

УТЕЧКА КАПИТАЛА ЗА ГРАНИЦУ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

РУКОВОДИТЕЛЬ
АППАРАТА КОМИТЕТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ДУМЫ РФ
ПО БЕЗОПАСНОСТИ
Рональд Андреевич
Журавлев



Именно так была определена тема парламентских слушаний, проведенных Комитетом по безопасности Государственной Думы Российской Федерации в марте 2001 г. И это не случайно. Проблемы утечки, бегства капитала за рубеж, отсутствия четкого правового механизма репатриации незаконно вывезенных из России средств, наряду с необходимостью обеспечения свободного перемещения денег, безусловно, оказывают свое влияние не только на эффективность проводимых реформ, привлекательность и защищенность инвестиций в российскую экономику, но и в своей совокупности, приобретая гипертрофированные неконтролируемые масштабы, представляют одну из основных угроз национальной безопасности в финансово-экономической области. Масштабы вывоза капитала из России, которые неизмеримо значительнее по объемам международных стабилизационных кредитов, все еще остаются одной из причин дестабилизации экономики в нашей стране.

Несмотря на то, что утечка капитала за последнее десятилетие, по существу, стала общенациональной проблемой, многие вопросы не только не решены, а даже не получили должного ответа. Приводятся различные оценки масштабов утечки капитала: от баснословных 300–500 млрд. долларов США, вывезенных из России за последние десять лет, до весьма заниженных скромных 10–11 млрд. в год. И такой разброс не случа-

ен, поскольку отсутствует надежная методика определения объемов валюты, осевшей за рубежом, в том числе по видам операций: по вполне обоснованным и законным основаниям, таким, как рост зарубежных активов российских уполномоченных банков, и совершенных в обход или в нарушение правовых норм. Нет даже четкого понятийного аппарата. А главное – в том, что нет эффективной программы по сдерживанию оттока капитала, как и нет программы по репатриации денежных средств, выведенных из российской экономики.

Это особенно актуально с учетом того, что отток капитала продолжается. По данным Национального инвестиционного совета (НИС), за последние 5 лет из России «ушли» до 100 млрд. долларов. Десятилетний уход капитала из российской экономики наряду с обслуживанием государственных заимствований и внешнего долга превратил Россию, при всех ее финансовых трудностях, в стабильного донора западной экономики.

Сложившаяся ситуация в этой сфере, имеющаяся в Комитете информация дают основания для некоторых выводов.

Во-первых, ни у кого не возникает сомнения в том, что, когда идет законный вывоз капитала за рубеж, приносящий дивиденды, дополнительный доход, то это нормальный финансово-экономический процесс и его следует законодательно поддерживать, создавать условия, устранять излишние препоны и преграды. Все страны идут по пути создания второй экономики, так легче пробиться на мировые рынки не только с сырьевыми ресурсами. За последнее десятилетие, по различным оценкам, из страны вывезено 250 – 300 млрд. долларов США, из них 170 – 190 млрд. в соответствии с действующим законодательством. По данным ГТК России и Банка России, только за 1998 – 1999 гг. вывезено национальной иностранной валюты более 33 млрд. долларов.

Но и незаконно выведенный за минувшие 10 лет из экономики страны капитал (по различным источникам, до 90 – 110 млрд. долларов) является огромной суммой, сравнимой с несколькими годовыми бюджетами страны.

Утечка капиталов в таких масштабах свидетельствует прежде всего о затянувшемся кризисе российской экономики, низкой эффективности, а для многих даже бесперспективности внутреннего инвестирования. Это обуславливает и основные (не криминальные) причины вывоза капитала из России – не совершенность, противоречивость и нестабильность правовых норм; отсутствие четкой и последовательной экономической и налоговой политики; высокая криминализация экономики; беспредел коррупции госаппарата и др., что приводит к незащищенности предпринимателя и, как следствие, потере доверия к государству. Нет сомнений в том, что утечка капитала ведет к обескровливанию, обеднению национальной экономики, снижению так необходимых внутренних инвестиций, повышает риск банкротства, формирует весьма осторожное, а во многом и негативное, отношение возможных зарубежных инвесторов.

Безусловно и то, что непринятие государством в ближайший период экстренных правовых, финансовых, экономических мер по оздоровлению российской экономики, поддержке отечественного производителя, по перекрытию каналов незаконного вывоза денег за границу может привести к дальнейшему вывозу капитала из России, новому финансовому потрясению.

Во-вторых, формы незаконного вывоза капитала постоянно совершенствуются, появляются все более новые схемы. Реалии минувшего десятилетия позволяют выделить некоторые основные способы, приемы увода капитала за границу.

К сожалению, разработка валютного регулирования в России была начата лишь после либерализации внешнеторговой деятельности. В условиях политической и экономической нестабильности свободный доступ практически любого хозяйствующего субъекта на внешний рынок, при отсутствии должных институтов валютного контроля, повлек массовый вывоз капитала за рубеж. За 1991–1993 годы невозврат валютной выручки, даже по весьма оптимистическим оценкам, достиг 30–40 процентов от стоимости экспортных сделок и исчисляется десятками миллиардов долларов.

Даже при усилении валютного контроля, созданию федеральной службы валютного контроля действуют весьма многочисленные схемы оттока капитала из России: невозвращение в Россию предприятиями – экспортерами валютной выручки от экспортных операций под предлогом форс-мажорных и иных обстоятельств; авансовые платежи по контрактам, не обеспеченным поставками; необоснованное перечисление зарубежным фирмам в счет оплаты фиктивных маркетинговых, консалтинговых и иных услуг. Так, огромные суммы остались за рубежом в связи с тем, что многие экспортеры заключали с зарубежными компаниями, в основном офшорными, о поставке на экспорт сырья, иной продукции по искусственно заниженной цене. За рубежом товар продавался по реальной цене, а «излишняя» выручка легализовалась на зарубежных счетах. Подобная схема действует и при проведении неэквивалентных бартерных сделок. Как отмечает Красавина Л.Н., по от-

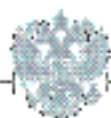
дельным товарообменным сделкам российский экспорт по стоимости в 2–5 раз превышал встречные поставки. Продолжается практика внешнеэкономических сделок вне таможенной территории России. По данным Межведомственного центра при МВД, только от продажи на внешнем рынке различной морепродукции ежегодно остается за рубежом до 1,5 млрд. долларов США.

Одной из распространенных форм присвоения, а затем и перекачки капиталов за рубеж является преднамеренное обанкрочивание российских компаний и банков. По оценке НИС, подобным образом утекло свыше 50 млрд. долларов.

И сегодня достаточно активно и «эффективно» используется и схема оттока капиталов с использованием авансовых платежей под несуществующие финансовые трансакции на импорт товаров, интеллектуальные услуги, в том числе и через подставные фирмы-однодневки, которые создавались фактически для одной-двух операций. По контракту с зарубежной фирмой, а зачастую и по фальшивым договорам из России переводились крупные суммы в виде аванса, предоплаты за товар. Товар не поступал, деньги оставались за рубежом, фирма исчезала. Для облегчения изъятия капитала подобные фирмы-однодневки создавались и за рубежом. По данным ЦБ РФ, еще в I квартале 1999 года по фиктивным контрактам в форме аванса за рубеж уходило в среднем 1,7 млрд. долларов в месяц. Значительные объемы утечки капитала происходили за счет перевода авансовых платежей под фиктивные импортные контракты на оказание маркетинговых, консалтинговых, исследовательских и иных услуг. Несмотря на принимаемые меры по контролю за бестоварными операциями, число таких сделок остается весьма большим из-за сложности механизма контроля и оценки реальной стоимости услуги. Только за 1998 – 1999 гг. по импортным контрактам на услуги прошли 28,6 млрд. долларов США. О масштабах использования подобной схемы можно судить по некоторым данным. Из зарегистрированных в налоговых органах Санкт-Петербурга шести тысяч участников внешнеэкономической деятельности четыре тысячи, или 66%, ее не осуществляли. Нет сомнения, что в их числе и фирмы-однодневки, ожидающие своего часа для проведения аферы по перекачке капиталов за границу.

В финансовой сфере незаконный вывод капитала осуществлялся по схемам предоставления кредитов и займов нерезидентам, продажи им векселей с большим дисконтом, перечисления средств в счет погашения несуществующих долгов и исполнения гарантий.

В-третьих, в последние годы официальными представителями ведомств все чаще высказывается мнение, что ситуация с уходом капитала за границу преодолена, динамика изменилась, принятые законодательные, организационные, финансово-экономические меры позволили приостановить отток капитала. В целом соглашаясь, что ситуация несколько изменилась, масштабы утечки сократились (но это может также свидетельствовать и о де-факто вывоза



основной части свободного капитала), следует отметить, что реальное положение еще не дает оснований для такого оптимизма. По отчетному платежному балансу Российской Федерации за I полугодие 2001 года показатель непоступления экспортной выручки, а также товаров и услуг в счет погашения импортных авансов, ассоциируемый с нелегальным оттоком капитала, не сократился по сравнению с аналогичным периодом 2000 года и составил 2,9 млрд. долларов. За 6 месяцев 2001 г. сложилось отрицательным и сальдо по финансовому счету (10,7 млрд. долларов), свидетельствуя о сохранении тенденции превышения объемов инвестиций резидентов в иностранные активы над поступлением капитала извне.

Видимо, следует признать, что проблема утечки капитала, как законного, так и незаконного вывода его из России, будет существовать, пока не установится определенная стабильность в обществе, экономике, праве, пока потенциальные отечественные инвесторы не поверят в надежность и необратимость этих изменений.

Специалисты в сфере финансов и права в большинстве едины во мнении, что в системе мер предупреждения незаконной утечки капитала особую роль играет четкое законодательное регулирование механизма финансовых операций при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

В связи с многолетней затяжкой принятия закона по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, Банк России пытался решить отдельные аспекты предупреждения незаконного вывода капитала за границу принятием своих нормативных актов. Так, в соответствии с указом № 500-У от 12 февраля 1999 года «Об усилении валютного контроля со стороны уполномоченных банков за правомочностью осуществления их клиентами валютных операций...» уполномоченный банк обязан представлять в Банк России информацию о валютных операциях, проводимых клиентами на основании договоров, имеющих признаки фиктивности. К числу таких признаков, в частности, отнесены: не предусмотренные в договоре уплаты контрагентом-нерезидентом штрафных санкций за несоблюдение сроков платежей или поставок товаров; договор об экспорте резидентом товаров, услуг в пользу нерезидентов, зарегистрированных в государствах и на территориях, представляющих льготный налоговый режим или не предусматривающих раскрытие и предоставление информации при проведении финансовых операций; в договоре предусмотрен авансовый платеж в пользу нерезидента, превышающий 30 % от цены импортируемого товара или услуги либо превышающий сумму, эквивалентную 100 тысячам США, и др. Но, как свидетельствуют приведенные выше данные, каналы ухода капитала все еще не перекрыты.

Государственной Думой в мае 2001 года по рекомендации Комитета по безопасности ратифицирована Европейская конвенция «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности». В июле 2001 г. принят Федеральный закон

«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». Безусловно, это создает определенные условия для выявления и пресечения операций, связанных с незаконным выводом капитала из страны. В частности, в указанном выше Законе к числу операций с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, отнесены: перевод денежных средств за границу на счет, открытый на анонимного владельца, или со счета юридического лица, период деятельности которого не превышает трех месяцев со дня регистрации; перечисление средств на счет физического или юридического лица, имеющего регистрацию или местонахождение в офшорной зоне, свободной или особой экономической зоне или регионах, входящих в перечень, определяемый Правительством Российской Федерации; и др.

Но очевидно, что принятие Конвенции и Закона не решает всего многообразия проблем противодействия незаконному выводу капитала за границу и его репатриации в российскую экономику. Необходимы изменения в Закон «О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности», в том числе устанавливающие положение о выдаче лицензии на право осуществления внешнеэкономической деятельности лишь организациям, имеющим опыт работы на внутреннем рынке не менее 3 лет. Следует ускорить прохождение в Государственной Думе законопроекта в части снижения обязательного норматива продажи валютной выручки с 75 до 50%, что может увеличить объемы валюты за импортируемые товары и сырье. Для создания более эффективных правовых основ государственного регулирования вывоза российского капитала, его реинвестирования и репатриации актуальны разработка закона «О государственном регулировании вывоза российского капитала» и ряд иных законопроектов.

Необходимо приложить более энергичные усилия по реализации рекомендации Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по безопасности в сфере экономики в части разработки Правительственной программы первоочередных мер по пресечению незаконной утечки капитала и возврату вывезенных за границу валютных средств, предусмотрен в ней, в частности, обложение налогов на добавленную стоимость импортных операций по предоставлению услуг одновременно с перечислением средств за рубеж; уплату НДС и взимание таможенных платежей по импортным сделкам при осуществлении авансовых платежей по заключенным контрактам и др.

Как представляется, следует установить более четкий контроль за выполнением принятых на парламентских слушаниях рекомендаций воздержаться от открытия счетов и проведения операций через финансовые организации стран, входящих в «черные списки» FATF, а также через зарубежные финансовые организации, против руководства или сотрудников которых выдвинуты обвинения в отмывании. Это вытекает из положений Всеобщих директив по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы), разработанных по ини-



циативе одиннадцати ведущих банков мира (Societe Generale, Deutsche Bank AG, ABN AMRO Bank N.Y., Banco Santander Central Hispano S.A., UBS AG, Citibank N.A., J.P. Morgan и др.) и подписанных 30 октября 2000 года.

Приоритетным является и современное методическое обеспечение рассматриваемой проблемы. Очевидно, что финансовым институтам России совместно с научными, правоприменительными органами, учреждениями статистики необходимо объединить усилия по разработке научно обоснованной методики мониторинга, оценки объема вывозимого из страны капитала и представлению в платежном балансе Российской Федерации в более детальном виде сведений, характеризующих отток капитала из российской экономики.

Безусловно, для России особую значимость имеет проблема возврата капитала, незаконно вывезенного из страны. В качестве приоритетного шага в этом направлении представляется неотложным вступление Российской Федерации в Международную комиссию по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), в рабочую Группу финансовой разведки Эгмонта и другие международные организации в этой сфере, что позволит реально рассчитывать на возможность возврата незаконно вывезенных средств.

Требуется и расширение практики заключения межправительственных двусторонних и многосторонних соглашений, договоров по вопросу репатриации незаконно вывезенных капиталов, в первую очередь с промышленно развитыми странами, куда наиболее активно перемещаются эти капиталы.

Рассматривая проблему репатриации капитала, следует признать, что, очевидно, нам не избежать применения экономической амнистии капиталам, незаконно выведенным из России. Эта идея периодически витает среди ведущих финансистов страны и депутатов Государственной Думы, но реализация ее неизбежна, особенно в преддверии «Проблемы-2003». Следует отметить, что после Второй мировой войны, да и в другие кризисные периоды, многие страны (Франция, Турция, ряд штатов США и др.) проводили такие акции. В Индии в середине 90-х годов подобная амнистия позволила вернуть в экономику страны 2,5 млрд. долларов. Казахстан пошел по этому пути, и здесь с 14 июня 2001 года вступил в силу Закон «Об амнистии граждан в связи с легализацией ими денег», направленный на привлечение в экономику страны дополнительных финансовых средств через механизм легализации гражданами денег, которые ранее были выведены из легального оборота и не продекларированы. Закон предусматривает проведение государством исключительно разовой, рассчитан-

ной на 20 дней, акции и предполагает освобождение от ответственности лиц, совершивших отдельные правонарушения в сфере экономики. Первые данные о выводе капитала из тени весьма оптимистичны. Всесторонний анализ итогов амнистии, ее плюсов и минусов, как представляется, даст дополнительные основания и аргументы для проведения подобной акции и в России. Безусловно, речь не идет об амнистии преступного капитала, возникшего в связи с наркобизнесом, торговлей оружием, захватом заложников, похищением людей и некоторыми подобными преступными деяниями. Применение экономической амнистии может дать вполне осязаемые результаты, если учесть мнение ряда специалистов в области инвестиций, что российскому капиталу не очень уютно на Западе и структура его размещения зачастую связана лишь с краткосрочными депозитами и ценными бумагами. Из многих российских миллиардов долларов, находящихся за рубежом, российские предприниматели вложили непосредственно в чужую экономику менее одного миллиарда.

Но очевидно, что необходимо создать экономические условия для возврата капитала, в том числе амнистированного. Капитал вернется чтобы работать, давать доход владельцу, а через него в форме налога, новых рабочих мест – доход государству и обществу в целом. Нужна федеральная программа инвестиционных проектов на 2–3 года, принятая в форме закона и закрепляющая гарантии инвестору, в том числе особые гарантии возвратившему капиталы из-за рубежа. По отдельным оценкам, могут быть возвращены до 20–30 млрд. долларов (отдельные специалисты определяют возврат до 50 млрд.), ранее вывезенных из России прежде всего из-за неблагоприятного инвестиционного климата, высоких налогов.

Как представляется, разработка и реализация комплексной программы первоочередных мер по пресечению незаконной утечки капитала, сдерживанию бегства капитала и стимулированию его репатриации, в том числе и рассмотренных конспективно в настоящей статье, могут стать важным фактором оздоровления финансовой сферы, да и российской экономики в целом. Все это, несомненно, положительно скажется на обеспечении национальной безопасности России.

С учетом рассмотренных и иных обстоятельств Комитет Государственной Думы по безопасности считает приоритетным в своей деятельности активное участие в разработке и прохождении законопроектов, связанных с пресечением незаконного ухода капитала из российской экономики и созданием правовых основ репатриации миллиардов долларов, ранее вывезенных за границу.