Яковлев Евгений Петрович. Совершенствование системы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2004 195 c. РГБ ОД, 61:05-8/753

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Валютная политика государства на этапе развития рыночных отношений 19

1.1. Сущность и особенности валютного регулирования и валютного контроля в переходный период

1.2. Правовая основа валютного регулирования и валютного контроля на современном этапе 1

1.3. Роль и место Центрального банка Российской Федерации в формировании и осуществлении валютного регулирования и валютного контроля 45

1.4. Зарубежный опыт валютного регулирования и валютного контроля 59

Глава 2. Валютный контроль, противодействие оттоку капитала и легализации (отмыванию) преступных доходов

2.1. Проблемы оттока капитала из России в современных условиях

2.2. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма как новый аспект государственной валютной политики и практики 77

2.3. Оценка эффективности валютного контроля, направленного на противодействие незаконному оттоку капитала и легализации (отмыванию) преступных доходов Q7

Глава 3. Концепция дальнейшего совершенствования и развития системы валютного регулирования и валютного контроля в России

3.1. Организационная и управленческая структура валютно-финансового контроля и мониторинга, ее эффективность и совершенствование 107

3.2. Формирование межведомственной системы валютно-финансового контроля и мониторинга, основанной на единой автоматизированной информационной базе -

3.3. Рекомендации по повышению действенности валютного регулирования и валютного контроля в условиях борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и незаконным оттоком капитала

Заключение 148

Список использованной литературы 154

Приложения

**Введение к работе**

Российская экономика, становясь неотъемлемой частью интернационального рынка финансов, товаров, услуг, технологий и капиталов, переживает период формирования и совершенствования как порядка проведения валютных операций, так и системы валютного регулирования и валютного контроля в целом.

В ходе международного финансово-экономического обмена Российская Федерация все больше сталкивается с проблемами адаптации к изменениям во внешнеэкономической и финансовой сферах. Вместе с этим обеспечение финансово-экономической безопасности государства является одной из основных функций государства. Валютное регулирование и валютный контроль призваны обеспечить защиту финансовой системы от резких конъюнктурных колебаний, колебаний курса национальной валюты, истощения валютных резервов, неустойчивости платежного баланса, которые могут вызвать существенное перемещение капитала за границу, и в целом\* привести к угрозе финансовой безопасности.

Альтернативный подход к управлению рисками, связанными с движением капитала, состоит в том, чтобы не пытаться контролировать потоки капитала непосредственно, а ограничить уязвимость экономики по отношению к этим рискам. Данный подход приобрел особую актуальность в связи с формированием международных стандартов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма1.

Действующая в стране система валютного контроля должна быть в первую очередь направлена на сокращение существующего дисбаланса между притоком капитала в страну и его оттоком, поддержание стабильности национальной валюты, а также на осуществление эффективного финансового мониторинга, направленного на противодействие легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Для этого государством должны использоваться

1 См. формирование межд>народных стандартов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма во второй главе настоящей рзботы.

все доступные финансовые, экономические и административные

методы воздействия.

**Актуальность темы исследования.**

**1.**Вопросы валютного регулирования - одни из наименее исследованных в финансовой сфере, что объясняется относительной новизной этого направления не только в России, но и во многих других странах.

Впервые валютные ценности, как объект валютного регулирования, серьезно стали изучаться с 30-х годов XX века. В период первой мировой войны в развитых странах были впервые введены валютные ограничения с целью воспрепятствовать утечке золота и иностранной валюты из стран-должников в страны-кредиторы, а также стабилизировать курс валюты на определенном уровне и сконцентрировать валютные ресурсы в руках государства. В период мирового экономического кризиса 1929-1933 годов валютные ограничения получили широкое распространение, а в период второй мировой войны и в послевоенные годы охватили почти все развитые страны. Именно с установлением первых валютных ограничений, а значит специального режима обращения валютных ценностей, можно связывать появление нового направления финансово-экономического регулирования - валютного регулирования.

1. Совершенствование системы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации необходимо, так как осуществление валютно-финансовых операций в настоящее время является важнейшим звеном успешного решения внутригосударственных задач, связанных с проведением в стране кардинальных финансовых, экономических и политических реформ, в том числе по обеспечению финансовой и экономической безопасности государства.
2. Предотвращение нелегального вывоза капитала из России, согласно Концепции национальной безопасности, является одним из приоритетных направлений деятельности государства по обеспечению экономической

б безопасности страны1. О каком уровне эффективности валютного контроля

может идти речь, если за последнее десятилетие незаконный отток капитала из

страны составил более 20 млрд. долл. США ежегодно . При этом практика

показывает, что одним из основных каналов «утечки» капитала являются

валютные операции, которые осуществляются, прежде всего, в ходе исполнения

резидентами внешнеэкономических сделок.

4. Вопросы, касающиеся организации проведения контрольных

мероприятий, а также определения круга контролирующих органов и выбора

оптимальной технологии их взаимодействия, включая распределение

полномочий между субъектами валютного контроля, не нашли пока

надлежащего нормативно-правового отражения. Кроме того, несмотря на

наличие специально уполномоченных учреждений, специалистами справедливо

отмечается недостаточная эффективность валютного контроля3.

Таким образом, отсутствие комплекса правовых решений, с одной стороны, становится препятствием для организационно-практических действий органов валютного контроля, а с другой, позволяет оставлять фактически безнаказанным незаконный вывоз капитала из страны, отмывание преступных капиталов, финансирование терроризма и т.д. В связи с этим представляется актуальным создание системы валютного регулирования и валютного контроля, которая максимально противодействовала бы легализации преступных доходов, \* и, совершенствуясь, соответствовала новым требованиям развития экономики и финансовой системы.

5. Актуальность темы исследования определяется и тем, что в настоящее время, в условиях преобразования внешнеэкономического хозяйственного механизма отмечается отсутствие дальнейшего развития теоретических и практических положений решения проблемы национальной финансово-экономической безопасности в свете либерализации валютных ограничений и

1 Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. 10 01.2000) «Об утверждении Концепции национальной  
безопасности Российской Федерации» // Российская газета, № 247,26.12.1997 г.

*2*См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Не будет ни революций, ни контрреволюций» //  
Российская газета, № 66,04 04.2001 г.

3 Федорков ДЛ. Таможенно-валютный контроль экспортно-импортных операций в РФ. //Дне, канд. юр. на>к,  
МГИМО 2003 г.

усиления борьбы с отмыванием (движением) преступных капиталов и финансированием терроризма.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационной работы заключается в разработке концепции, рекомендаций и предложений по совершенствованию системы валютного регулирования и валютного контроля в новых условиях, которые позволят обеспечить надлежащий уровень финансово-экономической безопасности России, предотвратить финансовую подпитку террористических организаций и улучшить обеспеченность страны финансовыми ресурсами.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- проанализировать сущность и формы валютного регулирования и  
валютного контроля в условиях рыночных отношений, а также практическое  
функционирование систем валютного контроля и противодействия легализации  
(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию  
терроризма;

исследовать международный опыт в области валютного регулирования и валютного контроля и противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

выявить недостатки и особенности проводимой валютной политики в Российской Федерации в условиях борьбы с отмыванием преступных доходов и незаконным оттоком капитала;

определить перспективы развития валютного контроля на современном этапе и методов его реализации с учетом специфики финансовой системы Российской Федерации;

- разработать предложения по созданию единой системы валютно-  
финансового контроля и мониторинга в свете либерализации валютного режима  
и усиления мер борьбы с отмыванием денег.

**Объектом исследования**в диссертационной работе являются операции, подлежащие валютному регулированию, валютному контролю, обязательному контролю; подозрительные операции с точки зрения легализации преступных доходов, финансирования терроризма и нелегального оттока капитала, а также иные валютно-финансовые операции.

**Предметом исследования**являются: практическая деятельность органов и агентов валютного регулирования и валютного контроля, а также отношения, возникающие между субъектами валютного регулирования и контроля.

**Методологическая, теоретическая и правовая основа диссертации.**

При подготовке работы были использованы такие научные методы исследования как: системно-структурный, диалектический, формальнологический, сравнительно-правовой, исторический и другие. Также были использованы научная и учебная литература; литература в области финансовых, валютных, таможенных и других отношений между финансовыми субъектами; научные труды и монографии отечественных и зарубежных экономистов.

В частности, можно отметить исследования, сделанные И.В. Хаменушко1и С.К.Осиповым2 по некоторым проблемам в области осуществления валютного контроля, а также работы Н.В. Клочковой3, Ю.В. Коптуровой4, И.Н. Платоновой5, затронувшие вопросы минимизации рисков на валютном рынке России. При этом не один из указанных авторов на рассматривает вопросы валютного регулирования и контроля в условиях либерализации движения капитала и отмывания «грязных» денег.

Необходимо отметить и других авторов научных работ по теме валютного регулирования и валютного контроля, чьи разработки в той или иной степени использовались для теоретической основы диссертации.

Хаменушко И В. Валютный контроль в Российской Федерации- Дисс .. (канд )/Д1ос roc. jh-t. им. M В. Ломоносова. - М, 1999.-С. 60.

'Осипов С.К. Государственно-правовые основы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации-Дисс.... (канд) //Мое гос ин-тмежд> народных отношений (Ун-т МИД) -М.2000

Клочкова H В. Валютное регулирование как элемент государственного регулирования экономики Дис... канд экон наук //Ивановский гос>дарственный химико-технотагический университет (ИГХТУ) - 2000

Коптурова Ю В Трансформация системы государственного валютного регулирования при переходе к рыночной экономике в России. Дис. канд. экон на) к /Московский государственный >ниверситет экономики, статистики и информатики 2001г.

Платонова И H. Валютное регулирование как часть стр>ктурной политики в рыночной экономике. Дис.д-р экон. наук. //Финансовая академия. 2000г.

Это А.П.Смирнов, Д.А. Федорков, А.Б. Альтшулер, В.И. Лисовский. В диссертации широко использованы теоретические достижения в области финансово-экономических дисциплин, содержащиеся в работах таких ученых как: Ю.А. Данилевский, А.З. Дадашев, С.А. Андрюшин, В.Н. Мельников, Ю.В. Михеев, Е.И. Мовчан, А.В. Крикунов, О.М. Панченко, Д.М. Полежаев, Л.К. Терещенко, М.П. Шестакова и др.

Кроме этого, в работе использовались законодательные акты, относящиеся к области валютного регулирования и валютного контроля и противодействия отмыванию преступных капиталов; нормативные акты Банка России и иных государственных органов; теоретические разработки в данной сфере, а также документы, справки, материалы, статистические данные, отчетность, освещающие деятельность Банка России, Минфина России, Минэкономразвития России, коммерческих банков, международных организаций ФАТФ, ОЭСР, МВФ, МБРР, ООН.

**Научная новизна исследования:**

проанализированы теоретическая и практическая стороны организации валютного регулирования и валютного контроля в условиях борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, а также незаконным оттоком капитала и выявлены проблемы в данной области;

разработана концепция дальнейшего развития и совершенствования валютного регулирования и валютного контроля в новых условиях, которая рассматривает валютное регулирование и контроль как составную часть общегосударственного финансового контроля, осуществляемых в виде валютно-финансового контроля и мониторинга;

- сформулировано содержание валютно-финансового контроля и  
мониторинга, организация которого позволит учитывать, с одной стороны,  
либерализацию в области валютного регулирования и валютного контроля, а с  
другой, - усиление соответствующего контроля **и**мониторинга за  
подозрительными и требующими особого внимания операциями;

разработаны предложения по созданию государственной управленческой структуры в целях обеспечения эффективного функционирования системы валютно-финансового контроля и мониторинга;

сформулированы предложения по созданию единой межведомственной автоматизированной информационной базы данных по валютно-финансовым операциям;

на основе отечественного и зарубежного опыта в области валютного регулирования и валютного контроля сформулированы предложения по предотвращению утечки капитала и совершенствованию системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что основные положения и выводы, сделанные в результате исследования, могут быть использованы:

- в качестве методологической основы совершенствования системы  
валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации;"

в практической деятельности органов, законодательной и исполнительной власти, Банка России, коммерческих банков, а также компетентными зарубежными органами и международными организациями;

- в учебном и научном процессах при изучении дисциплин «Банковское  
дело», «Валютные операции, валютное регулирование и валютный контроль»,  
«Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным  
путем, и финансированию терроризма в финансово-банковской сфере»,  
«Финансовое право», «Мировая экономика», «Деньги, кредит, банки».

**Внедрение результатов исследования.**Результаты и отдельные положения диссертационного исследования использовались в практической и нормотворческой деятельности Департамента валютного регулирования и валютного контроля Банка России. Основные рекомендации исследования рассмотрены и одобрены на семинарах территориальных учреждений Банка России и кредитных организаций.

**11  
Логика и структура исследования.**Логика исследования,

определяемая предметом, объектом исследования, его целями и задачами,

отражена в структуре диссертации, состоящей из введения, трех глав,

заключения, списка использованной литературы и приложений.

В соответствии с логикой исследования в диссертационной работе принята следующая структура.

Введение

## Сущность и особенности валютного регулирования и валютного контроля в переходный период

Валютная политика любого государства представляет собой финансовую категорию, которая включает совокупность финансовых, правовых и организационных мер и форм, осуществляемых в области валютных отношений.

В России валютная политика - это совокупность всех мероприятий, проводимых российским государством и Центральным банком в первую очередь, в сфере валютно-финансовых и кредитных отношений, а также денежного обращения, с конечной целью воздействия на финансово-экономическое положение страны и покупательную силу российского рубля, т.е. валютная политика является средством проведения финансово-экономических реформ.

Валютная политика выполняет роль переходного моста на стыке национальной и мировой экономики, превращаясь в важнейший инструмент создания предпосылок интеграции экономики России в мирохозяйственные связи, одним из признаков защиты ее товарной массы от неэквивалентного обмена и экономического суверенитета. Главная цель валютной политики России в условиях рыночных отношений заключается в поддержании стабильности национальной валюты (т.е. более или менее стабильного курса по отношению к валютам других государств) и достижение и поддержание конвертируемости рубля. Валютную политику по форме и по существу нельзя отделить от всего круга проблем внешнеэкономических связей. Например, валютный курс напрямую связан с движением товаров, услуг и капиталов, что находит свое конкретное обобщающее выражение в платежном балансе страны. Следовательно, внешнеэкономическое регулирование в ходе перехода к рыночным преобразованиям структурно переплетаются с главными целями валютной политики1.

Полагаем, что осуществление валютной политики и развитие ее нормативно-правовой базы, как составной части экономической стратегии, немыслимо без достижения кредитно-финансовой стабильности.

Одна из задач валютной политики государства - ограждать его народное хозяйство, денежную систему от влияния финансовых кризисов и валютной спекуляции. Валютная политика преследует конкретные цели. Например, использование валютного курса для воздействия на внешнеэкономические связи, создание более благоприятных условий для привлечения иностранной валюты.

Далее выделим основные инструменты валютной политики:

- валютное регулирование и валютный контроль.

- эффективное управление золотовалютными резервами;

- установление официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю;

- прогнозирование платежного баланса Российской Федерации и организация его составления;

- установление порядка и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты.

## Проблемы оттока капитала из России в современных условиях

Отток капитала из России по своему содержанию, мотивам поведения инвесторов и основным каналам переброски капитала представляет уникальное явление в мировой экономике. Имея ряд общих черт с аналогичным процессом в некоторых зарубежных странах, оно характеризуется существенно иным содержанием. Сравнительный анализ и вычленение общей компоненты затруднен в связи с тем, что среди зарубежных специалистов нет однозначного подхода к пониманию бегства капитала. Наиболее распространено мнение, что бегство капитала - это ускоренное перемещение достаточно больших объемов краткосрочных ссудных капиталов из одной страны в другую. С учетом кризисных событий в латиноамериканских странах в 1980-1990 гг. ускоренное перемещение капитала как основной признак бегства капитала приобрело форму массовой легальной распродажи иностранными инвесторами имеющихся у них финансовых обязательств (акций, облигаций), а также массового изъятия вкладов со счетов в местных банках с целью перевода средств в твердую валюту. Возрастающая взаимозависимость фондовых рынков отдельных стран с мировым фондовым рынком повышает риск бегства капитала, масштабы и последствия влияния единовременного оттока капитала на финансовое положение страны. Поэтому МВФ, Мировой банк и другие финансовые учреждения проявляют большой интерес к исследованию данной проблемы. Является ли признак ускоренного перемещения капитала и массовой легальной распродажи финансовых активов основой идентификации данного факта для России? Ускоренный отток происходил в 1992-1993 гг., а в 1994-1997 гг., несмотря на его продолжение имел тенденцию к сокращению и изменению форм. Легальная распродажа финансовых активов предполагает достаточную развитость фондового рынка, поэтому в 1992-1996 гг., когда фондовый рынок находился в процессе становления, эта основная форма бегства капитала в России не действовала. В 1997 г. положение изменилось - кризис фондового рынка в Юго-Восточной Азии оказал влияние на российский фондовый рынок, в результате чего произошла массовая легальная распродажа финансовых активов. По данным Банка России, в ноябре 1997 г. - январе 1998 г. утечка капитала из России через фондовый рынок составила 2,5 млрд. долл. США. В 2000-2003 г. также наблюдается повышенный отток капитала.

По нашему мнению, в целях более глубокого и комплексного анализа миграции капиталов необходимо различать и проводить четкую грань между такими понятиями как «экспорт капитала», «чистый отток капитала» и «утечка капитала». Под экспортом капитала следует понимать «вывоз капитала за границу, осуществляемый в денежной или товарной форме с целью увеличения прибыли, укрепления финансовых, экономических и политических позиций и расширения сферы эксплуатации»1. Чистый отток капитала представляет собой отток средств за рубеж, в связи с проведением экспортно-импортных операций (товары, работы, услуги), инвестиционных операций резидентов и нерезидентов, выплаты по внешним долгам государства и т.д., т.е. чистый отток капитала складывается исходя из сумм платежей (поставок), произведенных данной страной за границу, и поступлений полученных ею из-за границы, за определенный период. Чистый отток капитала выражает количественную сторону внешнеэкономических связей государства. Чистый отток капитала банками и предприятиями может быть рассчитан по данным платежного баланса как сумма активов, обязательств и чистых ошибок и пропусков, за исключением движения капитала в рамках межправительственных соглашений и с учетом прямых операций РЕПО Банка России .

Учитывая негативные последствия, которые происходят в связи с массовым и незаконным оттоком капитала, особое внимание в данном параграфе будет уделено именно такому явлению как утечка капитала. В наиболее общем виде утечка капитала (capital flight), являющаяся одной из форм экспорта капитала, представляет собой «перевод (трансферт) ликвидных средств за границу без намерений произвести их обратный перевод в обозримый период. Утечка капитала происходит из многих стран в силу политической нестабильности, инфляции и девальвации национальной валюты, стремления избежать установленного в стране уровня налогообложения»1.

Утечка капитала происходит как в легальной, так в нелегальной форме. Однако отделить легальную утечку капитала от нелегальной представляет наибольшую сложность, поскольку грань между ними достаточно зыбка. Во многих случаях утечка капитала осуществляется в легализованных формах. К таким формам можно отнести: переводы валютных средств за границу в счет оплаты фиктивных услуг по импорту; занижение контрактных цен при экспорте и завышение их при импорте товаров; выплаты завышенных, имеющих фиктивный характер, штрафных санкций и процентных платежей по привлекаемым финансовым кредитам и др. Нелегальные формы утечки капитала включают: невозврат валютной выручки; непоступление товаров в счет погашения импортных авансов; контрабандный экспорт и вывоз наличной иностранной валюты.

## Организационная и управленческая структура валютно-финансового контроля и мониторинга, ее эффективность и совершенствование

Учитывая отсутствие в России действенной системы валютного контроля, считаем, что в настоящее время перед лицом новых требований в сфере валютных отношений необходимо ее дальнейшее совершенствование и, прежде всего, совершенствование организационной и управленческой структуры, которая учитывала бы в себе либерализацию проводимой государством валютной политики, и одноврехменно могла противодействовать таким негативным для развития экономики и финансовой системы явлениям как легализация преступных доходов, финансирование терроризма, а также незаконный вывод капитала за рубеж, имеющий, как показывает практика, в большинстве случаев преступное происхождение. Таким образом, необходимо создать «компромиссную» систему ч контроля, которая могла бы учитывать в себе с одной стороны либерализацию валютного регулирования и валютного контроля, а с другой - усиление мер контроля и мониторинга за подозрительными и требующими внимания операциями.

Эффективное управление призвано обеспечивать и совершенствовать структурное и функциональное единство системы, вскрывать и устранять препятствие на пути к цели. В этом прежде всего проявляется принцип системности в управлении.

К функциям управления, как известно, относятся: планирование, организация, мотивация и контроль. Чтобы сформировать новую, эффективную систему управления, которая могла бы оптимально функционировать и в нормальных условиях, и в переходный период, в условиях выхода из кризиса (при его наступлении), необходимо объективно оценивать прошлый опыт, современные решения и деятельность, внимательно анализировать и учитывать мировые тенденции в развитии управления финансовыми и экономическими и финансовыми процессами процессами.

Одной из наиболее существенных тенденций последних десятилетий в развитии и совершенствовании управления безусловно является становление системного подхода, как одного из главных научных методов менеджмента, где объекты анализа и управленческого воздействия рассматриваются не сами по себе, не изолировано, а в связи со многими другими объектами и явлениями.

Реорганизовав систему валютного регулирования и валютного контроля, предлагается создать организационно-управленческую структуру государственного валютно-финансового контроля и мониторинга. Представление о целостности системы валютно-финансового контроля и мониторинга является основой для разработки альтернативных вариантов управленческих решений для достижения поставленных целей при минимальных затратах.

В связи с этим необходимо дать определение валютно-финансовому контролю и мониторингу как целостной системе. Валютно-финансовый контроль и мониторинг (далее - ВФКМ) - это комплекс взаимосвязанных контрольных, надзорных, нормотворческих мероприятий, регламентируемых законодательством и осуществляемых единым органом государственной власти, в области: противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; проведения валютной политики, валютного контроля, финансового мониторинга, а также разработки методологии внутреннего контроля в целях осуществления финансового мониторинга в организациях, которые проводят операции с денежными средствами или иным имуществом.

При этом под словом «контроль» в данном контексте следует понимать осуществление проверок по соблюдению федерального законодательства в данной области, а также проведение контрольных мероприятий во взаимодействии с мероприятиями по финансовому мониторингу. Под словом «мониторинг» понимается комплекс мер по организации непрерывного наблюдения за валютно-финансовыми операциями и информированию соответствующих структур, включая организацию внутреннего контроля в учреждениях, осуществляющих финансовые операции и иные сделки, в этих целях.

Главная цель ВФКМ заключается в следующем:

- выявление (пресечение) финансовых, в том числе внешнеэкономических операций (схем), связанных с отмыванием капиталов;

- предотвращение каналов финансирования терроризма;

- пресечение незаконной миграции капитала, мошеннического и криминального бизнеса и т.д.

- предотвращение утечки капитала за рубеж;

- обеспечение репатриации резидентами иностранной валюты и валюты Российской Федерации;

- создание оптимальных условий в области осуществления контроля за проведением валютных операций, учитывающих в себе строгость мер контроля и либерализацию валютной политики.