

Методы валютного контроля и направления их совершенствования

© 2009 Н.В. Плотникова
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Рассмотрены методы осуществления контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования. Определены направления совершенствования контрольных мероприятий в валютной сфере.

Ключевые слова: валютный контроль, валютное регулирование, методы валютного контроля, административный регламент Росфиннадзора.

Анализ применения действующего законодательства в области валютного регулирования и валютного контроля показывает, что требования валютного законодательства включают в себя систему публично-правовых и частноправовых предписаний и методов регулирования. Государственная политика регулирования валютных отношений, особенно в условиях финансового кризиса, должна опираться на установленный валютным законодательством с помощью определенного набора используемых средств (запретов, дозволений, позитивных обязываний) порядок.

На текущий момент сложно говорить о существовании в Российской Федерации действительно результативной системы государственного финансового валютного контроля. Органы и агенты валютного контроля, реализуя возложенные полномочия, столь важные для обеспечения финансовой безопасности и стабильности экономики страны, автономно осуществляют мониторинг процессов, связанных с проведением валютных операций. Кроме того, до сих пор не получили должного научного и институционального разграничения сами понятия “форма” и “метод” контроля.

Вместе с тем повышение результативности реализации полномочий по валютному контролю может быть достигнуто путем выработки в указанной сфере деятельности единообразных подходов к осуществлению контрольных мероприятий за соблюдением требований валютного законодательства Российской Федерации. При этом важным условием применения является четкая формулировка целей и задач, упорядочение государственных функций, оптимизация структур, описание процедур - регламентов контрольной деятельности.

Представляется целесообразным уточнить, что под формами контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования

следует понимать способы конкретного выражения и организации контрольных действий. В зависимости от времени совершения валютного контроля можно выделить три основные его формы - предварительный, текущий и последующий. Все они должны находиться в тесной взаимосвязи, отражая непрерывный характер контрольных мероприятий.

Методы осуществления контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования представляют собой способы реализации возложенных полномочий органов и агентов валютного контроля, направленные на достижение конечного результата - предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в валютной сфере.

В валютном контроле наиболее распространены методы наблюдения, анализа и проверки. При этом наблюдение в данной сфере представляет собой ознакомление с деятельностью объекта контроля без применения сложных приемов получения и оценки информации; анализ характеризуется обработкой информации с использованием специальных аналитических математических приемов; проверка касается, как правило, специальных вопросов деятельности объекта, исследуемых на основе документов на предмет выявления нарушений валютного законодательства.

Различие между наблюдением и проверкой, с точки зрения открытости методик, объясняется тем, что наблюдение ведется при непосредственном участии самих подконтрольных субъектов, которые обязаны, например, предоставлять информацию о предстоящих валютных операциях и несут ответственность за своевременность и достоверность сообщения сведений. Проверки же направлены на выявление уже совершенных нарушений, которые могут являться следствием не только ошибок, но и умышленных действий.

Наблюдение и анализ преследуют цель не столько выявления правонарушений, сколько получения информации о ситуации в валютной сфере. Наблюдение призвано, в первую очередь, констатировать правомерное поведение участников валютных операций и во вторую - предупреждать совершение нарушений, которые становятся очевидными "автоматически" в силу самой процедуры наблюдения.

Отметим некоторые особенности метода наблюдения, используемого органами и агентами валютного контроля. Сюда относятся: постоянность наблюдения (например, в течение всего периода осуществления валютной операции или деятельности, подлежащей контролю; оно охватывает, как правило, все операции определенного рода одного субъекта хозяйствования); всеобщность наблюдения (контролю подлежат все без исключения лица, совершающие валютные операции, если это предусмотрено законодательством); нейтральность наблюдения (процедуры наблюдения не должны препятствовать совершению разрешенных законодательством валютных операций, не создавать дополнительных издержек для лиц, осуществляющих валютные операции).

Проверка как метод валютного контроля чаще всего используется в тех случаях, когда возникает необходимость установить факт нарушения валютного законодательства. Проверка отличается более глубоким исследованием обстоятельств дела с привлечением всех возможных документальных источников информации. Метод проверки вступает в действие в связи с информацией о неправомерном поведении лица, нарушившего порядок проведения какой-либо валютной операции. Проверки, в основном, не носят сплошного характера и осуществляются выборочно. Преимущественно проверкам подвергаются юридические лица - резиденты, а также действующие на территории Российской Федерации иностранные юридические лица.

Следует обратить внимание и на принципиальные требования к процедуре проверок в сфере валютного контроля: производимые органами и агентами валютного контроля проверки не должны перерастать в ведомственный произвол; неуклонное и точное соблюдение норм и правил, установленных действующим законодательством, всеми органами и агентами валютного контроля и их должностными лицами. Требование презумпции невиновности лица - участника внешнеэкономической сделки предполагает непредвзятость в отношении к проверяемым лицам, выражающуюся в том, что их действия заранее не были направлены на уклонение от соблюдения норм, установленных валютным законодательством.

Необходимо отметить, что совокупность форм и методов контрольной деятельности представляет

собой функциональную составляющую механизма валютного контроля. Форма и методы осуществления валютного контроля в Российской Федерации должны обеспечивать соблюдение интересов государства без излишнего вмешательства в оперативную деятельность хозяйствующих субъектов, не препятствуя при этом развитию экономики.

Учитывая действующую государственную политику в данной сфере, органами и агентами валютного контроля должна проводиться работа, направленная на решение вопросов стандартизации и четкой регламентации осуществления контрольных полномочий, а также взаимодействия и координации работы контролирующих органов всех уровней. В целом указанные требования можно разделить на две группы: требования к осуществлению контрольной деятельности и требования к организации и проведению контрольных мероприятий.

Сроки и последовательность действий (административных процедур) Росфиннадзора и его территориальных органов, порядок взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами Росфиннадзора и его территориальными органами, а также порядок взаимодействия Росфиннадзора и его территориальных органов с другими федеральными органами исполнительной власти, юридическими и физическими лицами при исполнении государственной функции органа валютного контроля определены административным регламентом¹.

Введение регламентации деятельности в валютной сфере направлено на реализацию идеи о публично-правовом характере отношений, которые возникают между гражданами и организациями, с одной стороны, и государством - с другой. Вместе с тем анализ практики применения административного регламента Росфиннадзора по валютному контролю показывает необходимость внесения ряда изменений и дополнений в указанный документ. Медленная и слишком централизованная процедура принятия решений, отсутствие оперативной информации о результатах и затратах, позитивных общественно значимых результатов ставит в качестве цели изменения регламента отход от управления, основанного на процедурах, и переход к управлению по результатам, что приведет к более рациональному использованию кадровых и финансовых ресурсов.

Совершенствование осуществляемых Росфиннадзором полномочий по валютному контролю в части реализации предусмотренных административ-

¹ Об утверждении административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля: Утв. приказом Минфина России от 6 ноября 2007 г. № 98н // Бюлл. нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2008. № 23.

ным регламентом процедур, на наш взгляд, должно предусматривать следующее:

1. *Установление четкого порядка, сроков и последовательности действий осуществления административных процедур*, включая разработку методики планирования деятельности и алгоритма проведения контрольных мероприятий.

Валютный контроль решает стоящие перед ним задачи путем применения выработанных многолетним опытом методов - проверок, наблюдения, анализа. Их результаты обязательно должны фиксироваться и документально оформляться. Деятельность органов и агентов валютного контроля должна организовываться и планироваться. Все это вместе взятое можно назвать процедурами контроля. Данные процедуры, особенно сами контрольные мероприятия, и должны быть предметом регламентации с целью обеспечения надлежащего качества и результативности контрольной деятельности органов государственного финансового контроля.

Следует отметить, что административным регламентом Росфиннадзора подробно описана процедура проведения проверки, оформления ее результатов, санкций и обжалования, в то же время проблемы административно-методического характера, связанные с отсутствием единого алгоритма контрольных мероприятий в валютной сфере, сдерживают развитие методов валютного контроля.

Представляется, что правила (регламенты) контрольных мероприятий следует объединить в такие группы:

- подготовка контрольных мероприятий;
- проведение контрольных мероприятий;
- оформление результатов контрольных мероприятий;
- применяемые санкции, обжалование решений;
- отчетность и реализация материалов контрольных мероприятий.

С учетом изложенного представим алгоритм проведения мероприятий по валютному контролю (см. рисунок).

К серьезным недоработкам действующей редакции регламента можно также отнести и недостаточность критериев включения объектов проверок

и формирования перечня подлежащих контролю объектов проверок, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, предложения по включению объектов проверок в план контрольной работы должны быть основаны на информации о признаках нарушений резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, полученной от Банка России, уполномоченных банков, правоохранительных, таможенных и налоговых органов. В перечень объектов проверок должны включаться лица, по которым ввиду истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не могут быть реализованы меры, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, с учетом следующих критериев (приоритетов): неоднократное упоминание предлагаемого объекта проверки в полученной информации о признаках нарушений (чем больше количество упоминаний, тем выше приоритет); крупный размер суммы невозвращенных (неполученных) средств, причитающихся предлагаемому объекту проверки по условиям внешнеторговых договоров (контрактов).

Регламентация вышеуказанных процедур через внесение уточнений в отдельные положения административного регламента позволит с учетом требований, предъявляемых к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля², оптимизировать реализацию полномочий по валютному контролю, повысить ее результативность.

Детальное и подробное описание всех процедур, связанных с исполнением государственной функции органа валютного контроля, с учетом специфики организации и планирования работы в области валютного контроля позволит устранить имеющиеся на сегодняшний день пробелы в практике исполнения государственной функции органа валютного контроля.

2. Мероприятия по совершенствованию полномочий по валютному контролю должны предполагать и *формирование единого механизма межведомственной координации органов и агентов валют-*

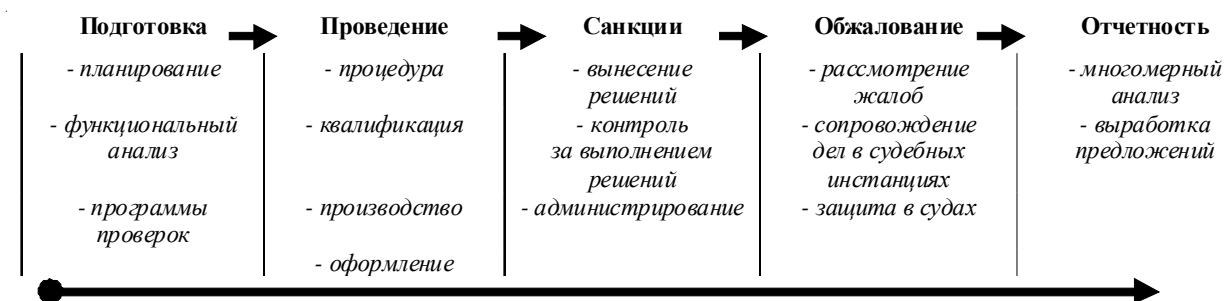


Рис. Алгоритм проведения Росфиннадзором контрольных мероприятий в валютной сфере

в план контрольной работы. Представляется, что в целях повышения качества планирования контрольных мероприятий в сфере валютного контроля

² Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля: Приказ Минфина России от 25 дек. 2008 г. № 146н // Рос. газ. 2009. 4 марта.

ного контроля, их активное взаимодействие на постоянной основе, направленное на единство применения нормативных актов.

С этой точки зрения постоянство взаимодействия органов и агентов валютного контроля должно предусматривать: проведение на местах регулярных рабочих встреч руководителей территориальных управлений Росфиннадзора с руководством территориальных органов агентов валютного контроля в субъектах Российской Федерации; создание межведомственных рабочих групп (включающих представителей территориальных управлений, ФНС России, ФТС России); участие в расширенных совещаниях таможенных и налоговых органов; взаимодействие с главными управлениями Банка России в субъекте РФ; участие в рабочих заседаниях членов Ассоциации российских банков в субъектах РФ; взаимодействие с правоохранительными органами.

Плюсы сотрудничества в указанной сфере деятельности очевидны: вырабатываются стратегии взаимодействия; повышается понимание значения выполнения функций органов и агентов валютного контроля; необходимость подготовки к рабочим встречам способствует активизации работы соответствующих ведомств; повышается ответственность должностных лиц органов и агентов валютного контроля, что сказывается и на эффективности их работы; актуальный и оперативный обмен информацией позволяет быть в курсе возникающих проблем, состояния дел в округах.

Не менее важными подходами к повышению функционального развития реализации полномочий по валютному контролю является организация взаимодействия Росфиннадзора с ФТС и ФНС России, а также с Банком России по вопросам информационного обмена сведениями, документами и информацией, связанными с осуществлением возложенных полномочий в данной сфере.

В этой связи Росфиннадзором были заключены: Соглашение о взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной таможенной службы при осуществлении валютного контроля (15 августа 2005 г.); Соглашение о сотрудничестве и информационном взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной налоговой службы при осуществлении валютного контроля (3 мая 2006 г.); Соглашение об информационном взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора по вопросам валютного контроля (15 августа 2007 г.).

В целях организации обмена информацией по вопросам валютного контроля для реализации установленных законодательством Российской Федерации функций через механизм реализации соглашений достигается повышение эффективности ис-

пользования информационных ресурсов в области валютного контроля.

3. Развитие программных средств обеспечения валютного контроля также, на наш взгляд, следует рассматривать как направление совершенствования государственного контроля в валютной сфере, ведь система валютного контроля, не имеющая надлежащего уровня программных средств обеспечения, не может адекватно отвечать потребностям рыночной экономики.

Необходимость проведения мониторинга и анализа происходящих в сфере экономики негативных процессов и явлений, связанных с уклонением от выполнения требований валютного законодательства, с утечкой капиталов за рубеж, с легализацией доходов, полученных преступным путем, обуславливает разработку соответствующих предложений по совершенствованию системы учета и мониторинга валютных операций, и в первую очередь операций капитального характера, что необходимо для обеспечения оперативного применения на практике имеющихся в арсенале регулирующих органов инструментов в случае неблагоприятного развития ситуации с конъюнктурой цен на мировых рынках и ухудшения положения на внутреннем валютном рынке.

Анализ объектов проверочных мероприятий на основе создания единой информационной системы валютного контроля позволит выявлять типовые нарушения валютного законодательства Российской Федерации путем исследования финансовых потоков и финансовых схем методами наблюдения, отчетности, типологии, диагностики, стандартизации, а также выработать меры по пресечению нарушений в указанной сфере деятельности.

Создание базы данных валютного контроля по нарушениям валютного законодательства и актов органов валютного регулирования разрешит вопросы, связанные с обработкой и анализом информации по установленным критериям и приоритетам; даст возможность формирования запросов на поиск и обработку информации базы данных по любому набору характеристик объектов и нарушений; позволит математически моделировать процессы реализации функций по валютному контролю.

Такой подход будет способствовать реализации полномочий в сфере валютного контроля в полной мере, будет являться информационной базой для внесения изменений в валютное законодательство Российской Федерации в целях развития и совершенствования валютного регулирования финансовых потоков, механизмов контроля за проведением резидентами и нерезидентами валютных операций, открытием и ведением счетов, что, в свою очередь, послужит одной из предпосылок качественного преобразования процесса управления экономикой, ее развития и стабилизации.