы государственного регулирования и финансового контроля.

**Степень разработанности проблемы. В**то время как в экономической науке вопросам валютного регулирования и валютного контроля всегда уделялось должное внимание, в исследованиях отечественных авторов, проводящих изыскания в области развития системы финансового контроля в сфере валют-

**4**ных отношений, данная тематика до недавних пор широко не обсуждалась. Имеющиеся работы немногочисленны и не всегда имеют системный характер.

В диссертации проанализированы и обобщены труды по исследованию проблематики валютного регулирования и валютного контроля как вида государственного финансового контроля таких отечественных и зарубежных авторов как: Д.Г. Алексеева, В.В. Белый, А.В. Бликанов, Л.Г. Вострикова, Ю.М. Воронин, Е.М. Гутцайт, Э.С. Джабиев, А.В. Емелин, Н.Ю. Ерпылева, Н.Н. Земцов, Е.И. Иванова, Д. Карро, Л.Н. Красавина, В.М. Крашенинников, Ю.А. Крохина, В.М. Кудров, А.Ю. Лисицын, В.Н. Мельников, А.И. Ольшанский, В.А. Пушина, СВ. Пыхтин, Н.В. Сапожников, Ж. Сапир, Н.А. Сатарова, А.З. Селезнев, Г.А. Тосунян, Я.М. Фальковская, О.С. Федченко, Н.И. Хи-мичев, Е.Ю. Хрусталев, В.В. Чистюхин, Е.О. Шутагин, В.Ф. Эбке и др.

Являясь составной частью валютного регулирования, валютный контроль выступает как форма государственного воздействия на участников внешнеэкономической деятельности в целях охраны публичных интересов государства. Отсутствие системного подхода к исследованию валютного контроля в системе государственного финансового контроля, недостаточная методологическая проработанность дальнейшего развития деятельности государственных органов валютного контроля, необходимость совершенствования его методов в современных условиях, обусловили выбор темы диссертационного исследования, его цели и задачи.

**Цель диссертационной работы**заключается в разработке теоретических и практических аспектов формирования и развития государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций, а также предложений по совершенствованию методов его реализации в современных экономических условиях.

Достижение данной цели предполагает решение следующих **задач:**- обосновать повышение роли валютного контроля в системе валютного регулирования и государственного финансового контроля, уточнить функции государственного финансового контроля за осуществлением валютных one-

**5**раций, выявить факторы, влияющие на его реализацию;

выделить институциональные особенности организации валютного контроля в Российской Федерации, систематизировать и обобщить требования валютного законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений в валютной сфере;

определить приоритетные направления развития государственного регулирования сферы валютных отношений и валютного контроля, конкретизировать цели и задачи деятельности органов и агентов валютного контроля в Российской Федерации;

разработать концептуальный подход к оценке эффективности государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций;

предложить рекомендации по совершенствованию методического обеспечения и инструментария государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций.

**Объектом исследования**является совокупность экономических, правовых и организационных мер, осуществляемых государством в сфере валютного регулирования и валютного контроля.

**Предметом исследования**являются экономические и финансовые отношения, возникающие при проведении государственного финансового контроля в отношении участников валютных операций в Российской Федерации.

**Область исследования**диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 1.9. «Развитие финансового права как важнейший путь усиления воздействия финансов на экономический рост»; п. 8.4. «Денежно-кредитная и валютная политика. Особенности формирования денежно-кредитной политики РФ и механизмов ее реализации в современных условиях».

**Теоретико-методологическую основу исследования**составили научные положения, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных уче-

ных, занимающихся теоретическими, методологическими и методическими вопросами финансового (в том числе валютного) контроля. Методология исследования базируется на диалектическом методе познания социально-экономических процессов, принципах системного подхода, логического, структурно-функционального и ситуационного анализа, методах сравнения и экспертных оценок. В рамках системного подхода предмет исследования рассматривается одновременно и как самостоятельная целостная величина, и как подсистема более общей системы регулирования и контроля.

**Информационной базой**исследования являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы проведения валютных операций и осуществления валютного контроля, данные Минфина России, контрольно-надзорных служб Российской Федерации, Банка России, материалы конференций, монографических исследований, информационно-аналитические статьи, опубликованные в научной и периодической печати, размещенные на официальных отечественных и зарубежных сайтах в Интернете, и др.

**Основные научные результаты,**полученные лично автором, и их **научная новизна**состоят в следующем:

выявлена взаимосвязь процесса формирования и развития валютного регулирования и валютного контроля с направлениями социально-экономической политикой государства; доказано, что изменение системы валютного регулирования и валютного контроля в России стало естественным следствием динамично развивающейся экономики страны и либеральных тенденций в реализации социально-экономической политики государства;

уточнено социально-экономическое содержание валютного контроля в системе государственного финансового контроля, как совокупности контрольных мероприятий по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов валютных отношений с применением соответствующих форм и методов его организации;

обосновано, что цели деятельности органов валютного регулирования,

7 органов и агентов валютного контроля направлены на обеспечение достижения макроэкономических задач государства, поддержание сбалансированного движения финансовых потоков. На этой основе определено, что реализация этих целей предполагает дальнейшее совершенствование их взаимодействия в рамках институциональной системы валютного контроля, развитие механизмов и инструментария валютного контроля и выработку новых, отвечающих тенденциям развития экономики, подходов к предупреждению, выявлению и пресечению нарушений в валютной сфере;

-разработан концептуальный подход к оценке эффективности государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций, предусматривающий как выделение социального, организационного и экономического эффектов путем сопоставления их с затратами на проведение контрольных мероприятий, так и использование системы частных показателей для проведения рейтинговой оценки исполнения государственной функции по валютному контролю;

- аргументированы рекомендации по совершенствованию методического обеспечения и инструментария государственного финансового контроля за осуществлением валютных операций, которые включают предложения о внесении уточнений в административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля, и предусматривают: разработку методики планирования деятельности по валютному контролю; уточнение алгоритма проведения контрольных мероприятий, а также совершенствование системы управления процессами осуществления валютного контроля (на основе реформирования информационно-технической базы и реализации концепции информационно-технологической инфраструктуры).

**Практическая значимость исследования**состоит в том, что положения диссертационной работы могут быть использованы для разработки системы мер по совершенствованию политики государства в области валютного регулирования, организации и проведения валютного контроля. Выводы и

8 рекомендации, изложенные в диссертации, призваны способствовать созданию концептуальных основ дальнейшего развития государственного финансового контроля, могут применяться для обоснования внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, определяющие основы валютного регулирования и валютного контроля на современном этапе развития отечественной экономики.

Реализация выдвинутых и обоснованных в работе конкретных предложений позволит более эффективно осуществлять полномочий органов и агентов валютного контроля в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений в валютной сфере, что направлено, прежде всего, на укрепление и защиту экономики страны.

Ряд теоретических положений и методологических разработок диссертационного исследования может применяться в учебном процессе по дисциплинам «Финансы и кредит», «Государственный финансовый контроль», «Финансовое право», при подготовке учебно-методических материалов по проблемам реализации финансового контроля и валютного регулирования, в том числе в практике подготовке кадров для системы органов и агентов валютного контроля.

**Апробация работы.**Материалы диссертации, выводы и предложения, полученные в ходе исследования, обсуждались на конференциях Росфиннад-зора с ФТС России и ФНС России (Тобольск, июнь, 2008 г.; Тула, февраль 2009 г.; Казань, март 2009 г.; Суздаль, апрель, 2009 г.; Краснодар, июнь 2009г.; Новосибирск, июнь, 2009 г.; Челябинск, сентябрь 2009 г.; Тюмень, сентябрь 2009 г.; Ставрополь, ноябрь 2009 г.); на конференциях в ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (октябрь, ноябрь 2008 г., сентябрь 2009 г.); на семинарах Ассоциации российских банков (февраль, апрель, сентябрь, ноябрь, декабрь 2008 г., январь, апрель, сентябрь, октябрь, декабрь 2009г.); на регулярных семинарах, проводимых Банком России для участников внешнеэкономической деятельности и уполномоченных банков.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в 14 публикациях автора, общим объемом 4,5 п.л. (включая статью в журнале, рецензируемом ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации).

**Структура работы**определяется ее общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы и двух приложений.

## Мировой опыт валютного регулирования и валютного контроля

Переход российской экономики на рыночные отношения, её постепенная интеграция в мировое хозяйство и международные валютно-финансовые организации, последовательная децентрализация внешнеэкономических связей российских предприятий с зарубежными партнерами делают крайне актуальными знание вопросов валютного регулирования и валютного контроля.

За всю историю развития международных валютных отношений накоплен немалый опыт осуществления финансового валютного контроля, осуществляемого различными странами и международными валютно-кредитными и финансовыми организациями за проведением валютных операций, как на национальном, так и на межрегиональном и мировом уровнях.

Исторически международные валютные отношения возникли с началом функционирования денег в международном платежном обороте. На протяжении времени менялись формы мировых денег и условия международных расчетов. Одновременно возрастала значимость системы мирового денежного обращения и повышалась степень ее относительной самостоятельности, и как следствие, возрастала роль валютного регулирования и контроля со стороны государств - участников международных отношений. Такой подход обусловлен особенностями функционирования валютной системы, состоящей из: валютного механизма и валютных отношений. С позиций современного экономического анализа валютный механизм - это законодательные нормы и инструменты, их представляющие, как на национальном, так и на межгосударственном уровнях.

Развитие международной торговли, несомненно, было бы невозможно без регулирования экономических и финансовых отношений, складывающихся при обращении (движении) валюты, и, несмотря на необычайный подъем международных валютных рынков в течение последних тридцати лет, в условиях мирового финансового кризиса, затронувшего в настоящее время экономику многих стран, укрепление финансово-экономических отношений, выработка новой валютной политики остается сегодня насущной необходимостью.

В системе финансово-экономических отношений валютные отношения представляют собой отношения, связанные с использованием валюты во внешней торговле, при осуществлении внешних заимствований, привлечении иностранных инвестиций, совершении сделок по покупке (продаже) валюты, с целым рядом банковских операций с валютой, таможенным перемещением валюты и валютных ценностей и т.д.

Валютные отношения оказывают существенное влияние на характер и эффективность международных экономических отношений через валютный курс, платежный баланс стран, режим кредитования и международных расчетов. Степень влияния международных валютных отношений на кредитно-денежную политику государства зависит от степени открытости национальной экономики. Понятие «открытость экономики» характеризует участие страны в международном разделении труда и подразумевает свободное движение товаров, капитала, факторов производства, взаимообмен национальных валют.

## Тенденции развития валютного регулирования и контроля в Российской Федерации

Целью проводимой реформы является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации, интеграции в международную финансовую систему, как факторов развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Отметим, что среди ключевых факторов развития всех ведущих национальных экономик значительную роль играют такие, как внешняя торговля, иностранные инвестиции, транснациональная промышленная и финансовая кооперация. Внешнеэкономическая деятельность за годы преобразований в России превратилась в один из стабильных и высокодоходных секторов экономики1. Поступления от внешнеэкономической деятельности формируют значительную долю валового внутреннего продукта страны, доходов федерального бюджета и стабилизационного фонда.

Характеризуя общее положение вещей в этой сфере отметим, что на декабрь 2008 года объемы внешней торговли достигли показателя в 763 млрд. долларов США, что на 32,1% выше по сравнению с 2007 годом (577 млрд. дол-ларов США) . По методологии платежного баланса в 2008 году наблюдалось увеличение профицита торгового баланса (на 37,3%) — до 179,7 млрд. долларов США, положительное сальдо счета текущих операций достигло 102,3 млрд. долларов США, увеличившись по сравнению с 2007 годом на 32,9%.

Следует отметить, что именно валютный рынок в значительно большей степени, чем другие сегменты финансового рынка, связан с мировой экономикой. Следовательно, политика в области валютного регулирования и валютного контроля должна быть направлена на достижение целей валютного рынка. Тем более что мировая экономика как совокупность национальных хозяйств и их экономических и политических взаимоотношений обретает новое качество: важнейшей формой и одновременно новым этапом интернационализации хозяйственных связей становится глобализация.

В то же время вовлеченность национальной экономики в глобальную имеет не только плюсы, но и минусы, что особенно наглядно продемонстрировал мировой финансовый кризис, ставший следствием виртуализации финансовых операций, повлекшей недооценку финансовых рисков и отрыв финансового рынка от реального сектора экономики .

## Развитие государственного регулирования валютных отношений

Для целей настоящего исследования представляется целесообразным раскрыть значение валютных отношений, складывающихся при осуществлении финансового контроля за проведением валютных операций, и на этой основе определить их социально-экономическое содержание и пути развития.

Основой валютных отношений выступают экономические и финансовые общественные отношения, возникающие при функционировании валюты и валютных ценностей, и связанные с передачей какого-либо объекта торговли (товара, услуги, информации и т.д.), открытием и ведением счетов, а также движением капитала во всем его многообразии.

Уже само использование денег между субъектами, одним из которых является иностранное лицо (нерезидент), дает основание говорить о теснейшей взаимосвязи регулирования внешнеэкономической деятельности и регулирования валютных отношений, поскольку осложнение отношений по использованию денег (платеж, расчеты) иностранным элементом по субъекту (нерезидент) всегда является признаком, квалифицирующим эти отношения как валютные операции .

В экономической науке при рассмотрении валютных отношений выделяется два подхода к определению их сущности: широкий (комплексный) и узкий. Это вытекает из того факта, что регулирование валютных отношений охватывает различные сферы. С точки зрения узкого подхода валютные отношения отождествляются либо только с публичной, либо только с частной сферами регулирования.

С позиции широкого (комплексного) подхода валютные отношения представляют собой совокупность различного рода отношений, возникающих по поводу владения, пользования и распоряжения валютными ценностями. Признается, что данные отношения носят смешанный характер, именно такие отношения и регулируются валютным законодательством Российской Федерации1. Комплексный подход позволяет выявить две группы валютных отношений:

- валютные отношения, возникающие при государственном регулировании (к ним можно отнести отношения, складывающиеся в процессе осуществления валютного регулирования и валютного контроля);

- валютные отношения, возникающие в сфере валютного обращения и представляющие собой совокупность действий хозяйствующих субъектов в отношениях по заключению и исполнению валютных сделок и валютных операций.

Выделение этих групп отношений позволяет разделить сферы валютного регулирования. Несмотря на то, что валютные отношения регулируются нормами различных отраслей законодательства, доля публичных отношений в составе валютных весьма значительна. Такие отношения в большинстве случаев не предусматривают непосредственного совершения их участниками валютных операций или валютных сделок, а возникают именно по поводу валютного регулирования и валютного контроля.