СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ НЕУСТОЙЧИВОСТИ

© 2014 Максимова Татьяна Павловна
кандидат экономических наук, доцент
Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)
119501, г. Москва, ул. Нежинская, д. 7
© 2014 Косарев Павел Павлович
кандидат экономических наук,
специалист 1 разряда отдела доходов УФК по Оренбургской области
460014, г. Оренбург, ул. Левашова, д. 20
E-mail: tmaksimova@mesi.ru; moi 29@mail.ru

Исследуются ключевые аспекты валютного контроля и валютного регулирования, связанные с финансовой неустойчивостью национальной экономической системы ввиду возрастания масштабов оттока капитала; анализируются вопросы взаимосвязей норм права как инструмента формирования новых и совершенствования существующих формальных институтов по валютному регулированию; дается сравнительный анализ положительных практик валютного регулирования; обосновываются способы совершенствования системы валютного регулирования путем использования дополнительных инструментов валютного контроля.

Ключевые слова: отток капитала, финансовые институциональные ловушки, институт валютного контроля, принципы валютного контроля, органы валютного регулирования, Государственный бюджет, Федеральное казначейство Российской Федерации.

Современные реалии таковы, что национальная бюджетная система, как основной структурный элемент финансовой системы, становится весьма уязвимой по отношению к воздействию экзогенных факторов. Действительно, в последние десятилетия национальные экономические системы оказались наиболее подверженными воздействию финансовой глобализации. В этих условиях транснациональные потоки финансового капитала могут как стимулировать, так и дестабилизировать устойчивое развитие национальной финансовой системы, о чем свидетельствует практика хозяйствования последних лет.

Помимо экзогенных факторов, возрастает роль и внутренних (эндогенных) факторов, которые, как правило, детерминированы зрелостью финансовых институтов, включая сбалансированность и стабильность институтов бюджетной системы как на макро-, так и на мезоуровне отдельных регионов. Совершенно очевидно, что ключевые целеполагания моделирования и сохранения устойчивой национальной финансовой системы объективно обосновывают необходимость оптимального использования всего имеющегося потенциала специфических инструментов пополнения и сохранения государственного бюджета, который:

- по своему материальному содержанию представляет собой аккумулирование фонда денежных средств в масштабах всей национальной экономики;
- по своей социально-экономической сущности является основным институтом перераспределения национального дохода с четко прописанными регламентами.

Согласно данному подходу возникает объективная необходимость решения следующих задач:

- во-первых, выявление дополнительных способов и источников пополнения бюджета, включая определение пороговых ориентиров роста денежной массы и прямых количественных ограничений методом таргетирования;
- во-вторых, разработка и внедрение эффективных механизмов перераспределения бюджетных средств и сбалансированности бюджетов.

Одним из способов решения указанных задач в создавшихся условиях современной геопо-

литической обстановки и внутренней финансовой неустойчивости предлагается эффективное использование механизма валютного регулирования и валютного контроля.

При самом общем подходе валютный контроль (англ. exchange control) представляет собой систему, в рамках которой государство осуществляет контроль над всеми или некоторыми операциями с иностранной валютой и золотом, в котором участвуют его граждане[1]. Применяется валютный контроль для защиты платежного баланса (balance of payment), а также для предотвращения падения курса валюты (exchange rate) тогда, когда считается, что полная свобода валютных операций может привести к этому. В современных условиях валютный контроль является:

- во-первых, системой, посредством которой государство регулирует порядок приобретения иностранной валюты и проведения операций с ней;

- во-вторых, составной частью единой общегосударственной политики в области организации контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций;

- в-третьих, инструментом контроля за валютными операциями, связанными с перемещением через таможенную границу РФ товаров и транспортных грузов, национальной валюты, ценных бумаг и ценностей[2].

С позиций институционального подхода валютный контроль можно рассматривать как формальный институт, который является базовым структурным элементом в общей системе валютного регулирования. Прописанные правила поведения в нормативных актах составляют содержание механизма принуждения, который позволяет устранить существующие противоречия между формальными и неформальными правилами в сфере валютного регулирования[3]. Валютный контроль является важнейшей функцией управления, обеспечивающей подготовку управленческого решения, достижения результата. В РФ органами валютного регулирования и валютного контроля являются Центральный банк Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, которые издают в пределах своей компетенции нормативные акты, обязательные для исполнения. Согласно ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 4 ноября 2014 г.) “О валютном регулировании и валютном контроле” принципы валютного контроля заключаются в следующем:

- приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;

- исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;

- единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;

- единство системы валютного регулирования и валютного контроля;

- обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций[4].

Повышенное внимание к проблеме валютного контроля в настоящее время объясняется тем, что, по данным Центрального банка РФ, чистый отток капитала из России в 2013 г. составил 61 млрд долл.[5] В 2014 г. значение данного показателя увеличилось в 2,5 раза: отток капитала увеличился до 151,5 млрд долл., что создало дополнительные условия для финансовой турбулентности в российской экономике[6]. Опираясь на практический профессиональный опыт, многолетние эмпирические наблюдения и исследования в данной сфере, авторы убеждены, что на фоне рекордного оттока капитала из Российской Федерации возникла необходимость совершенствования института валютного контроля как одного из основных административных инструментов регулирования со стороны государства за порядком осуществления валютных операций в целом и экспортно-импортными операциями в частности[7]. Как показывает практика хозяйствования, рыночный механизм без грамотной государственной политики не может самостоятельно вернуть экономику в состояние равновесия при глобальной финансовой турбулентности. Об этом свидетельствуют и последствия влияния мирового финансового кризиса в западных экономиках. Аналогичную ситуацию можно наблюдать в настоящее время в российской экономике: паника на финансовых рынках приобретает цепной характер и приводит к расшатыванию всей системы национальной экономики.

Следует также отметить, что именно грамотно прописанные регламенты института валютного контроля, включая механизм принуждения к выполнению “прописанных правил”, позволили стабилизировать ситуацию на финансовых рынках осенью 1998 г. в условиях системного финансового кризиса экономики РФ[8]. В частности, одно

Основные макроэкономические показатели, использованные для формирования Федерального бюджета в 2008-2013 гг.*

Показатели	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП, млрд руб.	41276,8	38807,2	46308,5	55967,2	62218,4	66755,3
Инфляция, %	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5
Курс доллара (среднегодовой), руб.	24,81	31,68	30,36	29,35	31,07	31,82
Экспорт товаров, млрд долл.	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	523,3
Импорт товаров, млрд долл.	288,7	183,9	245,7	318,6	335,8	341,3
Средняя цена на нефть марки "Юралс" (за год), долл./барр.	94,4	61,10	78,2	109,3	110,5	107,9

* Составлено авторами на основе данных Федерального казначейства РФ (Официальный сайт Казначейства РФ. URL: http://datamarts.roskazna.ru.).

из ключевых правил института валютного контроля в указанный период заключалось в том, что вся валютная выручка продавалась исключительно на специальных торговых сессиях. Другим важным правилом покупки иностранной валюты под импортные контракты было обязательное предварительное депонирование уполномоченными банками рублевых средств на счетах валютных бирж. Роль базового регулятора института валютного контроля выполнял Банк России, который устанавливал значения предельно возможных отклонений валютного курса. Благодаря осуществлению данной функции Банк России снижал, а в отдельных случаях и исключал искусственно завышенный спрос на иностранную валюту. То есть была сформирована сбалансированная система прописанных правил поведения по предмету ограничений на валютном рынке вместе с механизмом принуждения в форме контроля со стороны Центрального банка, которая составила содержание института валютного контроля РФ. Данные мероприятия государства внесли существенный вклад в стабилизацию ситуации на финансовых рынках.

Поэтому в современных условиях, когда масштабный отток капитала превзошел самые пессимистические прогнозы, а обесцененение национальной валюты увеличивает риски снижения темпов ВВП, вполне обосновано использование положительного опыта валютного регулирования. С другой стороны, когда наблюдается сокращение государственной казны и возрастают в геометрической прогрессии риски исполнения государственных обязательств с возможными обстоятельствами обострения социальных противоречий в обществе, важно совершенствование сформированного института валютного контроля и его адаптирование к современным реалиям.

Учитывая, что ВВП по паритету покупательной способности служит своего рода индикатором при формировании государственного бюджета, возникают очевидные вопросы по поводу обоснованности политики валютной либерализации в текущий период. В частности, в России при формировании федерального бюджета в последние годы использовались основные макроэкономические показатели, которые значительно отличаются от современных (см. таблицу).

Особое беспокойство в данном случае вызывает фактически неуправляемый рост курса доллара и уровня инфляции. Принимая во внимание данные обстоятельства, возрастает актуальность гибкого управления в рамках финансового года параметрами ВВП. Например, при формировании Федерального закона о Федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 г. годовые прогнозы основывались с допущением следующих макроэкономических показателей: ВВП - 66 515 млрд руб.; цена на нефть марки “Юралс” - 97 долл./барр.; курс доллара к рублю - 32,4 руб.; инфляция - 5,5 %[9].

Учитывая доминанту в структуре доходов экономики РФ в виде валютных поступлений от экспорта сырьевых ресурсов, в прогнозном сценарии при формировании Федерального бюджета, можно отметить, что ключевую роль играют курс доллара к национальной валюте и стоимость экспортного сырья, номинированного в валюте расчетов. Очевидным результатом следования этим ориентирам выступает появление специфических институциональных ловушек в форме так называемых “финансовых качелей” в процессе исполнения федерального бюджета. В этой ситуации явным парадоксом бюджетного правила становится следующая теоретическая формула: стоимость сырья в иностранной валюте обратно пропорциональна курсу национальной валюты. Очевидный выход из данной финансовой ловушки таргетирования бюджета посредством валют-

ного курса и кросс-курса при экспортно-импортных операциях заключается в совершенствовании института валютного контроля.

Способы совершенствования института валютного контроля видятся авторами, прежде всего, в определении основных регуляторов проведения валютного контроля на практике и распределении их функций. Так, считается обоснованным осуществление валютного контроля "де-факто" со стороны Центрального банка Российской Федерации, а "де-юре" со стороны Правительства Российской Федерации через экономический институт Федерального казначейства России. Акцентирование внимания на особой роли Федерального казначейства в качестве регулятора объясняется тем, что Федеральное казначейство является участником государственной программы "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков". В этой связи становится очевидной его роль и активизация деятельности в качестве финансового института в сфере валютного регулирования. Так, после выхода постановлений Правительства РФ от от 17 сентября 2013 г. № 816 "Об осуществлении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) иностранной валюты" и от 14 августа 2013 г. № 699"О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния" Федеральное казначейство получило полномочия совершать с 20 февраля 2014 г. операции покупки иностранной валюты в соответствии с графиком указанных дат покупки (валютирования)[10]. В частности, предусматривалось ежедневно использовать на покупку валюты 3,5 млрд руб., а за относительно короткий период было запланировано перевести в иностранную валюту 87,5 млрд руб.[11]

Очевидно, что выход на валютный рынок такого серьезного игрока повлиял на курс национальной валюты в данный период. Поэтому вполне оправдана рабочая гипотеза, что, используя инсайдерскую информацию, спекулянты подняли котировки уже за месяц до начала покупок, в то время как по сложившейся практике в начале года курс обычно проседает. С января 2014 г. наблюдался рост курса иностранных валют к рублю, в частности доллара США. В связи с этим с 4 марта 2014 г. по решению Министерства финансов РФ, были приостановлены операции покупки иностранной валюты за счет средств федерального бюджета. За две недели торгов национальная валюта обесценилась на 10 %. Это стало первым сигналом для участников валютного рынка о возможности вхождения российской экономики в зону финансовой турбулентности. Только спустя полтора месяца, в апреле 2014 г., Федеральное казначейство сообщило о возобновлении операций покупки иностранной валюты за счет средств федерального бюджета в объеме 3,5 млрд руб. в день. Рубль к этому времени смог укрепиться всего на 2,5 %. Покупки были возобновлены с учетом условия, что в том случае, если будет изменяться динамика стоимости бивалютной корзины по отношению к операционному интервалу Банка России, Федеральное казначейство по указанию Минфина будет приостанавливать или изменять объемы ежедневных покупок иностранной валюты.

В данной связи возрастает вероятность делегирования Федеральному казначейству функции одного из основных органов валютного контроля с целью поиска дополнительных резервов и новых источников по формированию и оптимизации бюджетов бюджетной системы России. Еще одним аргументом возможности расширения полномочий Федерального казначейства может служить тот факт, что в процессе реализации Стратегической карты Казначейства России на 2014-2018 гг. включена подпрограмма "Создание организационно-функционального механизма для осуществления Федеральным казначейством функций агента валютного контроля" на 2014 г. Отдельно следует отметить, что в этом же году Федеральным казначейством предприняты усилия по формированию Концепции по осуществлению полномочий агента валютного контроля и заключению Соглашения с Росфиннадзором о межведомственном взаимодействии в сфере валютного контроля. Дальнейшее развитие подразумевает передачу части полномочий по валютному контролю территориальным управлениям Федерального казначейства. Отдельное значение в деятельности данного органа валютного контроля имеет интегрирование не только принципов формальных правил (законодательно прописанных), но и неформальных (непрописанных), отраженных в выработке концепции ценностей (объективность, честность, стремление к совершенству, ориентированность на клиента, прозрачность)[12] .

Таким образом, расширение функций Федерального казначейства может стать важным шагом в процессе совершенствования института валютного контроля в экономике РФ. Получив функции управления посредством таргетирования по формированию курса национальной валюты и кросс-курсов иностранных валют, во-первых, Федеральное казначейство РФ вполне закономерно становится важным структурным элементом института валютного контроля на макроуровне национальной экономической системы в части эффективного курсообразования относительно компенсационных конъюнктурных цен на внешних рынках. Результатом и основной целью данного таргетирования в этом случае является увеличение объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета. Во-вторых, возрастает значение региональных казначейств в качестве финансовых регуляторов бюджетной системы на мезоуровне. Поэтому при грамотном выстраивании механизма функционирования Федерального казначейства высока вероятность смягчения финансовой турбулентности в экономике РФ.

[1] Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 2003. С. 168.

[2] Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М., 2004. С. 382.

[3] *Максимова Т.П.* Противоречивый характер влияния институтов на трансформационные процессы в аграрной сфере национальной экономики // Вопросы экономики и права. 2012. № 8. С. 121-126.

[4] О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ : [ред. от 4 нояб. 2014 г.]. URL: http://www.consultant.ru/document.

[5] Официальный сайт Центрального банка России. URL: http://www.cbr.ru.

[6] *Герасимов И., Набережнов Г.* Чистый отток капитала из России в 2014г. Официальный сайт РБК. URL: http://top.rbc.ru/finances.

[7] *Косарев П.П.* Валютный контроль за экспортно-импортными операциями в период перехода к рыночным отношениям: дис. … канд. экон. наук. М., 2000.

[8] Там же.

[9] О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов : федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 216-ФЗ. Официальный сайт Казначейства РФ. URL: http://datamarts.roskazna.ru.

[10] О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 14 авг. 2013 г. № 699. URL: http://www.consultant.ru/document.

[11] Официальный сайт Казначейства РФ. URL: http://roskazna.ru.

[12] Там же.

Поступила в редакцию 06.11.2014 г.