

ГАРФ, фонд 10026,
оп. 1, дело 348.

2.3.-342
16.02.93

М

№ 6754 (с)

**МИНИСТЕРСТВО
ВНЕШНИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МВЭС РОССИИ)**

121200, Москва, Г-200
Смоленская-Сенная пл., 32/34
Тел.: 244-24-50, Телекс: 412479
Факс: 244-30-68, 244-39-81

Заместителю Председателя
Верховного Совета Российской
Федерации

Н.Т. Рябову

16.02.93

1993 № IO-IO/650

Уважаемый Николай Тимофеевич!

Направляю текст выступления Министра внешних экономических связей России С.Ю.Глазьева на Всероссийском совещании по борьбе с организованной преступностью и коррупцией (12-13 февраля 1993 г.).

С уважением,

Приложение: на 21 листах

Заместитель Министра

В.Н.Работяжев

А.А. ИМ. ПО
18-11-93

201

О системе мер по борьбе с преступностью
и коррупцией во внешнеэкономической
деятельности

Распад системы регулирования внешнеэкономических связей в 1991 г. вызвал целый комплекс политических, правовых, экономических и организационных проблем. На их решение была ориентирована реформа системы внешнеэкономической деятельности (ВЭД) развернувшаяся в конце 1991 г. Часть возникших проблем удалось снять или нейтрализовать в 1992 г., часть остается по-прежнему весьма острой. В числе нерешенных вопросов - рост традиционных и новых видов преступности во внешнеэкономической области, а также нарастание масштаба различного рода явлений, не подпадающих под действие законодательства, но наносящих серьезный экономический и иной ущерб интересам страны. Принятие незамедлительных и комплексных мер, нацеленных как на пресечение, так и на предупреждение правонарушений и иных негативных явлений во внешнеэкономической сфере, является приоритетной задачей государственной политики.

1. Основные криминогенные факторы
во внешнеэкономической сфере

Наибольший экономический и политический ущерб государственным интересам России наносят:

- нелегальный отток валютных средств за рубеж;
- получение экспортерами и региональными органами власти различного рода льгот во внешнеэкономических операциях;
- недобросовестная коммерческая практика участников ВЭД.

1) Отток валютных средств за рубеж

По экспертным оценкам МВЭС России объем нелегальной утечки валютных средств составил в 1990-1992 гг. соответственно 0,5; 1,4; 4,0 млрд. долл. В расчет здесь приняты разнообразные каналы утаивания валютных средств участниками ВЭД при ведении экспортно-импортных и инвестиционных операций: занижение экспортных или завышение импортных цен, авансовые платежи под фиктивные импортные контракты, задержка перевода валютной выручки с целью получения прибыли в виде процентов по депозитам, нелегальное оставление резидентами валютной выручки на счетах зарубежных банков, учреждение за границей СП с российским участием в обход существующего порядка.

Помимо этих каналов утечки валютных средств, значительные масштабы имеет и контрабандный вывоз товаров. По экспертным оценкам, он составил от 2 до 3 млрд. долларов в 1992 г.

13

2) Получение льгот. В 1991-1992 гг. Президентом и Правительством РФ было принято более 100 решений по предоставлению льгот органам исполнительной власти автономных образований, краев и областей, отдельным предприятиям и организациям по полному или частичному освобождению от обязательной продажи валюты, уплаты экспортных пошлин, выделению дополнительных экспортных квот на сырьевых товаров, предоставлению гарантий Правительства иностранным кредиторам по импортным закупкам.

Величина данных исключений из общего режима ВЭД только по освобождению от уплаты экспортных пошлин превышает 2,2 млрд. долл., а по уплате импортных пошлин - 300 млн. долл. (учитывая лишь часть решения, поддающиеся обсчету). Срок действия значительной части предоставленных льгот (на 300 млн. долл.) истек в 1992 г.

Срок действия прочих нормативных актов - 1992-1993 и последующие годы с общей суммой предоставленных льгот 1300 млн. долл.

Будучи в ряде случаев вполне оправданными, данные льготы, тем не менее, зачастую предоставлялись без должного анализа их целесообразности, их использование не обеспечивалось надлежащим контролем. Но главное - лоббирование в федеральных органах власти и в пользу предоставления льгот создает очевидную почву для коррупции.

В) Недобросовестная коммерческая практика участников ВЭД. Резкое увеличение количества экспортеров в 1990-1992 гг. привело к целой серии демпинговых "выбросов" ими сырьевых товаров на зарубежные рынки. Так, цены на сырьевые товары, пластмассы, металлоизделия, поставлявшиеся на рынки Западной Европы в 1991-1992 гг., зачастую были в 2-6 раз ниже мировых. Это привело не только к дестабилизации рынков этих товаров с соответствующим падением цен, но и к острой ответной реакции западноевропейских производителей, вплоть до ввода санкций против российского экспорта.

Новым явлением стало формирование альянсов зарубежных фирм и банков с российскими экспортерами по проведению незаконных внешнеэкономических и валютных сделок.

Х) Характерным для коммерческой практики многих участников ВЭД стало падение качества заключаемых внешнеэкономических контрактов. Это проявляется, в первую очередь, негосударственным предприятиям. Однако, недобросовестная предконтрактная проработка сделок имеет место и в деятельности специализированных внешнеэкономических организаций. Подобные случаи также создают предпосылки различного рода правонарушений.

2. Главные задачи по созданию системы мер по борьбе с преступностью и коррупцией в сфере ВЭД

Сложившаяся в настоящее время криминогенная обстановка в сфере внешних экономических связей России является, прежде всего следствием несовершенства законодательной базы и слабости контроля за деятельностью многочисленных участников ВЭС, особенно в условиях незавершенности формирования основных институтов российской государственности. При отсутствии жесткой государственной и таможенной границ России и эффективной налоговой службы, плохом функционировании кредитно-денежной системы нарушились в сфере тарифного, нетарифного и валютного регулирования резко возросли. В новой обстановке неэффективной оказалась действующая система административной и уголовной ответственности за преступления в сфере ВЭС.

Принципиальной задачей в 1993 г. является формирование отвечающей современным условиям системы защиты экономических интересов России, предотвращения преступности и коррупции во внешнеэкономической деятельности. В настоящее время имеются лишь отдельные нормативные и организационные элементы такой системы. В ближайшие месяцы нужно завершить формирование следующих ее элементов.

1) Завершить формирование охраняемой таможенной границы по административной границе Российской Федерации. Без этого не удастся обеспечить надежный контроль над соблюдением законодательства во внешнеэкономической деятельности. Режим свободной торговли с государствами ближнего зарубежья не снимает необходимости введения и охраны таможенной границы. Напротив, лишь такую границу можно гарантировать соблюдение норм свободной торговли без ущерба интересам России.

2) Формирование единой системы контроля за экспортом лицензируемых товаров и репатриацией валютной выручки. В настоящее время используется бумажная технология доведения квот, выписки лицензий, оформления таможенных и товаросопроводительных документов, перевода платежей за экспортируемые товары. Необходимейшая компьютеризация всей этой системы, что позволило бы постоянно сверять в текущем режиме времени банки данных о распределяемых квотах, выданных лицензиях, оформленных таможенных декларациях, переведенных валютных платежах, уплаченных таможенных пошлинах. Имеющиеся в распоряжении МВЭС, ГТК, Внешнеэкономического банка, Минэкономики вычислительные мощности позволяют в короткий срок создать такую автоматизированную систему контроля, практически исключающую подлог и подделку документов, связанных с валютной выручкой.

25

- 4 -

валютного контроля

3) Формирование системы валютного контроля. Возможности валютного контроля за движением валютных средств серьезно ограничиваются отсутствием координации деятельности соответствующих ведомств (ЦБ, Минфин, ГТК, МВЭС). Таким координатором должна быть Федеральная служба по валютному и экспортному контролю, создание которой предусмотрено Указом Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Необходимо обеспечить четкое взаимодействие ЦБ, ГТК, уполномоченных банков в плане отслеживания экспортно-импортных потоков валютных средств, принятия необходимых санкций по отношению к нарушителям законодательства.

Фактически нынешняя технология валютного контроля на основе проверки Центральным банком своевременной репатриации валютной выручки по соответствующим реестрам таможенных деклараций практически полностью парализована отсутствием контроля счетов в иностранных банках со стороны Центрального банка. Другой важный недостаток, ослабляющий систему валютного контроля - крайне медленное проведение платежей в банковской системе. Валютная выручка экспортеров остается на транзитных счетах, в результате чего экспортеры своевременно не получают рублевый эквивалент 50% своей валютной выручки и несут убытки. Только внешнеэкономические организации МВЭС РФ недополучили за проданную валютную выручку около 50 млрд. рублей. Экспортеры таким образом стимулируются к выводу валюты в страну. Необходимо серьезное совершенствование системы валютного контроля на основании предлагаемых мероприятий.

4) Регистрация экспортеров стратегически важных сырьевых товаров. Эта мера была введена главным образом для облегчения контроля за движением товаров и валютной выручки по экспорту наиболее значимых для экспортного потенциала страны товаров. К настоящему времени зарегистрировано около 500 организаций по отдельным видам сырьевых товаров. Однако дальнейшее расширение перечня таких экспортеров вновь приведет к ухудшению контроля за экспортом важных товаров. Поэтому предлагается предоставлять такое право экспортерам при совместном ходатайстве отраслевых, региональных органов управления, МВЭС и Минфина, установив эффективный контроль за движением законодательства уже зарегистрированными фирмами. Особенно жесткие ограничения должны быть установлены по регистрации экспортеров энергоносителей и минеральных удобрений.

5) Завершение формирования системы экспортного контроля. В целях избежания несанкционированного вывоза из России товаров, технологий и разработок военного и двойного назначения необходимо в ближайшее время завершить формирование списков товаров и

26

- 5 -

погий, подпадающих под режим экспортного контроля, а также
ически отладить саму процедуру экспортного контроля. Необ-
о также ввести регистрационный порядок экспорта результатов
о-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

6) Формирование надежной правовой базы по таможенному конт-
и контролю за соблюдением законодательства по внешнеэконо-
кой деятельности. Это, в первую очередь, принятие законов о
енном кодексе и таможенном тарифе, о разграничении компе-
и между Федерацией и ее субъектами, внесение необходимых
нений в гражданское и уголовное законодательство. В существ-
х изменениях нуждается уголовное законодательство в части
ственности за контрабанду, нарушение установленного порядка
ифного регулирования, подделку лицензий, нарушение норм ва-
го и экспортного контроля.

* * *

нынешней ситуации основной упор в борьбе с преступностью
рупцией во внешнеэкономической сфере должен делаться не
о на пресечении преступных действий, но на создании эконо-
кой и организационно-правовой среды, поощряющей добросо-
ре хозяйствование и неотвратно выявляющей, предупреждаю-
и наказывающей противоправные действия. Центром тяжести
й в 1993 г., таким образом, должно стать укрепление имею-
и создание новых элементов системы по борьбе с преступ-
ю и коррупцией.

8

Некоторые примеры противоправной деятельности
российских и иностранных фирм в сфере
внешнеэкономической деятельности

Децентрализация внешней торговли, особенно экспорта стратегически важных сырьевых товаров, привела к распаду традиционной экспортной структуры их вывоза, появлению новых форм преступности во внешнеэкономических и валютных операциях и в связи с этим к резкому сокращению эффективности экспорта в целом и поступлений валюты в республиканский бюджет.

Резкое увеличение количества экспортеров различных форм собственности и, прежде всего, в регионах затруднило государственное регулирование внешнеэкономической деятельности и контроль за выполнением новыми участниками законодательных норм, в частности таможенно-валютного режима.

Типичным стало стремление многих новых участников ВЭД к созданию, по существу, преступных коалиций с транспортными и портовыми службами. Ценой взяток и сверхнормативных выплат, нередко они добиваются первоочередной перевозки и перевалки грузов в ущерб экспорту этих товаров по линии поставок для государственных нужд. В результате во многих транспортных узлах сложилась практически неконтролируемая обстановка, способствующая утечке как материальных, так и валютных ресурсов.

Серьезной проблемой, порождающей преступные явления, стало занижение участниками ВЭД экспортных цен. По данным Торговства России в Австрии, цены на пластмассы и металлоизделия, реализуемые российскими фирмами, ниже мировых цен в 2-6 раз. По данным Торгпредства России в Китае, цены российских фирм на химические удобрения и деловую древесину в 2-3 раза ниже мировых цен.

Демпинговый "выброс" сырья вызвал острую ответную реакцию западноевропейских производителей. Так, деловые круги ЕЭС отметили, что поставка алюминия из стран СНГ в 1991 г. составила 600 тыс. тонн. В том числе безлицензионный, демпинговый вывоз этого металла оценивается ими в 300 тыс. т.

Частыми случаями стали намеренные задержки платежей и расчетов с иностранными фирмами за экспортированные или поставленные на бартерной основе товары. Так, по данным Торгпредства России в Венгерской Республике, общий ущерб российских фирм от таких задержек в 1992 г. составил около 2 млн. долл.

Характерным примером "утечки капитала" является операция, проведенная Производственным объединением "Темп" (г. Москва).

98

В 1991

г. ПО "Темп" заключило контракт с торговым обществом "Генерис - Продимпекс ЛТД" (г. Бухарест) на поставку в Румынию 5000 цветных телевизоров. В октябре 1991 г. руководство ПО обратилось к ТО "Генерис-Продимпекс" с просьбой пересмотреть контракт, указав, что продавцом товара является смешанное общество "Русь-Элада", а платежи должны производиться в один из банков США, что было оформлено дополнением к контракту. По сообщению румынской фирмы - покупателя, средства были переведены в американский банк.

"Темп"
в Банковском
банке
американский банк

Выборочная проверка контрактов, поступающих в МВЭС на экспертизу, показывает, что качество проработки многих контрактов последние годы заметно снизилось. Низкое качество расчетов и подписываемых на их базе контрактов характерно прежде всего для негосударственных внешнеторговых и других организаций, не имеющих достаточного опыта в области внешнеторговой деятельности. Вместе с тем, имеют место случаи некачественной проработки контрактной документации ведущими и специализированными внешнеторговыми организациями. В результате отхода от общепринятого порядка предконтрактной проработки документации и необоснованной и отмечены случаи существенного завышения цен импортных контрактов, навязывания заказчику в контракте условий, выгодных, в первую очередь, иностранному поставщику. Так, например, некачественная, а в некоторых случаях и недобросовестная предконтрактная проработка сделок привела к необоснованному завышению цен по ряду контрактов, подписанных внешнеэкономическими организациями с итальянскими, канадскими, французскими, испанскими и другими фирмами. В частности, по ВО "Роскомагенство" - завышение цен сделок с итальянскими фирмами составило 3,39 млн. долл. США; по "Нефтегазснаб" - с канадской фирмой "Альгаде-Стил" - 7,0 млн. долл. США; по "Общешаэкспорт" - с итальянской фирмой "Физа С.Р.Л." - 0,78 млн. долл. США; по "Росвнешторг" - с немецкой фирмой "Хартметалл Верк Иммельборн ГмбХ" - 0,94 млн. долл. США; по "Радиоэкспорт" - с немецкой фирмой "Форон Хаузгерете" - 0,41 млн. долл.

экспертизу
3/2
цен и
импортных
контрактов
на порядок
и цены
контрактов
некачественная
цен по
млн.
долл.
млн.
млн.

По настоянию МВЭС по некоторым контрактам, где имело место завышение цен, внешнеторговые организации пересмотрели импортные цены и провели с инопоставщиками переговоры по корректировке цен контрактов. В результате проведенной работы за короткий период по скорректированным контрактам получена скидка с суммой около 20 млн. долл. США, в счет которой, согласно условиям контрактов, будут поставлены дополнительное оборудование и запчасти.

завышение
импортных
цен
условиям
и зап.

ОЗЛО
употреблениях в сфере
экономических связей

1. Внешнеэкономические операции в настоящее время являются из наиболее высокодоходных видов хозяйственной деятельности. Это создает объективную основу для различного рода злоупотреблений и недобросовестной внешнеэкономической практики.
2. Отсутствие или неэффективность многих институтов российской государственности (законодательная база, таможенная та, система валютного регулирования и др.) не позволяют не только наказание или пресечение внешнеэкономических правонарушений, но даже отслеживать их в должной мере. Технологии сбора, обработки и использования внешнеэкономической информации, таможенного, лицензионного, экспортного и валютного контроля серьезно отстали от современных требований и технических возможностей.
3. В последние 2-3 года массовое распространение приобрели мафия сырьевых и промышленных товаров, утаивание экспортной валютной выручки за рубежом, лоббирование в целях получения или иных льгот, занижение цен на экспортируемые товары, образование незаконных внешнеторговых альянсов между российскими и зарубежными фирмами, в том числе из республик бывшего СССР.
4. В сложившейся ситуации активизация и ужесточение деятельности правоохранительных органов представляется необходимо очевидно недостаточным решением. Борьба со злоупотреблениями в сфере внешнеэкономических связей должна иметь комплексный характер и способствовать переходу от административных методов регулирования внешнеэкономической деятельности (квотирование) к экономическим (тарифное регулирование). Необходимо создать систему правовых, организационных и экономических институтов, обеспечивающих как надлежащий правопорядок, так и эффективность внешнеэкономической деятельности для ее непосредственных участников и государства. При этом основной упор должен быть сделан на ужесточение контроля за эффективностью и добросовестностью внешнеторговых операций по экспорту стратегически важных сырьевых товаров.
5. В числе неотложных задач по предотвращению злоупотреблений во внешнеэкономической области следует отметить установление надежной таможенной границы, формирование работоспособной системы валютного и экспортного контроля, внесение необходимых изменений и дополнений в правовую базу внешнеэкономической деятельности. Особая ответственность лежит на Центральном Банке России, особенно в плане активизации работы по валютному контролю и нормализации расчетов, связанных с обязательной продажей валютными операциями части валютной выручки. Необходимо также прекра-

сгкв

сбв

- 9 -

практику административного наполнения иностранных кредитов
предела импортируемых товаров по льготному курсу.

6. Борьба со злоупотреблениями в сфере ВЭС должна рассмат-
риваться в тесной взаимосвязи с политикой сохранения единства
таможенной территории и экономического пространства.
Создание внутри России анклавов с особым режимом внеш-
неэкономического регулирования при поддержке определенных инос-
ранных инвесторов представляют собой в настоящее время одну из
наиболее опасных угроз для отечественной экономики и государст-
ва.