

## Механизм внедрения европейского опыта регулирования обменных операций и капиталов

© 2009 М.С. Сафонов

Дипломатическая академия Министерства иностранных дел  
Российской Федерации

Рассматриваются вопросы регулирования инвестиционных потоков капитала. Обосновано, что ускорение введения системы регулирования обменных операций и капиталов в России является приоритетной задачей для достижения стабильности и социально-экономического развития России.

*Ключевые слова:* обменные операции и капиталы, механизм регулирования.

Стоит вспомнить о нашедшем достаточно широкое применение в Европе механизме регулирования обменных операций и капиталов. По мнению автора, в России полностью оправдано применение этого же механизма. В нашей стране, торговый баланс которой чаще всего завышен, наблюдается стабильная «утечка» капитала. При этом российское правительство является должником стран Запада, а российская экономика финансирует западные экономики, накапливая внутри страны цепочки неплатежей. Данный парадокс отражает не низкую экономическую рентабельность в России, а нелегальный (иногда открыто криминальный) характер источников этих потоков капитала. В таких условиях возникает вопрос о том, сможет ли она на возврат «доверия» власти остановить указанный процесс и вернуть вывезенные капиталы. Кроме того, и предпринятые в дальнейшем «реформы» вряд ли окажут давление на действия, которые зачастую выходят за рамки экономики. Напротив, только положив конец «бегству» капитала, можно получить возможность регулировать и планировать инвестиционные потоки.

Легкость, с которой капиталы вывозятся из страны, делает бесполезным любую инвестиционную инициативу, а значит, реструктуризацию и модернизацию производственного аппарата. Кроме того, государство лишается части налогооблагаемой базы и, следовательно, средств для финансирования институтов, от которых, в свою очередь, зависит рынок. Вот почему для изменения тенденции недостаточно только стимулирующих мер. Сам характер утечки подразумевает и узаконивает вмешательство государства, регламентирующего нелегальные операции и карающего криминальные действия.

Регулирование обменных операций и движений капитала в России, если оно затрагивает операции с некриминальными потоками, может значительно изменить предпочтения частных агентов в том, что касается развития производ-

ства и инвестиций. Правительство должно иметь возможность прогрессивно управлять последствиями открытия национальной экономики, исключая, в частности, разрушение внутреннего развития. Это особенно верно в сфере обменных операций, которые в случае эффективного регулирования движений капитала становятся инструментом макроэкономической политики и могут быть использованы для ускорения развития, стимулируя инвестирование в производство, поощряя инициативу и предпринимательский дух. Сочетание ограничений и стимулов будет способствовать укреплению принципов рыночной дисциплины среди экономических и, в особенности, финансовых агентов.

Регулирование обменных операций и движений капитала даст возможность защититься от финансовых шоков и спекуляций со стороны международных финансовых рынков. Это особенно важно для России, в которой банковская и финансовая системы пока еще далеки от международного уровня. Снижая воздействие международных спекулятивных операций, система регулирования предоставляет правительству и финансово-денежным властям необходимую маржу маневра в сфере экономической политики, что даст возможность сориентировать ее на достижение средне- и долгосрочных целей. Вновь обретенная автономия денежной политики позволит вывести Россию из опасной ситуации недостатка ликвидности в реальном секторе и создать базу развития банковской системы через расширение кредита – как потребительского, так и инвестиционного.

Восстановление стабильности и защищенности от спекулятивных финансовых шоков, идущих от международных рынков, – одно из условий создания привилегированной торговой зоны между странами. Опыт создания Европейского платежного союза в конце 40-х гг. может быть использован Россией для формирования аналогичной системы в рамках СНГ.

И наконец, в экономике, в которой доход от продажи сырья составляет значительную часть национального богатства, регулирование обменных операций и капиталов является первым условием эффективной налоговой политики. От его эффективности напрямую зависит выход из многолетнего государственного финансового кризиса, покрытие естественного роста расходов на гуманитарную и материальную инфраструктуру, а также на построение правового государства. Более того, регулирование обменных операций станет источником ценной информации для финансово-денежных органов. Накапливаемые данные позволят с высокой точностью отделять честные и законные операции от криминальных, адекватно применять закон, способствуя тем самым восстановлению доверия между иностранными и российскими партнерами.

Регулирование обменных операций и движений капиталов, во-первых, не означает запрещения этих движений, а во-вторых, распространяется не только на исходящие потоки, но и на контроль входящих, которые (если носят массовый и спекулятивный характер) могут быть столь же дестабилизирующими, как и утечка капиталов. Не означая возврата к административной экономике, регулирование является необходимым инструментом, который обеспечивает эффективное перерастание экономики переходного периода в полноценную рыночную. В связи с этим можно выделить четыре базисных элемента.

1. Проведение различий между криминальными и некриминальными потоками - центральный момент регулирования. Если к некриминальным потокам целесообразно применять сочетание регламентирующих и стимулирующих мер, то к криминальным нельзя подходить с экономических позиций. Для идентификации и преследования агентов, осуществляющих такого рода потоки, необходимо применение внеэкономических мер. Они могут опираться на международное сотрудничество в рамках уже существующих конвенций и двусторонних соглашений. Пример - французская система Tracfin. Она сочетает предоставленные многим министерствам возможности проведения расследований с юридическим обеспечением. Эта система может послужить отправной точкой для разработки адекватных для России инструментов.

К некриминальным потокам надо подходить с точки зрения экономической логики. Основным принципом регулирования должно стать комбинирование значительного повышения стоимости некоторых операций (через прямое и косвенное воздействие) с предоставлением новых возможностей в области операций, которые не-

обходимо развивать. Такая двойная структура должна быть относительно стабильной, четкой и прогнозируемой, дабы оказывать влияние на выбор частных агентов, подводя их к принятию желаемых решений.

2. Чтобы быть эффективной, система регулирования капиталов и обменных операций должна быть прогнозируемой в различных ситуациях. При этом нужно отличать чрезвычайные ситуации в чистом виде - когда экономические институты слабы либо вовсе не функционируют, что вызывает массовые спекуляции, приводящие к разрушительным последствиям, и относительно стабильные ситуации, в которых специфические проблемы переходного периода решаются прогрессивно. Очевидно, что в настоящий момент в России сложилась чрезвычайная ситуация. Особенно это касается материального и морального состояния банковской и финансовой систем. В крайних ситуациях система регулирования, естественно, является более строгой и принудительной, опирается в большей степени на меры прямого воздействия (запрещение некоторых операций), чем на косвенные. Сам характер такой системы подразумевает ее введение финансово-денежными властями.

В то же время французский опыт показывает, что система, вводимая в условиях чрезвычайной ситуации, после их изменения порождает ненужные препятствия. Следует поэтому сразу же предусмотреть переход к условиям безопасного этапа экономики и механизмы, которые должны сопровождать такой переход. Соответственно, система регулирования должна быть рассчитана на срок, значительно превосходящий период чрезвычайного положения, и предусматривать применение косвенных и децентрализованных инструментов регулирования. Предпочтение при этом отдается ценовому регулированию перед прямым запрещением, стимулам перед принуждением.

Требуется также создать систему индикаторов, показывающих переход от одной системы к другой. В качестве примера можно привести количество операций в краткосрочном периоде, степень стабильности и прозрачности банковской системы, уровень платежной дисциплины агентов, осуществляющих операции с зарубежными партнерами.

3. Сбалансированность элементов централизации и децентрализации при введении системы регулирования также играет центральную роль. Централизация наиболее желательна при определении правил регулирования и должна сочетаться с децентрализацией при введении системы. Хотя на практике не все пожелания удается

реализовать. Децентрализация и делегирование исполнительной власти зависят от характера партнеров финансово-денежных властей, в первую очередь от банков. Если они слабы и полностью послушны прямым интересам своих клиентов, которые часто являются и их акционерами, то сильной централизации системы избежать нельзя. Следовательно, возрастает и степень ответственности Центрального банка.

4. Важным моментом в свете расширения мирохозяйственных связей и глобализации является то, что система регулирования обменных операций и капиталов не противоречит Уставу МВФ и другим международным требованиям. Более того, в ч. 2(b) ст. VIII Устава МВФ указывается, что операции, проводимые между странами-членами МВФ в валюте одной из стран и противоречащие ее правилам валютного контроля, должны рассматриваться остальными странами-членами как недействительные. Это со всей очевидностью доказывает, что существование валютного контроля не противоречит ст. VIII, хотя и не подразумевается его обязательность. В оговорке к ст. XIV указывается, что все страны-члены могут на временной основе сохранять или вводить ограничения, существующие на момент их вступления в МВФ. Полностью противоречащими Уставу МВФ являются дискриминационные меры, предполагающие различные обязанности и ограничения для различных экономических агентов.

Основатели МВФ и, в особенности, Джон Мейнард Кейнс, который сыграл главную роль в составлении Бреттон-Вудского соглашения, всегда придерживались того мнения, что валютный контроль (пока он не приводит к временному приостановлению конвертируемости национальной валюты) соответствует Уставу МВФ. Страны Западной Европы вводили очень суровые меры регулирования на достаточно длительные переходные периоды (с 1948 г. по 1960-е гг.), и это не считалось противоречащим Уставу МВФ. Следовательно, у российского правительства есть полное право на введение системы регулирования обменных операций и движения капиталов, если оно сочтет это необходимым.

Стоит отметить основные моменты, которые могли бы способствовать введению более последовательной и эффективной системы в течение ближайших месяцев.

1. Фундаментальным является разделение текущих валютных операций (связанных с торговлей) и капитальных. В существующей сегодня в России чрезвычайной ситуации основным принципом регулирования должно стать приостановление (за некоторым исключением) капи-

тальных операций и разрешение (при определенных условиях) текущих операций. Условием разрешения текущих операций должно стать выполнение агентами всей совокупности юридических обязательств (в особенности платежная и налоговая дисциплина), а также условия гарантий платежеспособности (посредством обязательного депозита в Центральном банке). Экспортеры могут получить разрешение сохранять всю или часть своей выручки в валюте только в том случае, если у них нет никаких задолженностей по платежам: по заработной плате, расчетам с поставщиками и налогам. Что касается импортеров, то они должны осуществлять обязательный предварительный депозит по любой срочной операции, который будет возвращен после уплаты таможенных пошлин на импортируемые товары. Эта мера направлена на запрещение фальшивых контрактов и через широкое применение депозитов гарантирует, что только предприятия, имеющие регулярный и долгосрочный торговый оборот по импорту, могут совершать операции. Она нацелена на создание сообщества ответственных импортеров и вытеснение предприятий-прикрытий.

2. С учетом сегодняшнего состояния российской банковской системы централизация валютных операций представляется неизбежной. Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ/МІСЕХ) совместно с Центральным банком могли бы создать структуру, аналогичную Национальному валютному центру, функционировавшему во Франции в конце 1940-х - 1950-х гг., и получить монополию на операции с валютой. Надзор за операциями должен осуществляться совместно организацией, подобной Tracfin, нацеленной на обнаружение криминальных потоков.

Необходимо запрещение круговых отношений собственности (когда клиент банка или финансового учреждения является также и его акционером или его собственником) и установление гарантий платежеспособности, чего можно достичь через учреждение гарантийного фонда, в который любая фирма, проводящая операции через ММВБ/МІСЕХ, должна вносить вклад. И наконец, нужно выработать требования по прозрачности для тех фирм, которые хотели бы работать в ММВБ. Общий надзор за системой, и в особенности за прогрессивным смягчением требований или, наоборот, временным ужесточением в случае конъюнктурного кризиса, должен находиться в ведении финансово-денежных властей, действующих по согласованию с правительством.

3. Для достижения эффективности системы регулирования в чрезвычайной ситуации основным является вопрос сбалансированности между

принуждением и стимулированием. Принудительный характер в основном будут носить условия разрешения текущих операций, а также очень ограниченное число исключений для операций с капиталом.

Механизм стимулирования включает два аспекта. Первый состоит в мерах, делающих слишком дорогостоящими определенные спекулятивные операции (например, валютные позиции по нечетко определенным операциям импорта или при задержке репатриации выручки от операций экспорта). Первоочередное значение приобретает метод обязательных депозитов, пропорциональных как сумме операций, так и сроку задержки. Второй аспект заключается в предоставлении экономического агентам новых возможностей для операций в рублях. Здесь речь идет о развитии краткосрочных и среднесрочных финансовых инструментов, номинированных в рублях (они могут быть эмитированы через ММВБ), и о развитии потребительского и инвестиционного кредита, когда его получение по низким ставкам будет связано с покупкой определенных товаров (служащих в качестве гарантии), а также с первоначальным депозитом в валюте в финансовых институтах, предоставляющих кредит.

Необходимо, однако, обратить особое внимание на две специфические проблемы. Первая касается репатриации выручки, полученной иностранными предприятиями на территории России. Необходимо связать долю прибыли, которая может быть репатрирована (одно из исключений при режиме запрещения операций с капиталом), либо с пропорцией российских (или СНГ) составляющих в конечной продукции предприятия, либо с количеством экспортируемой продукции.

Вторая проблема касается возможной амнистии для владельцев капиталов, вывезенных на Запад. Чтобы стать эффективной, амнистия должна быть признана легитимной населением и быть единичным актом. При повторении она полностью теряет эффективность и переходит в логику морали случайности. Амнистия в России возможна только при выполнении следующих условий:

- демонстрация решимости властей ввести систему регулирования. Необходимо произвести показательные действия, чтобы реальные и по-

тенциальные нарушители осознали, что они не останутся безнаказанными;

- применение требований прозрачности;
- штраф (10% от суммы, содержащейся за границей) и обязательство в пятилетний срок репатриировать в Россию оставшуюся часть (50%).

4. Введение амнистии должно привести к определению еще одного ключевого принципа системы регулирования - уточнения и усиления распоряжений, касающихся гражданской и уголовной ответственности юридических и физических лиц. Основное условие соблюдения правил, составляющих систему регулирования, заключается в том, что любое правонарушение влечет за собой взыскание собственности агентов и лишение определенных гражданских прав. Это касается не только предприятий (юридических лиц), но и индивидуумов (физических лиц), которые будут рассматриваться как "лица, отдавшие приказание" на совершение действий, приведших к правонарушению.

5. Введение системы регулирования валютных курсов и капиталов будет намного более эффективным, если оно будет сопровождаться международным сотрудничеством, которое, если следовать логике, должно охватывать три конкретных аспекта:

а) сотрудничество в сфере борьбы против экономических и финансовых преступлений при участии агентств, подобных Tracfin;

б) сотрудничество с целью стандартизации и гармонизации правил, в особенности между Россией и Европейским союзом;

в) сотрудничество в рамках СНГ или между некоторыми странами СНГ для создания единой системы отчетности между системами регулирования каждой страны. Единая отчетность такого рода должна логически привести к коллективной системе платежей, способствующей развитию и увеличению количества участников обменных операций между заинтересованными странами.

Таковы основные направления, а также директивные принципы введения системы регулирования обменных операций и капиталов в России. Ускорение введения такой системы сегодня является приоритетной задачей для достижения стабильности и социально-экономического развития России.

*Поступила в редакцию 06.12.2008 г.*