РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. М. Дробышевский
А. А. Коваль, А. Д. Левашенко
С. Г. Синельников-Мурылев
П. В. Трунин

Отмена валютного контроля

| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2019

УДК 339.5
ББК 65.268
Д75

Об авторах:

Дробышевский Сергей Михайлович, доктор экономических наук, заведующий Лабораторией макроэкономических исследований ИПЭИ РАНХиГС, директор по научной работе ИЭП
Коваль Александра Александровна, научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС
Левашенко Антонина Давидовна, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС
Синельников-Мурылев Сергей Германович, доктор экономических наук, профессор, ректор Всероссийской академии внешней торговли
Трунин Павел Вячеславович, доктор экономических наук, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» ИЭП

Дробышевский, С. М., Коваль, А. А., Левашенко, А. Д., и др.
Д75 Отмена валютного контроля/С. М. Дробышевский, А. А. Коваль, А. Д. Левашенко, С. Г. Синельников-Мурылев, П. В. Трунин. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 84 с. — (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1436-4

В России сегодня сохраняются валютные ограничения, которые не соответствуют реалиям рыночной экономики и создают препятствия для российского бизнеса и граждан: требование репатриации и ограничения по использованию зарубежных счетов.

Основным аргументом в пользу сохранения валютного контроля является его необходимость для обеспечения макроэкономической стабильности, администрирования налогов и борьбы с отмыванием денег. Но валютный контроль — не определяющий фактор оттока капитала, а в кризисной ситуации ограничения на трансграничные финансовые операции могут быть введены и в отсутствие валютного контроля.

Данный доклад содержит комплекс мер по отмене валютных ограничений и совершенствованию системы налогового администрирования и контроля за отмыванием денег. В целях налогового контроля целесообразно использовать именно налоговое законодательство и инструменты международного обмена информацией. Для борьбы с отмыванием денег необходимо совершенствовать систему управления рисками и развивать международное взаимодействие регулирующих органов.

УДК 339.5
ISBN 978-5-7749-1436-4 ББК 65.268

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Введение 5

1. Валютные барьеры в России 14

2. Макроэкономические последствия отмены валютного контроля 22

3. Предложения по либерализации валютного регулирования в России 27

4. Изменение подходов к налоговому администрированию в связи с отменой валютного контроля 32

5. Совершенствование определения налогового резидентства в условиях отказа от термина «валютный резидент» 34

6. Участие России в системе автоматического налогового обмена 60

7. Задачи совершенствования системы противодействия отмыванию преступных доходов в условиях отмены валютного контроля 67

Заключение 79

Список литературы 81

Введение

В настоящее время в России используется целый ряд валютных ограничений для физических и юридических лиц. При этом развитые страны уже давно изменили подход к механизмам управления трансграничными потоками денежных средств и контроля за ними. Такой подход осуществляется в рамках специальных сфер регулирования (налогового законодательства, законодательства по противодействию отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, банковского контроля). В России же он до сих пор опирается на законодательство о валютном контроле. Это создает российским компаниям существенные барьеры для ведения обычной экономической деятельности, фактически дискриминируя их положение в международной торговле и на финансовых рынках.

При этом основными аргументами в пользу необходимости валютного контроля является то, что он необходим для обеспечения макроэкономической стабильности, администрирования налогов и борьбы с отмыванием денег. В данном докладе показано, что эти аргументы являются в значительной мере несостоятельными, так как

валютный контроль — отнюдь не определяющий фактор для масштабов оттока капитала, а в кризисной ситуации ограничения на трансграничные финансовые операции могут быть введены и в отсутствие валютного контроля. В целях налогового администрирования целесообразно использовать именно налоговое законодательство, а также инструменты международного обмена информацией. Для борьбы с отмыванием денежных средств необходимо совершенствовать системы управления рисками и шире применять процедуры международного взаимодействия регулирующих органов.

Меры валютного контроля в России носят постоянный характер, в то время как в зарубежных юрисдикциях они преимущественно применяются в периоды кризисов. Введение валютных ограничений, как показывает опыт Малайзии (1997–1999 гг.), Кипра (2013–2015 гг.), Исландии (2008–2011 гг.), может способствовать поддержанию финансовой и макроэкономической стабильности, несмотря на временное снижение доверия иностранных инвесторов. Однако и в данных странах валютные ограничения носили временный характер.

Меры валютного контроля широко использовались в России в 1990-х гг., в том числе в период экономического кризиса 1998 г. В середине 2000-х гг. порядок проведения валютных операций был либерализован. В частности, были отменены требования об использовании специальных счетов для проведения валютных операций, об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке, о предварительной регистрации зарубежных счетов. В последние годы был расширен перечень допустимых оснований для зачисления денежных средств на зарубежные счета физических лиц (появилась возможность зачисления доходов от продажи ценных бумаг или транспортных средств на счета в странах ОЭСР и ФАТФ и др.).

С 2003 г., когда был принят закон «О валютном регулировании и валютном контроле», изменения в него вносили более 30 раз, смягчая условия валютного контроля для разных видов бизнеса. Например, для строительной отрасли были

устранены ограничения по использованию зарубежных счетов в части возможности зачисления денежных средств от продажи недвижимости.

Но даже в 2018 г. все еще сохраняются требования валютного законодательства, которые создают существенные барьеры для осуществления валютных операций. Более того, в ноябре 2017 г. был принят закон, в соответствии с которым уполномоченным банкам предоставляется возможность отказывать клиентам в проведении валютных операций, если они противоречат требованиям валютного законодательства. Ранее такой запрет действовал только в случае возникновения подозрений в отмывании денежных средств, полученных преступным путем. Банки как агенты валютного контроля вынуждены самостоятельно определять, нарушает ли та или иная операция их клиентов требования валютного законодательства РФ. Таким образом, в то время как зарубежные страны отказываются от применения валютных ограничений, в России наблюдаются отдельные случаи ужесточения законодательства. При этом органы государственной власти зачастую также согласны с тем, что в существующем виде система валютного контроля в РФ устарела, и предлагают совершенствовать отдельные ее элементы.

Валютные ограничения в России применяются в отношении особой категории лиц — валютных резидентов. Ранее к ним относились российские компании, их представительства и подразделения за рубежом, проживающие на территории России иностранцы, а также все граждане РФ, которые хотя бы день в течение года провели на территории России. Таким образом, даже те граждане, которые значительную часть времени проживали за рубежом и не являлись российскими налоговыми резидентами, сталкивались с валютными ограничениями. Минфином России были разработаны поправки, направленные на упрощение требований валютного законодательства для граждан РФ, преимущественно проживающих за рубежом, которые были приняты 28 декабря 2017 г. Закон предусматривает признание всех граждан валютными резидентами, но избавляет тех, кто проживает

в иностранных государствах более 183 дней в течение года, от ограничений по использованию зарубежных счетов. Фактически валютные резиденты были приравнены к налоговым резидентам. Однако это не решает всех проблем российских компаний и физических лиц, связанных с действующим валютным регулированием. Так, сохранился запрет на осуществление валютных операций между резидентами вне зависимости от того, на территории России осуществляются такие операции или нет.

В целом Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» сегодня устанавливает два серьезных ограничения, которые создают барьеры для валютных резидентов (как физических, так и юридических лиц) и не применяются в развитых странах.

Первое ограничение — это репатриация валютной выручки. Юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны возвращать в уполномоченные банки в России средства, получение которых предусмотрено внешнеэкономическими договорами. Штраф за невозврат валютной выручки, как и за другие нарушения законодательства о валютном регулировании, составляет от 75 до 100% от суммы сделки. Требование репатриации снижает конкурентоспособность российского бизнеса по сравнению с предпринимателями из стран — членов ОЭСР, где аналогичные ограничения не применяются. Требование репатриации обеспечивает российским банкам дополнительные доходы, поскольку именно на их счета валютные резиденты вынуждены зачислять причитающиеся по внешнеторговым контрактам суммы.

На практике требование репатриации в соответствии с логикой регулирующих органов решает две задачи: обеспечение налогового контроля и борьба с экономическими преступлениями. Однако контроль за уплатой налогов — это предмет налогового регулирования, а не валютного. Выявление же незаконных операций должно осуществляться за счет механизмов законодательства о противодействии отмыванию денежных средств в целях выявления экономических

преступлений, совершенных под видом правомерных валютных операций.

Минфин России весной 2018 г. разработал поправки в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», отменяющие требование репатриации для внешнеторговых контрактов, заключенных в рублях (на момент публикации данного доклада поправки в силу не вступили). Это правильные шаги на пути либерализации валютного регулирования, но они затрагивают только небольшую часть всех контрактов, большинство из которых заключается в иностранной валюте. Минфин России также предлагает снизить размер штрафов и увеличить сроки возврата валютной выручки по отношению к срокам, которые установлены во внешнеторговом контракте. Если такие изменения будут приняты, предприятия смогут не возвращать денежные средства в РФ в течение 30 дней с момента истечения сроков, установленных в контракте, а в случае просрочки — платить штраф в 2–3 раза меньше, чем это установлено сейчас. Поправки в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и КоАП РФ, разработанные Минфином России, направлены на либерализацию валютного законодательства, но не обеспечивают полного устранения валютных ограничений.

Второе существенное ограничение валютного законодательства — это закрытый перечень разрешенных операций по зарубежным счетам российских резидентов (около 20 видов операций). При этом ограничения не всегда поддаются логическому объяснению. Например, физическим лицам разрешено зачислить средства на зарубежный счет в странах ОЭСР/ФАТФ в результате продажи ценных бумаг на 21 бирже (на Итальянской, Шанхайской, Испанской и других). При этом Ирландская биржа не входит в этот список. Резиденты обязаны уведомлять о зарубежных счетах и регулярно предоставлять отчетность по ним (физические лица — ежегодно, юридические — ежеквартально). Минфин России предлагает расширить перечень допустимых операций, включив в него зачисление денежных средств, выплачиваемых в силу требований зарубежного законодательства, минуя счета в уполно-

моченных банках, в виде выигрышей от участия в лотереях, тотализаторах и иных играх на территории иностранного государства. Но зачисление, например, грантов на зарубежные счета включать в список разрешенных операций не планируется.

Минфин России предлагает освободить резидентов от обязанности предоставлять отчетность по зарубежному счету, если он открыт в странах ФАТФ и ОЭСР и страна присоединилась к Многостороннему соглашению компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией 2014 г. (CRS MCAA) [1], которое предусматривает автоматический обмен между налоговыми службами информацией по счетам лиц — налоговых резидентов участвующих юрисдикций. Правило применяется при условии, что общая сумма средств, зачисленных на счет за отчетный год, не превышает 600 тыс. руб. Таким образом, предложен риск-ориентированный подход к счетам с учетом размера счета. При этом в рамках автоматического обмена информацией предусмотрено предоставление отчетности для физических лиц как для счетов с высоким значением стоимости (свыше 1 млн долл.), так и с низким (менее 1 млн долл.). Для юридических лиц в отношении автоматического обмена установлена обязанность финансовых институтов предоставлять информацию по крупным счетам (свыше 250 тыс. долл. США) и право предоставлять такую информацию по небольшим счетам (менее 250 тыс.). В новом законопроекте, подготовленном Минфином России, в отношении зарубежных счетов также установлено, что операции, которые были разрешены резидентам — физическим лицам в отношении счетов в странах ФАТФ и ОЭСР, будут разрешены только в случае, если страна присоединилась к CRS MCAA или имеет с Россией иной международный договор, предусматривающий автоматический обмен финансовой информацией. Но, например, США не являются участниками CRS MCAA, а с некоторыми странами — членами ОЭСР и ФАТФ еще не достигнуты договоренности об автоматическом обмене (например, с Канадой), а других договоров, предусматривающих автоматический обмен

на международном уровне, Россией с такими странами заключено не было. Это значит, что, если законопроект будет принят, перечень разрешенных операций в отношении таких стран сократится. Таким образом, в этой части положения законопроекта ухудшат даже текущую ситуацию.

Представляется необходимой дальнейшая либерализация валютного регулирования в России, которая при этом должна сопровождаться комплексом мер по снижению рисков либерализации, направленных на улучшение налогового администрирования, использование инструментов обмена информацией по зарубежным счетам и повышение эффективности законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Данные меры будут подробно рассмотрены в докладе.

В части налогового администрирования речь должна идти о совершенствовании отдельных инструментов и понятий:

– изменение подхода к определению налогового резидентства физического лица с целью недопущения умышленной утраты статуса налогового резидента РФ лицами, которые стремятся избежать раскрытия информации по КИК и по зарубежным счетам;
– совершенствование инструментов налогового администрирования КИК как одной из основных причин ухода от налогового резидентства РФ. Ужесточая подходы к определению статуса налоговых резидентов, важно создать условия, чтобы администрирование КИК, с одной стороны, не создавало предпосылок для полного разрыва связей с РФ лиц, ранее признававшихся российскими налоговыми резидентами, а с другой — было риск-ориентированным с целью экономии административных ресурсов налоговой службы. Необходимо применять комплексный подход, основанный на использовании нескольких методов установления контроля над КИК, проводить сущностный, а не категориальный анализ доходов КИК;
– совершенствование института фактического получателя дохода (ФПД) в связи с тем, что именно этот институт позволяет предотвратить злоупотребления со стороны налоговых резидентов РФ в виде выводе капитала в офшорные

юрисдикции с использованием компаний-посредников в странах, с которыми у России заключены соглашения об избежании двойного налогообложения. Определение видов доходов, к которым применяется ФПД, установление задачи по исследованию всей цепочки взаимоотношений компаний позволят улучшить налоговое администрирование и направить его исключительно на выявление схем вывода капитала;
– эффективное использование соглашений об избежании двойного налогообложения, которые позволяют устранять конфликты двойного резидентства в тех случаях, когда лицо имеет статус налогового резидента сразу в нескольких юрисдикциях, за счет расширения географического охвата соглашений, включения положений об обмене информацией, помощи в сборе налогов со стороны налоговой службы стран — участниц соглашения (помощь во взыскании налогов в соответствии с законодательством, применяемым в отношении сбора своих собственных налогов), а также других положений, соответствующих последним версиям Модельной налоговой конвенции ОЭСР.

Кроме того, активное участие России в системе автоматического налогового обмена налоговой информацией за счет расширения системы двусторонних договоренностей об обмене информацией по зарубежным счетам в рамках инструмента MCAA CRS позволит получить полную информацию о зарубежной деятельности налоговых резидентов России.

Еще одним необходимым блоком мер, сопутствующих реформе валютного контроля, должно стать повышение эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле за счет:

– развития информационного обмена между Росфинмониторингом, ФТС России и ФНС России;
– уточнения перечня рисковых сделок в международной торговле на основе стандартов ФАФТ и лучшей практики стран — участниц ФАТФ;
– принятия руководства для банков по выявлению случаев отмывания преступных доходов в международной торговле.

Наконец, целесообразно участие России в глобальном диалоге по либерализации движения капитала за счет присоединения России к Кодексу либерализации движения капитала ОЭСР, что позволит России влиять на выработку новых правил регулирования международного движения капитала, а также осуществлять регулярный мониторинг за применением ограничений в других странах.

1. Валютные барьеры в России

Особенности действующего валютного регулирования в России во многом обусловлены подходами к валютному контролю, существовавшими в СССР, где государство имело исключительное право на совершение операций с валютными ценностями, а также обладало монополией на осуществление внешнеэкономической деятельности. Такой подход предполагал полную централизацию валютных доходов от экспортных поставок, а также централизованное финансирование импорта. Гражданам СССР было запрещено владеть иностранной валютой, открывать валютные счета, совершать валютные сделки, если документально не подтверждалась законность получения валюты (работа за рубежом, наследство, гонорар и т. д.). Процесс либерализации внешней торговли и финансовых операций предопределил необходимость перестройки системы государственного контроля за перемещением товаров и денежных средств через границу, а также формирования качественно новой системы валютного регулирования.

Вместе с тем, несмотря на частичную либерализацию валютного регулирования и контроля, в России сохраняются существенные ограниче-

ния, связанные с требованиями законодательства к порядку совершения валютных операций. Модель валютного регулирования продолжает носить запретительный характер, что создает существенные барьеры для трансграничной коммерческой деятельности российских предпринимателей и для полноценного использования зарубежных счетов как физическими, так и юридическими лицами [2]. В настоящее время валютный контроль применяется и к физическим, и к юридическим лицам. Трансграничные операции между нерезидентами, а также между резидентами и нерезидентами разрешено осуществлять без ограничений. Однако сохраняющиеся ограничения создают необоснованные преграды для лиц, признаваемых валютными резидентами. При этом действующие механизмы валютного регулирования и контроля в условиях плавающего курса рубля и отсутствия требования по обязательной продаже валютной выручки не позволяют достигать макроэкономических целей по устойчивости российской валюты и стабильности внутреннего валютного рынка РФ.

Рассмотрим основные проблемы в сфере валютного регулирования и контроля [3].

1.1. Определение понятия «резидент» для целей валютного законодательства

В новой редакции ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» резидентами — физическими лицами признаются все граждане РФ (без исключений). При этом в отношении тех, чей срок пребывания за пределами территории России в течение календарного года в совокупности составит более 183 дней, предусматривается освобождение от обязанности уведомлять налоговые органы о счетах (вкладах) в банках, расположенных за пределами территории РФ, а также обеспечена возможность свободного использования зарубежных счетов. Изменение законодательства было направлено на упрощение деятельности валютных резидентов, которые преимущественно проживают за рубежом. Вместе

с тем оно не устраняет всех ограничений для таких резидентов. Сохраняет действие запрет на осуществление операций между резидентами, причем он не принимает во внимание, где были совершены валютные операции: на территории России или когда один или оба резидента находятся за ее пределами.

Валютными резидентами также признаются юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ, находящиеся за рубежом филиалы, представительства и иные подразделения резидентов — юридических лиц. В августе 2018 г. в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» были внесены изменения, благодаря которым юридические лица, зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом «О международных компаниях», не будут признаваться валютными резидентами РФ. Таким образом, международные компании освобождаются от соблюдения ограничений, установленных в отношении валютных резидентов.

В отношении валютных резидентов устанавливаются следующие ограничения и меры контроля:

– запрет на осуществление валютных операций между резидентами (за исключением закрытого перечня операций, указанных в ст. 9 ФЗ);
– обязанность уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении реквизитов счетов (вкладов) в иностранных банках;
– обязанность представления налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в иностранных банках;
– возможность зачислять на счета в иностранных банках средства в рамках заданного закрытого перечня операций (ст. 12 ФЗ).

1.2. Ограничения для свободного режима использования зарубежных счетов

Для физических лиц в настоящее время запрещено зачисление на зарубежные счета денежных средств от продажи ценных бумаг, прошедших листинг на биржах, не включенных

в разрешенный список, полученных кредитов сроком менее двух лет, грантов. Это создает неоправданное обременение для добросовестных участников экономической деятельности.

Для юридического лица использование зарубежного счета в соответствии с действующим законодательством имеет смысл только для обслуживания своего иностранного представительства, так как перечень разрешенных операций еще меньше, чем для физического лица (перевод денежных средств с других своих счетов, зачисление сумм кредитов и займов от нерезидентов из стран ФАТФ и ОЭСР). Юридические лица ограничены в использовании зарубежных финансовых инструментов, которые не предполагают возможности зачисления на счета в российские банки денежных средств, полученных, например, в результате операций с ценными бумагами.

1.3. Требования о предоставлении валютными резидентами отчетности по зарубежным счетам

Часть 2 ст. 12 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» предусматривает обязанность резидентов (как физических, так и юридических лиц) уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счетов (вкладов) и об изменении их реквизитов не позднее одного месяца со дня, соответственно, открытия (закрытия) или изменения реквизитов, а также предоставлять отчетность по таким счетам. С 2018 г. от этого требования освобождены физические лица — резиденты, срок пребывания которых за пределами России в течение календарного года в совокупности составит более 183 дней.

На практике резиденты, которые не планируют нарушать действующее законодательство, как правило, уведомляют о своих зарубежных счетах и подают по ним отчетность. При этом сама отчетность вызывает много вопросов, в особенности у юридических лиц, которые вынуждены ее за-

верять и конкретизировать до уровня операций. Причем административная ответственность установлена не только за случаи неуведомления, но и за нарушение порядка составления отчетности. ФНС в своем письме от 16 июля 2017 г. № ЗН-3–17/5523@ также подтвердила позицию, что неподача уведомления об открытии счета в зарубежном банке, а также непредставление отчетов о движении денежных средств по зарубежному счету, влечет не только ответственность валютных резидентов за нарушение требования порядка предоставления уведомлений и отчетности по зарубежным счетам, но и приводит к признанию всех операций, совершенных по таким счетам, незаконными. Ответственность за совершение незаконных валютных операций установлена в ст. 15.25 КоАП РФ и составляет 75–100% размера суммы незаконной валютной операции. При этом у ФНС отсутствует реальная возможность узнать о зарубежных счетах, в отношении которых российские резиденты не предоставили информацию, до того момента, как заработает автоматический обмен.

1.4. Требование о репатриации денежных средств и необходимости учета внешнеторговых контрактов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

В настоящее время репатриация предусмотрена в отношении как иностранной, так и российской валюты, полученной по внешнеторговым контрактам.

Репатриация осуществляется только на счета в российских банках, уполномоченных проводить операции с валютой. Таким образом, сегодня предусмотрена необходимость обеспечить поступление денежных средств на счет в уполномоченном банке на территории РФ в срок, установленный во внешнеторговом контракте. Предпринимательские риски российского участника ВЭД в случае, если иностранный контрагент вовремя не внес оплату, усугубляются валютным контролем, что дискриминирует отечественный бизнес. Это

требование становится еще большим обременением в условиях санкций, когда вводятся неожиданные запреты на торгово-импортные операции с конкретной страной: контракт заключен, аванс переведен, но дальнейшее исполнение контракта невозможно по объективным причинам.

В июле 2018 г. в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» были внесены изменения, которые предполагают распространение требования репатриации денежных средств также в отношении займов, предоставленных резидентами, нерезидентам.

1.5. Запрет на осуществление валютных операций между резидентами

В России (как и в странах ОЭСР) валютные операции между валютными нерезидентами, а также между резидентами и нерезидентами разрешены без ограничений. Однако установлен запрет на осуществление валютных операций между резидентами, за исключением перечисленных в закрытом (хотя и достаточно широком) перечне. При этом контролировать проведение таких операций с помощью мер валютного контроля часто невозможно. Представляется, что должен быть установлен не общий запрет на осуществление валютных операций между резидентами, а запрет на осуществление валютных операций по территориальному признаку (на территории России) в рамках гражданского законодательства.

1.6. Избыточно жесткая ответственность за нарушение валютного законодательства

Начиная с 2012 г. административная ответственность (штраф в размере 75–100% от суммы незаконной операции) установлена не только за незаконные валютные операции, но и за порядок осуществления валютного законодательства, то есть за технические нарушения. При этом с 2013 г. произошло существенное расширение действия уголовного законодательства в сфере ответственности за валютные правонару-

шения. Теперь уголовно наказуемым является практически любое нарушение требований валютного законодательства, а не только сам факт умышленного невозврата денежных средств, как это было ранее.

В соответствии с поправками в КоАП, принятыми в 2017 г., физические лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, были прямо указаны в качестве субъектов, в отношении которых применяется административная ответственность за совершение незаконных валютных операций и несоблюдение требования репатриации. Также в качестве самостоятельных субъектов совершения административных правонарушений, которые заключаются в совершении незаконных валютных операций и несоблюдении требования репатриации, были определены должностные лица. При этом в отношении них устанавливается специальный режим ответственности — от 20 до 30 тыс. руб. (в то время как для всех остальных групп — 75–100% от незаконной валютной операции/сделки). Однако отмечается, что повторное совершение валютных правонарушений должностным лицом влечет дисквалификацию на срок от 6 месяцев до трех лет.

Действующий режим ответственности за валютные правонарушения, когда ее размер достигает суммы проводимой операции, создает необоснованные риски для валютных резидентов РФ. Законопослушные резиденты зачастую совершают такие правонарушения ввиду незнания сложных правил регулирования, в то время как другие резиденты попросту не уведомляют ФНС о своих зарубежных счетах.

1.7. Сложность системы администрирования валютного регулирования и валютного контроля

В России создана обширная система органов регулирования валютных правоотношений и субъектов валютного контроля за исполнением соответствующего законодательства,

сопряженная со значительными издержками как на ее функционирование, так и на деятельность экономических агентов по исполнению требований валютного контроля.

В заключение данного раздела следует отметить, что наличие валютных ограничений препятствует эффективному развитию Евразийского экономического союза. Положения Договора о ЕАЭС, а также проекта Соглашения о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации в странах ЕАЭС не создают условий для существенной гармонизации валютного регулирования и контроля в странах-участницах и устранения существующих ограничений в целях роста международной торговли и развития интеграции.

Таким образом, функционирование существующей в РФ системы валютного контроля сопряжено с рядом существенных проблем, и ее необходимо отменить. При этом мы полагаем, что необходимо принять ряд мер, направленных на минимизацию рисков, связанных с уклонением от налогообложения, отмыванием доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Прежде чем перейти к рассмотрению этих мер, необходимо остановиться на возможных макроэкономических последствиях отмены валютного контроля. В рамках дискуссии о последствиях либерализации системы валютного регулирования в России часто обсуждаются макроэкономические преимущества валютных ограничений, которые якобы снижают отток капитала из страны, способствуя тем самым обеспечению финансовой стабильности. Рассмотрим, так ли это в действительности.

2. Макроэкономические последствия отмены валютного контроля

В целом один из ключевых мотивов использования ограничений на движение капитала состоит в стремлении поддержать устойчивость национальной финансовой системы в условиях волатильных входящих и исходящих потоков капитала (Eichengreen et al., 2007; Ahrend et al., 2012). В этой связи вопрос о снятии избыточных ограничений на движение капитала в России, включая отмену репатриации экспортной выручки, снятие ограничения на использование зарубежных счетов, отмену понятия валютного резидентства, может вызывать опасения относительно возможной волны его оттока, дестабилизации макроэкономической ситуации, усиления неопределенности, ослабления национальной валюты и негативных последствий для инфляции.

Нам представляется, что данные опасения не являются оправданными. Как показывает мировой опыт, динамика международных потоков капитала определяется преимущественно макроэкономическими факторами, а не мерами валютного контроля. В эмпирической литературе нет свидетельств усиления оттока капитала в результате снятия ограничений на его движение

в стабильных макроэкономических условиях. Как известно, масштабный отток капитала, имевший место в азиатских странах в период кризиса 1997–1998 гг., отток капитала с развивающихся рынков в период мирового финансового кризиса объясняются сугубо макроэкономическими факторами. Так, предпосылками азиатского кризиса послужили перегретость экономик «азиатских тигров», ухудшение условий торговли, рост процентных ставок в США (Edison, Reinhart, 2000; Kaplan, Rodrik, 2001). Отток капитала с развивающихся рынков в период мирового финансового кризиса произошел в результате роста глобальной неопределенности и стремления инвесторов к минимизации рисков (Forbes, Warnock, 2012).

В целом результаты эконометрических исследований свидетельствуют о слабой эффективности мер по ограничению движения капитала с точки зрения их воздействия на величину потоков капитала (Carvalho, Garcia, 2008; Clements, Kamil, 2009; Chamon, Garcia, 2016). При этом их отмена может, напротив, приводить к краткосрочному положительному эффекту для темпов роста ВВП и инвестиций, расширяя доступ к мировым финансовым рынкам, повышая конкурентоспособность национальных фирм на мировых рынках (Henry, 2007). В этой связи отмена таких мер валютного контроля, как требования о репатриации или ограничения по использованию зарубежных счетов, то есть приведение мер валютного регулирования в соответствие с практикой развитых стран, может внести позитивный вклад о положение российских фирм в международной торговле и на мировых рынках капитала и не несет в себе риски дестабилизации экономической ситуации.

Напомним, что либерализация финансового счета в российской экономике стала осуществляться в начале 1990-х гг. по мере формирования рыночной банковской системы и рынка ценных бумаг. При этом значимый этап либерализации операций финансового счета в России начался в 2001 г. Одним из важнейших решений в области валютного регулирования и валютного контроля, принятых в 2001 г., стало

снижение норматива обязательной продажи экспортерами валютной выручки на внутреннем валютном рынке с 75 до 50% (в 2003 г. норматив был уменьшен до 25%, в 2004 г. — до 10%, а в 2006 г. обязательная продажа была отменена).

В 2002 г. в целях снижения издержек при валютных операциях Банк России уменьшил со 100 до 20% размер рублевых средств, размещаемых юридическими лицами — резидентами на депозит при покупке иностранной валюты для осуществления авансовых платежей по договорам об импорте товаров. В октябре 2002 г. вместо разрешительного был введен уведомительный порядок открытия юридическими лицами — резидентами счетов в иностранных банках для обслуживания деятельности их представительств и филиалов за пределами РФ. В 2005 г. подобный порядок был распространен и на открытие вкладов физическими лицами — резидентами за пределами территории РФ. В том же году Банк России предоставил резидентам право без специальных разрешений осуществлять через уполномоченные банки операции по покупке и продаже на организованном рынке выпущенных резидентами эмиссионных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте. В 2006 г. Банк России снял последние ограничения на движение капитала, включая требования о резервировании части средств при совершении резидентами и нерезидентами валютных операций, а также требования об обязательном использовании специальных счетов для осуществления отдельных видов валютных операций. В 2007 г. была также отменена обязанность представления физическими лицами отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ [4].

Тем не менее снятие ограничений на движение капитала в России не сопровождалось усилением его оттока (см. рис. 1). Так, в первой половине 2000-х гг. наблюдалось снижение величины чистого оттока капитала частного сектора. К примеру, в 2001 г., несмотря на либерализацию операций по финансовому счету, величина чистого оттока капитала частного сектора снизилась с 23,1 млрд долл. в 2000 г. до 13,6 млн долл.

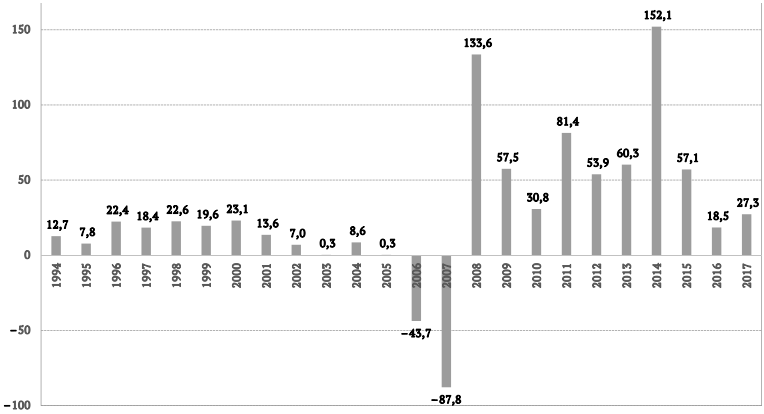

Рис. 1. Чистый ввоз (+) / вывоз (–) капитала частным сектором (млрд долл. США)

Источник: Банк России.

в 2001 г. А в 2006–2007 гг. чистый отток капитала сменился его масштабным притоком. В 2006 г. приток иностранного капитала в частный сектор возрос по сравнению с 2005 г. в 1,5 раза — с 71,5 до 105,5 млрд долл. США. По итогам 2007 г. приток иностранного капитала в частный сектор составил 206,2 млрд долл. (практически в 2 раза больше аналогичного показателя 2006 г.). Приведенные цифры также свидетельствуют о том, что динамика капитальных потоков в рассматриваемый период объяснялась позитивными макроэкономическими тенденциями, включая рост производительности труда, улучшение условий торговли, повышение инвестиционной привлекательности страны и др.

Отметим, что эпизоды масштабного оттока капитала из России в 1998 г., 2008 г., 2014 г. по аналогии с ситуациями в зарубежных странах были вызваны кризисными явлениями в экономике, ростом риска и неопределенности, а не ослаблением мер валютного регулирования. Причем, даже несмотря на реализованные жесткие меры валютного контроля в 1998 г., российский рубль обесценился к долла-

ру США на 230% за период с 17 августа по 31 декабря 1998 г. (с 6,29 руб. до 20,65 руб. за 1 долл.), а в реальном выражении обменный курс российского рубля за август — декабрь 1998 г. упал на 46%. Отток капитала только во второй половине 1998 г. превысил 17 млрд долл. (9% ВВП), а рубль продолжал обесцениваться вплоть до 1999 г. (Божечкова и соавт., 2017).

Таким образом, на наш взгляд, приведение практики валютного регулирования в России в соответствие с практикой развитых экономик не несет в себе серьезных рисков усиления оттока капитала и макроэкономической нестабильности. При этом отмена избыточных требований может позитивно сказаться на деловом климате и облегчить взаимодействие российских фирм с зарубежными контрагентами. Перейдем теперь к анализу предложений по либерализации валютного регулирования в РФ и мер по нейтрализации тех рисков, на борьбу с которыми направлена существующая система валютного контроля.

3. Предложения по либерализации валютного регулирования в России

Нами предлагается [5] следующая последовательность мер по либерализация валютного регулирования. Первый этап (2019 г.) предполагает устранение ключевых барьеров валютного регулирования, которые препятствуют внешнеэкономической деятельности российских предпринимателей.

Во-первых, Минфину России совместно с Банком России необходимо разработать поправки в законодательство, отменяющие требования репатриации и устанавливающие открытый режим использования зарубежных счетов.

Во-вторых, Минфином России и Банком России должны быть подготовлены предложения, устраняющие запрет на валютные операции между резидентами и устанавливающие в ГК РФ запрет на использование иностранной валюты в качестве платежного средства на территории РФ (это оправдано с точки зрения дедолларизации российской экономики). В то же время операции между резидентами по договорам, исполнение которых осуществляется не на территории России, должны проводиться свободно.

Невозвращение денежных средств по внешнеэкономическим сделкам представляет обще-

ственную опасность, свойственную преступлениям, только когда денежный перевод осуществляется при фактическом отсутствии сделки, на которую резидент ссылается при совершении валютной операции. Требование репатриации, которое (по логике законодателя) помогает бороться с вывозом капитала, должно быть отменено при условии совершенствования мер по противодействию отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Отмывание денежных средств в ходе внешнеэкономической деятельности происходит за счет предоставления не соответствующих действительности данных о цене, количестве и качестве импортируемых или экспортируемых товаров (например, путем завышения или занижения сумм внешнеторговых контрактов). Именно такие случаи и должны выявляться в рамках механизмов, заложенных в законодательстве о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем.

В-третьих, для обеспечения безопасности трансграничного движения капитала необходимо дополнить перечень необычных сделок в Приказе Росфинмониторига № 103 «Об утверждении рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок» 2009 г. Документ следует привести в соответствие со стандартами ФАТФ (включить в него случаи, когда отгруженный товар соответствует определению товара с «повышенным риском отмывания денег», когда сделка предполагает использование многократно исправляемых или часто продлеваемых аккредитивов и др.). Также важно развивать информационное взаимодействие таможенных органов и подразделений финансовой разведки внутри страны за счет спонтанного обмена информацией в случае подозрений на возможные правонарушения и создать условия взаимного доступа к информационным базам ФТС и Росфинмониторинга. Кроме того, нужно обеспечить информационное взаимодействие таможенных органов и подразделений финансовой разведки на международном уровне за счет заключения межведомственных соглашений об обмене: расширения их гео-

графического охвата, включения положений о спонтанном и автоматическом обмене, помощи в расследованиях.

Ниже в докладе более детально раскрыто содержание мер по противодействию отмыванию преступных доходов, полученных преступным путем, в международной торговле, а также сформированы предложения по разработке руководства Росфинмониторинга совместно с ФНС и ФТС для банков, направленного на минимизацию рисков отмывания в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и практики стран (Китая, США и др.): конкретизация рисковых операций («красных флажков», примеры схем, форматы сотрудничества банков с регулирующими органами).

В-четвертых, Минфину России необходимо подготовить предложения, направленные на перенос норм об уведомлении и отчетности по зарубежным счетам в НК РФ для целей налогового контроля (для налоговых резидентов), как это предусмотрено в странах — членах ОЭСР.

Ниже также сформулированы предложения, направленные на совершенствование подходов к определению налогового резидента РФ. Именно в отношении налоговых резидентов в случае неприменения инструментов отчетности в рамках валютного законодательства будут использоваться инструменты международного налогового обмена. Налоговые резиденты становятся субъектами налогового контроля, в том числе в рамках международного обмена информацией по счетам, поэтому важно выработать сбалансированный подход к их определению, который будет минимизировать риски умышленного избежания статуса налогового резидента России. Также представлены предложения, направленные на повышение эффективности институтов налогового контроля за трансграничной деятельностью налоговых резидентов РФ (контролируемые иностранные компании, концепция фактического получателя дохода, применение соглашений об избежании двойного налогообложения), которые будут подробно рассмотрены ниже.

На втором этапе (2020–2021 гг.) представляется возможным отменить требование подачи отчетности лицами, чьи

счета открыты в странах, с которыми РФ автоматически обменивается информацией в соответствии с CRS MCAA. Соответствующие предложения должны быть подготовлены Минфином России. В условиях дальнейшего расширения числа таких стран сохраняет смысл требование о необходимости не только уведомления о наличии у налогового резидента России зарубежного счета, но и о предоставлении в ФНС отчета по такому счету. Данное условие будет актуально до тех пор, пока с юрисдикцией, в которой расположен финансовый институт, открывший счет российскому резиденту, не будет обеспечен автоматический обмен информацией.

Таким образом, в ходе реформы валютного регулирования ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» должен быть отменен. При этом понятийный аппарат, который сегодня закреплен в валютном законодательстве, необходимо будет перенести в другие нормативные правовые акты. В частности, определенное в настоящее время в ст. 1 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» понятие «иностранная валюта» должно быть отражено в ст. 140 ГК РФ «Деньги (валюта)», а понятия «внутренних и внешних ценных бумаг» — в ФЗ «О рынке ценных бумаг». Требования об уведомлении о зарубежных счетах и о предоставлении отчетности по ним должны быть перенесены в НК РФ и применяться соответственно в отношении налоговых резидентов. При этом отмена валютных ограничений (требования репатриации, ограниченного перечня операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета) приводит к тому, что нет необходимости определять круг лиц, к которым применяются валютные ограничения, — валютных резидентов. Понятие резидента в целях валютного регулирования является избыточным: для налоговых целей применяется понятие «налоговый резидент», для целей других публичных и гражданских правоотношений — «гражданин», «место жительства гражданина».

В целом предлагаемая реформа валютного регулирования позволит отказаться от устаревших валютных ограничений, ставших анахронизмом во всех развитых странах. Это приве-

дет к снижению издержек российских экономических агентов и будет способствовать повышению экономической активности в РФ. При этом данная реформа должна сопровождаться комплексом мер, направленных на совершенствование международного налогового обмена, а также на повышение эффективности законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем. Далее данные меры будут рассмотрены более подробно.

4. Изменение подходов к налоговому администрированию в связи с отменой валютного контроля

Нормы валютного законодательства сегодня используются как дополнительный инструмент контроля за валютными резидентами, в том числе за их доходами. В частности, инструментом контроля служит отчетность, предоставляемая валютными резидентами. С ее помощью органы валютного контроля получают информацию по банковским счетам, о которых уведомили валютные резиденты: ежеквартально по операциям — в отношении юридических лиц, ежегодно по остаткам на начало и конец года, объемам зачисления и списания средств — в отношении физических лиц.

Отказ от использования валютных ограничений предполагает необходимость проведения оценки того, насколько эффективно определяются субъекты налогового контроля, а также насколько эффективны сами меры контроля. В условиях отмены отчетности в рамках валютного законодательства Россия сможет получать информацию о своих налоговых резидентах за счет международного автоматического обмена налоговой информацией. Однако если счет налогового резидента будет открыт в стране, с которой не осуществляется автоматический

обмен, то предоставлять отчетность по зарубежному счету он должен самостоятельно. В отличие от действующих правил отчетности по валютным резидентам международный обмен предполагает получение информации не только по банковским счетам, но и по договорам страхования, активам инвестиционных компаний. ФНС России сможет получать ежегодную информацию по балансу счета налоговых резидентов. Детальной информации по операциям юридических лиц международная отчетность не предполагает, вместе с тем с ее помощью будет возможно увеличить охват самих лиц, в отношении которых будет получена такая отчетность.

Таким образом, отказ от отчетности в целях осуществления валютного контроля и использование инструментов налогового обмена требуют:

а) применения сущностного подхода для определения налогового резидентства в отношении отдельной категории физических лиц, которые умышленно избегают признания налоговыми резидентами России, но экономические и жизненные интересы которых продолжают быть с ней связаны. Также возможно рассмотреть вопрос снижения срока признания лица налоговым резидентом в России со 183 дней до 90 дней;

б) совершенствования инструментов деофшоризации: правил по контролируемым иностранным компаниям (КИК) и концепции фактического получателя дохода (ФПД). Отдельно стоит задача заключения новых соглашений об избежании двойного налогообложения и совершенствования существующих.

5. Совершенствование определения налогового резидентства в условиях отказа от термина «валютный резидент»

В России, как и в большинстве стран мира, понятие «налоговое резидентство» применяется отдельно для физических и юридических лиц. И если в отношении юридического лица с 2015 г. был изменен подход к определению его налогового резидентства за счет прямого закрепления в качестве критерия места управления юридического лица, то в отношении физических лиц никаких изменений не произошло, и оно определяется через срок пребывания лица на территории России. Статья 207 НК РФ в отношении налога на доходы физических лиц определяет, что налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в РФ не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев.

Налоговый статус гражданина определяется налоговым агентом на дату выплаты лицу дохода. Налоговый статус, определяющий порядок налогообложения его доходов, устанавливается по итогам налогового года (ст. 216 НК РФ). НК РФ не устанавливает для налоговых агентов правил подтверждения фактического времени нахождения гражданина в РФ. Налоговый агент самостоятельно определяет статус получателей

дохода исходя из особенностей каждой конкретной ситуации. В частности, принимая во внимание сведения из табеля учета рабочего времени; данные загранпаспорта с отметками органов пограничного контроля о пересечении границы; данные миграционных карт; документы о регистрации по месту жительства.

Документом, подтверждающим статус лица в качестве налогового резидента в государстве в целях применения соглашений об избежании двойного налогообложения, является соответствующая справка (сертификат налогового резидентства, подтверждение, выписка), составленная налоговыми или финансовыми органами государства. С января 2018 г. в России запущен электронный сервис ФНС России, который позволяет физическим лицам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам быстро сформировать заявление и получить в электронном виде документ, подтверждающий статус налогового резидента РФ.

Но международная практика показывает, что большинство стран использует и другие критерии для определения статуса налогового резидентства. Кроме того, начиная с 2010 г. некоторые страны изменили подходы к определению налогового резидентства именно для физических лиц. Основная причина — это желание не допустить злоупотреблений со стороны лиц, которые намеренно стремятся утратить статус налогового резидента, чтобы уклониться от уплаты налогов, в том числе причитающихся в соответствии с применением правил контролируемых иностранных компаний (КИК). В 2013 г. в Великобритании был введен обязательный тест по признанию лица резидентом, который предполагает последовательное применение нескольких критериев. Первый критерий предусматривает, что лицо признается налоговым резидентом в Великобритании, если пребывает в стране свыше 183 дней. Если лицо не находится в Великобритании свыше 183 дней, необходимо применение второго (наличие дома в Великобритании и непрерывное пребывание в нем в течение 91 дня) и третьего критериев (полная занятость в Великобритании), а также критерия существенной свя-

зи. Кроме того, в Великобритании действуют специальные критерии, которые определяют степень связи лица с другой страной (если лицо соответствует хотя бы одному из трех таких критериев, оно не признается налоговым резидентом Великобритании).

В Словакии налоговыми резидентами сегодня предлагают признавать не только лиц с зарегистрированным постоянным местом жительства в стране и тех, которые остаются в Словакии более 183 дней, но также и лиц, которые лишь имеют место жительства в Словакии. Есть и другие тенденции изменения подходов к определению статуса налогового резидентства. На Кипре в 2017 г. было введено правило 60 дней для признания лица налоговым резидентом. Но данное правило работает только в отношении отдельных лиц с целью привлечения их инвестиций в экономику Кипра: руководителей высокого уровня и ценных специалистов. Кроме того, данное правило применяется в отношении лиц, которые не проживают в какой-либо другой стране в течение более 183 дней, не являются налоговым резидентом в любой другой стране и проживают на Кипре не менее 60 дней, а также имеют другие связи с Кипром (трудовой договор, владельцы бизнеса, директора кипрских компаний). При этом ОЭСР в октябре 2018 г. отметила, что данное правило Кипра создает риски для уклонения от международного налогового обмена.

Анализ международной практики позволяет выделить ряд ключевых критериев, которые применяются странами в качестве самостоятельных критериев определения налогового резидентства:

– критерий физического присутствия (пребывание на территории государства в течение определенного промежутка времени за указанный период). Обычно составляет 183 дня в течение одного года. Прямо закреплен более чем в 50 странах, но применяется в совокупности с другими критериями, рассмотренными ниже. В небольшом количестве стран, в том числе в России, Дании, Индии, является единственным критерием, определяющим статус налогового резидентства;

– количество дней присутствия в стране (отличные от 183 дней в течение года), которые позволяют установить тесную связь лица со страной в течение нескольких лет. Всегда является дополнительным критерием: 6 месяцев в течение двух лет в Чили и Хорватии, 270 дней в течение трех лет в Норвегии и на Маврикии и пр. В Великобритании количество дней зависит от типа связи лица со страной;
– основное место пребывания или преимущественного жительства. Прямо закреплен более чем в 40 странах. На практике подтверждающими документами являются разрешение на жительство, документ о постоянном месте жительства. Для определения места пребывания лица учитывается продолжительный период физического присутствия лица в стране (хотя напрямую число дней, необходимых для признания налоговым резидентом, в налоговом кодексе не установлено). Например, во Франции законодательство прямо не устанавливает критерия пребывания во Франции в течение 183 дней. Вместе с тем в официальном бюллетене по государственным финансам отмечается, что для определения основного места проживания, как правило, применяется принцип, в соответствии с которым налогоплательщики, которые находятся во Франции более шести месяцев в течение года, должны считаться резидентами Франции. Поэтому на практике налоговые органы руководствуются им в качестве базового;
– центр жизненных интересов. В данном случае во внимание принимается наличие у физического лица в стране семейных и иных социальных связей, места, из которого он управляет своим имуществом, ведение политической, культурной или иных видов деятельности, бизнеса и т. д. Этот критерий используется более чем в 20 странах. Ключевую роль в выработке подходов к определению центра жизненных интересов играет судебная практика. Данный критерий в ряде стран (в частности, в Швеции) применяется в случае, если лицо ранее являлось налоговым резидентом в соответствии с критерием фактического присутствия, в последнем налоговом году находилось в стране менее полугода, но сохраняет с ней тесную связь. В качестве самостоятельных критериев, которые характеризуют центр

жизненных интересов лица, используются следующие: осуществление трудовой деятельности (прямо закреплен в качестве одного из критериев в девяти странах, в том числе в Австралии, Бразилии, Франции (лица, осуществляющие во Франции трудовую деятельность (работающие по найму или нет), за исключением случаев, когда лица предоставляют доказательства, что их трудовая деятельность является вспомогательной/второстепенной/дополнительной и др.), проживание в стране супругов и детей (прямо закреплен в 10 странах), регистрация в местных органах власти и/или банке (Аруба, Кюрасао, Италия (регистрация лица в реестрах местного населения)), получение дохода в стране (Коста-Рика, Мексика (более 50% доходов лицо получает в Мексике), управление активами из страны (Бельгия), наличие страховки, участие в клубах/сообществах в стране (Нидерланды), пребывание в стране дольше, чем в другой стране, где имеется вид на жительство (Аргентина), учеба детей в стране (Аруба, Кюрасао, Нидерланды);
– гражданство. Применяется в качестве основного критерия в США ввиду стремления государства обложить доходы своих граждан, получаемые в любой стране. Аналогичным образом определяется резидентство в ОАЭ. Лица с гражданством Испании, которые получают новое резидентство или на территории, обозначенной как налоговая гавань, остаются налогоплательщиками в целях уплаты подоходного налога на следующие четыре налоговых периода. В налоговом законодательстве Мексики указано, что, если не доказано иное, все граждане считаются налоговыми резидентами. Вместе с тем в большинстве стран гражданство не имеет решающего значения для определения налогового резидентства.

Таким образом, большинство стран для определения статуса налогового резидента используют несколько критериев:

– место жительства и критерий пребывания в течение 183 дней (более 40 стран);
– место жительства и критерий пребывания в течение 183 дней, а также дополнительный критерий пребывания в течение иного периода времени (около 10 стран);

– критерий пребывания в течение 183 дней и центр жизненных интересов (около 10 стран);
– место жительства и центр жизненных интересов (около 10 стран).

Критерий пребывания в течение 183 дней в качестве единственного критерия применяется в небольшом количестве стран, в том числе и в России. Однако у данного критерия есть целый ряд недостатков.

Как уже было отмечено выше, в условиях применения единственного критерия определения налогового резидентства физические лица в ряде случаев могут умышленно избегать этого статуса, пребывая в России менее 183 дней даже в случаях, если центр их жизненных интересов остается в России. НК РФ не устанавливает перечня документов, подтверждающих нахождение физических лиц на территории РФ. Кроме того, такие документы могут быть подделаны. Более того, сложности возникают в связи с установлением числа дней нахождения в РФ в условиях свободы перемещения на территории ЕАЭС.

Налоговая ставка по доходы физических лиц в России для резидентов (13%) одна из самых низких в мире. Таким образом, заинтересованы в утрате налогового резидентства РФ лишь лица, которые скрывают свои доходы за рубежом из-за принятия правил КИК в 2015 г. и автоматического обмена данными за 2017 г. и последующие годы. Нет точных оценок, у какого числа российских компаний и налоговых резидентов — физических лиц есть иностранные активы. Эксперты отмечают, что в структуре большинства владельцев среднего и крупного бизнеса есть иностранные компании [6]. Иностранные структуры, по некоторым оценкам, есть более чем у 50 тыс. российских компаний [7]. ФНС уведомили о 7 тыс. КИК российских налоговых резидентов — физических и юридических лиц [8]. По данным налоговой службы, в 2017 г. сумма налога на прибыль организации, уплаченная в отношении прибыли КИК, составила около 3,2 млрд руб., на доходы физических лиц — 2,8 млрд руб.

В связи с вступлением в силу правил КИК в 2015 г. некоторые налоговые резиденты ликвидировали КИК и перевели свои активы в Россию. Но многие налоговые резиденты решили скрыть информацию о контролируемых ими компаниях. По данным Reuters, за 2017 г. сменили налоговое резидентство и платят налоги за рубежом около $^1/_3$ членов списка 500 самых богатых российских бизнесменов [9].

В частности, скрыть информацию о контролируемой компании можно за счет:

– перевода зарубежных активов на доверенных лиц-нерезидентов;
– снижения доли участия налогового резидента в контролируемой компании;
– изменения структуры владения компанией за счет создания компаний-посредников и перевода прибыли в офшоры на фиктивных владельцев;
– утраты статуса налогового резидентства в РФ.

Утрата статуса налогового резидентства — серьезный шаг для лица, который ведет бизнес в РФ, поскольку НДФЛ от источников в РФ для нерезидентов составляет 30 вместо 13% (по дивидендам — 15 вместо 13%). Для этого необходимо находиться в России менее 183 дней, что может существенно осложнять ведение бизнеса в России. Для нерезидентов не применяется освобождение от налогов на доходы от продажи недвижимости в России, а также может возникать ситуация двойного налогообложения доходов в стране нового налогового резидентства, если нет соглашения с Россией (офшорные юрисдикции, Эстония, Бразилия, Эквадор и др.).

Вместе с тем именно утрата статуса налогового резидента РФ приводит к неприменению к лицу правил КИК и к непоступлению в Россию отчетности в рамках международного автоматического обмена налоговой информацией.

Таким образом, выгодно утратить статус налогового резидента России следующим категориям физических лиц:

– лицам, которые скрывают наличие КИК или зарубежных счетов;

– лицам, которые могут не признаваться налоговыми резидентами ни в одной юрисдикции в связи с тем, что они много перемещаются и не пребывают значительную часть времени ни в одной стране (артисты, спортсмены, IT-специалисты);
– лицам, которые хотят использовать разветвленную систему соглашений об избежании двойного налогообложения другого государства (например, Нидерландов, Кипра) или хотят снизить ставки по пассивным доходам за счет льготных положений соглашений с Россией. В частности, Нидерландами заключены соглашения почти со 100 странами, в том числе с Бахрейном, Бермудами, Панамой. К примеру, по соглашению с Панамой дивиденды, выплачиваемые компанией, которая является резидентом Нидерландов, резиденту Панамы, могут облагаться налогом в Панаме.

У ФНС России существует ряд объективных сложностей для выявления лиц, умышленно утративших статус резидента:

– отсутствие информации о КИК;
– достижение договоренностей об автоматическом обмене не со всеми странами;
– низкая эффективность обмена информацией у налоговых служб по запросу (в список стран, которые не обмениваются информацией с Россией, включено более 100 юрисдикций).

Таким образом, применяемый в настоящее время в России критерий 183 дней без использования дополнительных критериев не позволяет эффективно противодействовать злоупотреблениям, связанным с уклонением от налогообложения. Необходимо вводить дополнительные критерии определения статуса налогового резидентства физических лиц. При этом следует учитывать, что нужно время для формирования новых компетенций в системе налогового администрирования. В связи с этим следует начать применять новый подход к определению налогового резидентства физического лица с использованием дополнительных критериев для отдельной категории лиц. Приоритетом является задача недопущения избежания статуса налогового резидентства

лиц с высокими доходами, которые стремятся уклониться от правил КИК и международного обмена информацией.

С учетом сказанного можно предложить два варианта изменения подхода к определению статуса налогового резидента — физического лица в России. Первый вариант заключается в снижении срока физического присутствия в РФ, необходимого для признания лица налоговым резидентом России, со 183 дней до 90 дней (с учетом возможности использования дополнительных критериев: места жительства / центра жизненных интересов). Второй вариант состоит в изменении подхода к определению налогового резидентства в России для физического лица, при котором сохраняется общий критерий в 183 дня в качестве базового, но ФНС России начинает использовать дополнительные критерии для признания физических лиц налоговыми резидентами РФ.

Проблема избежания статуса налогового резидента РФ в связи с введением правил КИК уже анализировалась органами государственной власти. По данным «Ъ» на начало 2017 г., отмечалось, что на экспертном уровне в Минфине России обсуждается ужесточение критериев для российского налогового резидентства: или сокращение со 183 дней до 90 дней сроков пребывания в РФ, после которых присваивается резидентский статус, или прямой переход к принципу центра жизненных интересов [10]. В качестве стимулирующей меры предлагается выравнивание ставок по налогу на доходы физических лиц между резидентами и нерезидентами (применение ставки 13% для нерезидентов).

У этого подхода есть как плюсы, так и минусы. Среди плюсов стоит отметить, что:

а) изменение подхода к определению статуса налоговых резидентов-физических лиц позволит признавать налоговыми резидентами РФ значительно большее число лиц. Это, в свою очередь, позволит распространять на лиц, признаваемых налоговыми резидентами, требования налогового законодательства об уведомлениях и отчетности по КИК, а также получать отчетность в рамках международного автоматического обмена налоговой информацией;

б) данный подход не предполагает существенной перестройки системы налогового администрирования: налоговый статус также будет определяться налоговым агентом на дату выплаты лицу дохода с учетом числа дней пребывания в России;
в) изменение подхода к определению позволит признавать всех лиц, которые пребывали в России 90 дней, налоговыми резидентами. По данным ФНС России, НДФЛ в России платят почти 1,7 млн иностранных граждан, общие их доходы оцениваются в 505 млрд руб. в год. Из них на нерезидентов, уплачивающих налоги по ставке 30%, приходится только 43 млрд руб. [11]. Это дает основания облагать налогом как доход, полученный от источников в РФ, так и доход, полученный от источников за рубежом (дивиденды и проценты, полученные от иностранной организации; доходы от использования за рубежом авторских и смежных прав; доходы от аренды или иного использования имущества, находящегося за рубежом; доходы от реализации имущества, ценных бумаг, прав требования, находящихся за рубежом; вознаграждение за труд за рубежом).

Но данный подход обладает и недостатками:

а) сокращение числа дней присутствия в России со 183 дней до 90 дней приведет к увеличению числа субъектов налогового администрирования из-за большого числа налоговых резидентов (в первую очередь резидентов с низкими доходами, которые осуществляют трудовую деятельность на территории России). Соответственно, данный подход не решает задачу стимулирования лиц с высокими доходами сохранения статуса налогового резидентства РФ. Кроме того, сокращение числа дней до 90 повысит риски для иностранцев — менеджеров компаний, постоянно приезжающих в командировки, так как в России они будут считаться налоговыми резидентами по числу проведенных дней, но семья, недвижимость, работа у них остаются в другой стране [12];

б) сокращение числа дней присутствия в России со 183 до 90 приведет к частому возникновению конфликтов двойного резидентства, устранять которые придется в рамках положений соглашений об избежании двойного налогообложения.

В соответствии с Модельной налоговой конвенцией ОЭСР и принятыми на ее основе двусторонними соглашениями, если физическое лицо является резидентом обоих договаривающихся государств, то его статус определяется следующим образом:

– физическое лицо считается резидентом только того государства, в котором оно имеет постоянное место жительства, то есть во внимание принимается владение лицом постоянным жилищем (домом или квартирой, принадлежащей лицу на правах собственности или аренды, в которой он в действительности постоянно проживает). Если лицо имеет постоянное место жительства в обоих государствах, то оно считается резидентом только того государства, где у него находится его центр жизненных интересов. При определении центра жизненных интересов особое внимание должно быть уделено вопросам, затрагивающим частную жизнь лица;
– если государство, в котором физическое лицо имеет центр жизненных интересов, не может быть определено или если лицо не располагает постоянным местом жительства ни в одном государстве, то оно считается резидентом только того государства, в котором имеет место обычного проживания;
– если лицо имеет место обычного проживания в обоих государствах или ни в одном из них, оно считается резидентом только того государства, гражданином которого является, то есть применяется закон гражданства физического лица;
– если лицо является гражданином обоих государств или ни одного из них, компетентные органы договаривающихся государств решают вопрос по взаимному согласию. Поиск решения, которое было бы приемлемо для обоих договаривающихся государств, осуществляется в соответствии с порядком, установленном в статье «Взаимосогласитель-

ные процедуры». Таким образом, использование критерия 90 дней для определения налогового резидентства лица будет приводить к необходимости разрешать ситуацию двойного резидентства для лиц, которые пребывают в России 90 дней, при этом более полугода живут в другой стране. В соответствии с заключенными Россией соглашениями об избежании двойного налогообложения в первую очередь будет учитываться постоянное место жительства лица.

В условиях действующих критериев налогового резидентства возникают вопросы разрешения конфликтов двойного резидентства по соглашениям. В 2017 г. ФНС России выдала более 32 тыс. документов, подтверждающих статус налогового резидента РФ (физических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц), которые лица получают для предоставления иностранным банкам [13];

в) лица, преимущественно проживающие за рубежом и являющиеся налоговыми резидентами зарубежных юрисдикций, получат удобный механизм снижения налоговой нагрузки для продажи имущества в России (для резидентов предусмотрено освобождение от налогообложения доходов от продажи объектов имущества, находившегося в собственности налогоплательщика более трех лет (в случае наследования или дарения членами семьи, приватизации, перехода имущества по договору ренты) или более пяти лет (в иных случаях) [14];

г) снижение срока для признания лица налоговым резидентом в России со 183 дней до 90 дней с учетом возможности использования дополнительных критериев (места жительства лица или центра жизненных интересов) усложнит порядок определения статуса налогового резидента налоговым агентом и нагрузку на него. Кроме того, использование критерия в 90 дней без учета дополнительных критериев не соответствует сложившейся практике большинства стран, за исключением Швейцарии, где для признания налоговым резидентом необходимо пребывать в стране 30 дней, не считая кратких перерывов, в сочета-

нии с деятельностью, приносящей доход, или без такой деятельности, если пребывание длится не менее 90 дней. Режимы, которые позволяют признавать лицо налоговым резидентом без существенного пребывания в стране (менее 90 дней), признаются ОЭСР режимами, которые создают существенный риск для уклонения от международного налогового обмена. Режим, основывающийся на 90 днях, будет носить пограничный характер с рисковыми схемами (например, схемой признания налоговыми резидентами Кипра).

В случае реализации второго варианта изменения подхода к определению налогового резидентства в России для физического лица сохраняется общий критерий в 183 дня в качестве базового, но ФНС России начинает использовать дополнительные критерии. На первом этапе, как было отмечено выше, для рисковой группы налогоплательщиков необходимо применение риск-ориентированного подхода к определению налогового резидентства физических лиц, которые по объективным причинам представляют интерес для государства в целях взимания налогов. Органы государственной власти России заинтересованы в признании налоговыми резидентами России физических лиц с высоким уровнем дохода (например, свыше 1 млн долл. США в год), которые специально утратили налоговое резидентство РФ в течение последних четырех лет в связи с введением правил КИК и началом автоматического обмена информацией (2015–2018 гг.) и приобрели налоговое резидентство в низконалоговых и офшорных юрисдикциях, чтобы снизить налоговую нагрузку, а также в странах, применяющих схемы приобретения резидентства/гражданства через инвестиции (Мальта, ОАЭ, Антигуа и Барбуда, Гренада и др.), или не приобрели налоговое резидентство ни в одной юрисдикции.

В отношении таких лиц может быть применена специальная процедура признания лица налоговым резидентом России с опорой на дополнительные критерии. Приведенный алгоритм основан на анализе широкого зарубежного опыта и может включать в себя следующие последовательные шаги:

1) ФНС России должна проверить, находилось ли лицо на территории России 270 дней за последние три года (аналогичный критерий применяется в Норвегии). Если да, то лицо признается налоговым резидентом России;
2) в случае если лицо не находилось на территории России 270 дней за последние три года, то установление налогового резидентства происходит на основании концепции центра жизненных интересов.

Для установления центра жизненных интересов физического лица ФНС может использовать следующие критерии, в отношении каждого из которых определен удельный вес и осуществляется подсчет баллов:

– лицо имеет постоянное жилище (дом/квартиру, принадлежащие на правах собственности/аренды, где лицо в действительности постоянно проживает) (например, такой критерий применяется в таких странах, как Франция, Нидерланды) — 0,7 балла;
– ведение бизнеса в стране: лицо направляет свои основные инвестиции, учредило или контролирует компанию, место управления которой находится в стране, управляет имуществом (Франция) — 0,6 балла;
– более 50% доходов лица получены/находятся в России (Колумбия, Мексика) — 0,5 балла;
– осуществление трудовой деятельности (Австралия, Франция) — 0,4 балла;
– члены семьи — налоговые резиденты (Израиль, Япония) — 0,4 балла;
– осуществление политической, культурной, социальной деятельности (Нидерланды, Италия) — 0,3 балла;
– лицо пребывает в России в течение одного года больше дней, чем в любой другой стране (Аргентина, Франция) — 0,5 балла;
– гражданство (Япония, Мексика) — 0,3 балла.

Таким образом, для установления центра жизненных интересов физического лица в России необходимо исследовать совокупность критериев (сумма критериев в отношении лица должна превышать 1 балл, так как именно такой итого-

вый балл демонстрирует факт тесной связи лица с Россией — то есть его центр жизненных интересов лица). Критерии, используемые для определения центра жизненных интересов лица, выстроены с учетом иерархии критериев предпочтительности, предусмотренных Модельной налоговой конвенцией ОЭСР. Соответствующие изменения, предусматривающие последовательное применение критериев пребывания в России свыше 270 дней в течение трех лет и центра жизненных интересов для определенных категорий физических лиц, должны быть отражены в ст. 207 НК РФ. В отношении алгоритма (порядка) определения центра жизненных интересов должны быть приняты разъяснения Минфина России (см. рис. 2).

Отметим плюсы данного подхода:

а) данная схема направлена на выявление случаев намеренного уклонения от статуса налогового резидента России лиц с высоким доходом из-за применения правил КИК и начала международного налогового обмена;
б) поскольку данный подход применяется риск-ориентированно, он не приведет к значительному числу конфликтов двойного резидентства, разрешение которых осуществляется на основе соглашений об избежании двойного налогообложения;
в) данный подход соответствует общей международной практике, когда страны стремятся признавать налоговыми резидентами лиц, которые приобрели налоговое резидентство в офшорах или не приобрели налоговое резидентство ни в одной юрисдикции.

Но такой подход обладает и рядом минусов:

а) данный подход предполагает создание новых механизмов налогового администрирования, направленных на выявление лиц, утративших статус налогового резидента РФ, в том числе за счет института уведомления об утрате статуса налогового резидента РФ и приобретении нового налогового резидентства;

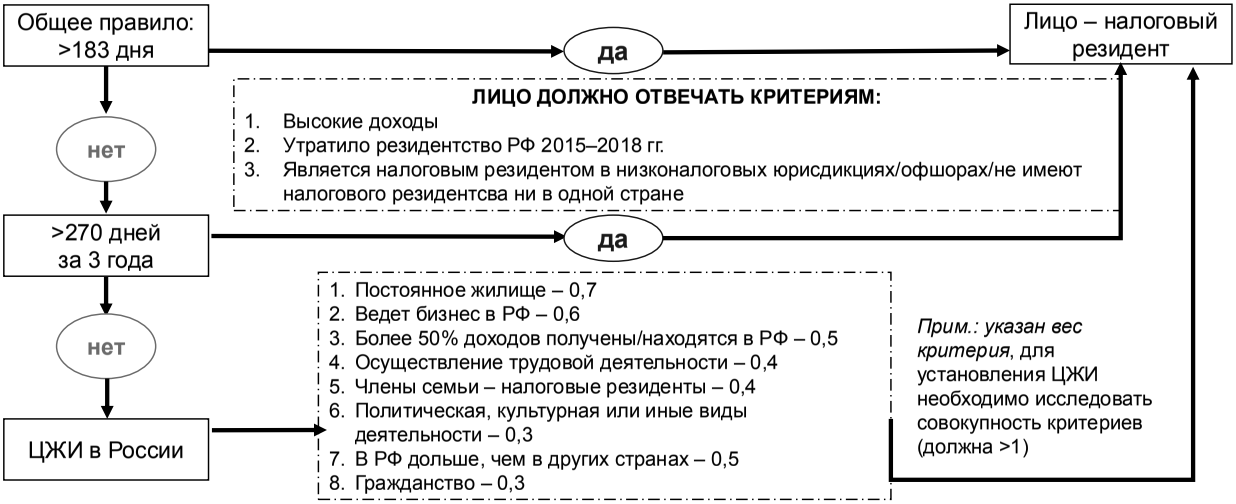

Рис. 2. Порядок признания лица налоговым резидентом

Источник: составлено авторами.

б) требуется повышение компетенции сотрудников ФНС России и судей в части вопросов признания лица налоговым резидентом России;
в) использование сложного, многоступенчатого порядка признания лица налоговым резидентом для всех резидентов представляется затруднительным в условиях агентской схемы, когда обязанность определения статуса налогового резидента лежит на налоговом агенте.

В 2017 г. было введено правило, в соответствии с которым, если в отношении физического лица действовали иностранные санкции, то лицо независимо от срока нахождения в России может не признаваться налоговым резидентом России, если было налоговым резидентом иностранного государства. Перечень санкций утвержден Правительством РФ и включает ограничительные меры Австралии, ЕС, Исландии, Канады, Лихтенштейна, Норвегии, США, Швейцарии, Японии. При этом более 80% представителей списков — лица, проживающие в Луганской и Донецкой народных республиках, чиновники, депутаты и военнослужащие. И только незначительную часть списка составляют представители крупного бизнеса. Санкционные списки прямо запрещают любые экономические контакты с компаниями и частными лицами, перечисленными в списках, а также с любыми компаниями, принадлежащими этим компаниям и лицам на 50% или более. При этом списки работают в отношении прямо определенных лиц без учета статуса их налогового резидентства.

Лица, включенные в санкционные списки, могут быть заинтересованы в утрате статуса налогового резидента в связи с тем, что лицо сможет не отчитываться и не платить налоги по КИК, а также не будет возникать конфликт налоговых резидентств, разрешение которого осуществляется на основе положений соглашений об избежании двойного налогообложения и, по мнению авторов законопроекта, может быть затруднительно в условиях санкций. Фигуранты санкционных списков отмечали, что не заинтересованы в использовании льготы по утрате статуса налогового резидента России, по-

скольку основной свой бизнес ведут в России[1]. Таким образом, инструмент отказа от статуса налогового резидентства адресован узкому кругу лиц и не соответствует международным практикам. Введение инструмента отказа от статуса налогового резидентства представляется необоснованным.

Закон может быть выгоден некоторым лицам, попавшим под санкции, которые имеют очень крупные зарубежные доходы, с которых им приходится платить налоги в России, поскольку они признаются налоговыми резидентами России. Потеряв статус налогового резидента в России, такие лица не будут платить налоги с зарубежных доходов и будут их уплачивать только в стране своего нового налогового резидентства. Однако в таком случае они будут платить по более высокой ставке (30 вместо 13%) налоги на доходы от источников в России. Вероятно, данная норма была принята в интересах лиц, попавших под санкции, доходы от источников в России которых существенно ниже доходов, полученных от источников за рубежом.

Индивидуальный подход к определению налогового резиденства с учетом центра жизненных интересов требует высокой компетенции судей. В Италии, Канаде, где применяется концепция центра жизненных интересов для определения статуса налогового резидентства, действуют специализированные налоговые суды, которые рассматривают споры, возникающие в связи с определением статуса налогового резидента. В России для применения концепции центра жизненных интересов также потребуется формирование соответствующих компетенций у представителей налоговых органов и судей.

Стимулирующие меры для привлечения инвестиций в экономику России и увеличения числа налогоплательщиков. Совершенствование порядка признания физического лица налоговым резидентом предполагает применение стимулирующих мер. В качестве инструмента стимулирования притока инвестиций в экономику может быть дана возможность лицу при-

[1] https://www.vedomosti.ru/business/news/2017/03/15/681264-rotenberg-ne-vospolzuetsya

обрести вид на жительство за счет инвестиций в российские компании или может быть создан специальный налоговый режим для новых налоговых резидентов (льготы по налоговым ставкам и пр.). Например, во Франции действует программа Passeport talent, адресованная инвесторам, которые отвечают трем критериям: осуществляют инвестиции через компанию, где лицо владеет/управляет более 30% капитала; планируют создать или сохранить работу во Франции в течение четырех лет после инвестирования; инвестиции в основные средства должны превышать 300 тыс. евро. Инвестор получает бонус или освобождение налогообложения доходов, которые были получены за границей, льготы по налогам на доходы от продажи ценных бумаг, прирост капитала от передачи акций/долей участия.

Наиболее активно инвесторов привлекают страны ЕС (Мальта, Кипр, Португалия, Греция и др.), а также страны Карибского региона (Сент-Китс и Невис, Антигуа и Барбуда, Доминика, Гренада, Сент-Люсия и др.). По оценкам Transparency International, только в ЕС за последнее десятилетие было продано не менее 6 тыс. паспортов и почти 100 тыс. видов на жительство. Лидерами по привлечению инвестиций за счет таких схем являются Испания, Венгрия, Латвия, Португалия и Великобритания.

Важно, чтобы изменения определения налогового резидентства не сопровождались ужесточением ответственности за налоговые правонарушения, в том числе преступления. В отношении налоговых преступлений, которые регулируются ст. 198–199 УК РФ, выявление которых должно осуществляться в том числе за счет получения информации в рамках международного налогового обмена, не должно применяться наказание в виде лишения свободы (данный вид наказаний должен быть исключен из соответствующих статей УК РФ).

Страны ОЭСР устанавливают обязательство для налоговых резидентов уведомить налоговую службу об изменении своего статуса налогового резидентства, что позволяет им отслеживать изменение налогового статуса лица. Например, такие уведомления предусмотрены законодательством Франции,

Эстонии [15]. Для применения предложенного подхода определения налогового резидентства в России необходимо установить в гл. 23 НК РФ обязательство резидентов об уведомлении ФНС России об изменении статуса налогового резидентства, чтобы ФНС России имела возможности для отслеживания изменений в налоговом статусе лица.

Страны не только стремятся расширить подход к определению налогового резиденства, но и вводят специальные налоги в отношении лиц, которые утрачивают статус налогового резидента в юрисдикции. Во многих странах установлены налоги в отношении лиц, которые утрачивают статус налогового резидента, так называемые exit tax. Например, во Франции такой налог введен для налогоплательщиков, владеющих ценными бумагами стоимостью, превышающей 800 тыс. евро или 50% капитала компании [16]. В США exit tax установлен для следующих категорий налогоплательщиков: средний годовой подоходный налог в течение 5 лет до утраты резидентства (отказа от гражданства) составляет 160 тыс. долл. / чистая стоимость активов превышает 2 млн долл. США / лицо не предоставило декларацию о выполнении всех федеральных налоговых обязательств в США в течение 5 лет, предшествующих дате эмиграции или прекращения вида на жительство. При этом штраф за непредоставление декларации, удостоверяющей факт утраты налогового резидентства, составляет 10 тыс. долл. Представляется (с учетом опыта стран ЕС и США) возможным введение налога в рамках правил налогообложения доходов физических лиц в отношении отдельных категорий лиц с высоким доходом, которые утрачивают статус налогового резидента РФ.

Совершенствование отдельных инструментов налогового администрирования. Отмена валютных ограничений, которые создают лишь видимость дополнительных инструментов контроля за потоками денежных средств резидентов, позволит сформировать лучшие условия ведения предпринимательской деятельности налоговыми резидентами. При этом в условиях интернационализации бизнеса необходимо совершенствование отдельных инструментов налогово-

го администрирования, направленных на деофшоризацию экономики. В целях противодействия уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций в Основных направлениях налоговой политики на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. была поставлена задача подготовить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации положений о контролируемых иностранных компаниях и конечных получателях дохода (выгодоприобретателях). В 2014 г. были внесены изменения в Типовое соглашение об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество, направленные на недопущение злоупотребления положениями таких соглашений.

У налоговой службы появились новые инструменты (обновленное типовое соглашение с 2014 г., КИК и концепция фактического получателя дохода с 2015 г.), которые с одной стороны, служат для пополнения бюджета за счет взимания налогов с налоговых резидентов России — физических лиц и компаний, ведущих трансграничную деятельность, а с другой — способствуют справедливому налогообложению прибыли таких лиц в соответствии с согласованными на международном уровне стандартами и препятствуют случаям их двойного налогообложения.

Совершенствование института контролируемых иностранных компаний (КИК). Законодательство о КИК — ключевой инструмент контроля за активностью налоговых резидентов за рубежом в условиях неприменения механизмов валютного контроля. Но как было показано выше, введенные в 2015 г. правила КИК стали одной из основных причин отказа гражданами РФ от налогового резидентства. Таким образом, с одной стороны, правила КИК должны препятствовать размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения, а с другой — они не должны препятствовать осуществлению реальной экономической деятельности российскими физическими лицами — налоговыми резидентами, что в конечном счете влияет на формирование их дохода.

В России применяются два способа определения контролирующего лица иностранной компании: юридический (в зависимости от доли владения) и фактический (предполагает необходимость установления всего комплекса факторов, позволяющих установить, что лицо имеет возможность оказывать определяющее влияние на деятельность КИК), который применяется в качестве самостоятельного. ОЭСР рекомендует применять четыре способа определения контроля над КИК (юридический, экономический, фактический и по бухгалтерской отчетности) [17]. Таким образом, в России также с учетом стандартов ОЭСР, нашедших отражение в Действии 3 Плана BEPS, представляется необходимым комплексное применение всех четырех способов определения контроля над КИК.

Более того, для определения контролирующего лица, если участие налоговых резидентов РФ в КИК выше 50%, установлено пороговое значение доли — всего 10%. В странах ОЭСР применяется критерий связанности сторон (related parties test), который предполагает необходимость оценки не величин долей резидентов юрисдикции, а наличия связанности между лицами, в том числе нерезидентами.

В России применяется категориальный подход к определению доходов КИК, а к пассивным доходам отнесены доходы от оказания отдельных видов услуг (юридических, консультационных, инжиниринговых и др.), НИОКР. Список пассивных доходов можно считать открытым, поскольку он включает «иные аналогичные доходы». Необходимо применять сущностный подход (в дополнение к категориальному) к анализу прибыли КИК, который предполагает проведение анализа доходов КИК и принятие во внимание реального характера ее деятельности (наличие офиса, сотрудников, активов, несение рисков и др.), чтобы не создавать необоснованного обременения для российских резидентов, имеющих КИК, но при этом облагать пассивные доходы.

Совершенствование института фактического получателя дохода. Существует мнение, что валютный контроль препятствует перетоку капитала в низконалоговые юрисдикции

за счет репатриации и контроля за зарубежными счетами. В условиях неприменения валютных ограничений важно создать условия для эффективного контроля за перемещением денежных средств в офшорные юрисдикции в налоговых целях. Решающее значение для такого контроля имеет совершенствование института фактического получателя дохода (далее — ФПД) с целью недопущения использования кондуитных компаний (компаний-оболочек) для злоупотребления положениями соглашений об избежании двойного налогообложения и вывода прибыли в классические офшоры. Положения, предусматривающие возможность отказа от льгот по соглашениям об избежании двойного налогообложения, были введены в НК РФ, в том числе понятие «лица, имеющего фактическое право на доходы» как лица, которое в силу прямого или косвенного участия в организации, контроля над организацией либо в силу иных обстоятельств имеет право самостоятельно пользоваться или распоряжаться доходом, полученным этой организацией. При определении лица, имеющего фактическое право на доходы, учитываются функции, выполняемые лицами, а также принимаемые ими риски.

Введение данного термина отвечает подходам ОЭСР, которые устанавливают недопустимость применения льгот по соглашениям в отношении дивидендов, процентов и роялти в случае, если компания, на них претендующая, является агентом, фиктивным владельцем или кондуитной компанией (компанией-оболочкой), то есть не является бенефициарным владельцем. ОЭСР в Модельной налоговой конвенции выделила ряд признаков таких компаний: наделена очень узкими полномочиями и осуществляет только функции доверенного лица или администратора, действует в интересах третьих сторон (чаще всего — учредителей), право на использование дивидендов компании ограничено договорными или другими правовыми обязательствами по передаче полученного платежа другому лицу, основная функция компании — хранение активов или прав.

Для недопущения злоупотребления положениями соглашений об избежании двойного налогообложения, в том числе за счет применения пониженных ставок по дивидендам, процентам и роялти, на площадке ОЭСР принята Конвенция BEPS, которая позволяет обеспечить охват двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения, которые были заключены странами — участницами Конвенции ранее и в отношении которых они достигли договоренностей о применении положений Конвенции. Предлагается обеспечить максимально широкий охват двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения России положениями Конвенции BEPS. В частности, необходимо применение к соглашениям ст. 7 Конвенции BEPS о предупреждении злоупотреблений соглашением, которая предусматривает общее правило о «принципе основной цели», дополненное «упрощенным положением об ограничении льгот». Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию BEPS, не обеспечено применение ее положений ко всем соглашениям России (в том числе в части применения льгот по дивидендам только в случае, если соблюдается требование по сумме/доли капитала в течение года, что говорит о том, что компания используется длительно и не является компанией-оболочкой). В связи с этим необходимо применение к соглашениям об избежании двойного налогообложения ст. 8 Конвенции BEPS, что позволит использовать льготы по дивидендам только в том случае, если условия в отношении суммы капитала, доли участия соблюдаются в течение года.

В России на сегодняшний день на налоговых резидентах лежит высокая нагрузка доказывания того, что их партнеры являются фактическими получателями доходов. Непризнание лица фактическим получателем дохода несет за собой риски неприменения льгот по соглашениям об избежании двойного налогообложения и, как следствие, финансовых потерь российских компаний. При этом в России концепция фактического получателя дохода применяется расширительно: не только к дивидендам, процентам и роялти, но и к другим видам доходов.

Чтобы обеспечить правильную работу института ФПД и минимизировать риски для резидентов, не имеющих своей целью нарушить закон, необходимо уточнить перечень видов доходов, в отношении которых применяется концепция ФПД, и проводить исследование всей цепочки взаимоотношений для правильного определения характера деятельности получателя дохода с целью снижения нагрузки на российские компании.

Совершенствование системы соглашений об избежании двойного налогообложения. Повышению эффективности контроля за движением денежных средств в налоговых целях в условиях неприменения валютного контроля будут способствовать расширение сети соглашений об избежании двойного налогообложения и обеспечение их соответствия ключевым положениям Модельной налоговой конвенции ОЭСР 2017 г. [18], включая положения об обмене налоговой информацией, а также обеспечение полномасштабного применения положений Многосторонней конвенции по имплементации связанных с налоговыми соглашениями мер для предотвращения BEPS (Конвенция BEPS) [19].

Предложения по совершенствованию системы соглашений об избежании двойного налогообложения РФ состоят в том, чтобы:

– расширить географическую сферу применения соглашений об избежании двойного налогообложения посредством заключения и (или) ратификации соглашений с такими странами, как Бразилия, Эквадор, Лихтенштейн, Уругвай и др.;
– внести изменения в соглашения в части включения положений о помощи в сборе налогов, поскольку в настоящее время статья, предусматривающая оказание помощи в сборе налогов, нашла свое отражение только в 13 международных договорах из 80 договоров, заключенных Россией с зарубежными государствами, а также в части включения положений об обмене в соответствии с положениями обновленной Модельной налоговой конвенцией;
– обеспечить широкий охват применения положений Конвенции BEPS к соглашениям об избежании двойного нало-

гообложения России с зарубежными государствами, в том числе в части применения в качестве критерия предпочтительности при двойном резидентстве юридических лиц критерия места эффективного управления и определения постоянного представительства.

6. Участие России в системе автоматического налогового обмена

Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» возлагает на резидентов обязанности по уведомлению и отчетности по зарубежным счетам, которые фактически преследуют налоговые цели. Это требование носит экстерриториальный характер и не может быть эффективно реализовано без международного обмена информацией по зарубежным счетам. В иностранных юрисдикциях установлено требование об уведомлении о наличии счета только для налоговых резидентов. При этом отсутствует требование об отчетности по счетам для резидентов. Информацию налоговые органы получают за счет участия в международном налоговом обмене, который реализуется на основе двусторонних и многосторонних соглашений об обмене налоговой информацией. В условиях укрепления налоговой транспарентности такая информация может быть получена за счет международного автоматического обмена, в том числе в рамках международного обмена финансово-учетной информацией в соответствии с Многосторонним соглашением компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией 2014 г. (CRS MCAA). CRS MCAA

предполагает обмен информацией по финансовым счетам нерезидентов — физических лиц и юридических лиц (по общему правилу — по счетам, на которых находится свыше 250 тыс. долл.). Обмен осуществляется по следующим счетам: депозитным счетам, кастодиальным счетам (счетам в интересах другого лица, который содержит один или несколько финансовых активов), счетам по договорам страхования и аннуитета, активам компаний, занимающихся инвестициями. Россия является участником соглашения с 2016 г. Необходимые для осуществления обмена поправки в НК РФ, а также Постановление Правительства РФ, детализирующее порядок обмена, к настоящему моменту приняты. Первый обмен информацией за 2017 г. должен был произойти в сентябре 2018 г. На конец ноября 2018 г. Россия достигла договоренности о получении информации с 89 странами. Предоставлять информацию Россия будет 61 стране.

В условиях отмены валютного контроля представляется необходимым переход на новые механизмы получения информации по зарубежным счетам. В частности, необходимо принятие следующих мер:

– отмена требований уведомления и отчетности по зарубежным счетам в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», а также перенос норм об уведомлении и отчетности в НК РФ. Также необходимо достижение договоренностей об обмене с большинством стран в рамках CRS MCAA;
– поэтапная отмена требования подачи отчетности по счетам, открытым в странах, с которыми осуществляется международный обмен (по данным на конец ноября 2018 г., обмен информацией за 2017 г. достигнут с 25 странами (Лихтенштейн, Сингапур и др.), за 2018 г. — с 5 (Швейцария, о. Кука и др.), а за 2019 г. с 7 (Бахрейн, Багамы и др.) и т. д. Список стран и достигнутых договоренностей регулярно обновляется и представлен на официальном сайте ОЭСР [20]. Важно учитывать, что обмен между странами может осуществляться только в том случае, если странами ратифицирована Конвенция ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам;

– выявление различий подходов стран к имплементации Общего стандарта отчетности CRS ОЭСР с учетом различных подходов стран к определению финансовых институтов, которые должны формировать отчетность, видов счетов финансовых институтов, а также видов финансовых инструментов. В настоящее время страны сами определяют круг субъектов, которые обязаны формировать отчетность по CRS. Не все лица, за которыми осуществляют контроль финансовые регуляторы, отчитываются по CRS (краудфандинговые платформы, платежные системы, системы электронных денег, криптобиржи и др.). В финансовом законодательстве стран, участвующих в обмене, не содержится исчерпывающий перечень ценных бумаг и производных инструментов, их виды существенно различаются от страны к стране.

Ключевыми способами, используемыми для уклонения налоговыми резидентами (физическими, юридическими лицами, структурами без образования юридического лица) от отчетности по CRS, являются случаи, когда финансовые учреждения или инвестиционные менеджеры помогают клиентам переводить счета в финансовые институты, не участвующие в обмене юрисдикций (например, когда менеджеры банков Швейцарии и Панамы помогают своим клиентам избежать предоставления налоговой отчетности в юрисдикцию налогового резидентства клиента). Сегодня в обмене еще не участвуют даже некоторые страны ЕАЭС: Армения, Белоруссия, Киргизия и др. Все в большей степени используются схемы приобретения инвестиций на основе резидентства/гражданства, которые получили широкое распространение на о. Мэн, Гибралтаре, ОАЭ, Мальте и др., когда лица приобретают возможность получить вид на жительство и, как следствие, статус налогового резиденства за счет приобретения недвижимости, осуществления инвестиций и др.

Приобретение гражданства или резидентства, которое подтверждается соответствующим документом (видом на жительство, картой резидента), в иностранном государстве отвечает законным интересам лица (возможность без-

визового въезда, желание жить и работать в стране, доступ к образованию, медицине и т. д.). Но в ряде случаев истинной целью приобретения нового резидентства/гражданства может быть уклонение от уплаты налогов в стране первоначального налогового резидентства за счет приобретения статуса налогового резидента в новой стране. Если в ряде стран ЕС (во Франции, Португалии, Греции) приобретение вида на жительство или гражданства через инвестиции не влечет получения налогового резидентства (для этого необходимо пребывать в стране более полугода или иметь центр жизненных интересов), то некоторые страны (Мальта, ОАЭ, страны Карибского бассейна) помимо вида на жительство (ВНЖ) или гражданства позволяют легко получить новое налоговое резидентство без необходимости фактического присутствия в стране. ОЭСР ведет борьбу с применением странами таких схем, поскольку они используются для целей уклонения от международного автоматического обмена. В частности, на официальном сайте Организации опубликована информация о 25 схемах приобретения резидентства/гражданства за счет инвестиций в 17 странах, включая Мальту, Кипр, ОАЭ и др., которые были признаны в результате анализа, проведенного ОЭСР, представляющими высокий риск для целей CRS.

Вместе с тем бизнес-иммиграция и схемы приобретения ВНЖ через инвестиции, которые не открывают широких возможностей для получения налогового резидентства в условиях отсутствия реальной связи со страной, активно используются в странах ОЭСР. Так, например, Бельгия, Испания, Франция создают специальные условия для инвестиций в национальную экономику и привлечения к работе высококлассных управленцев и специалистов за счет создания специальных режимов для экспатов. Специальные налоговые режимы сопровождают схемы получения ВНЖ через инвестиции. В настоящее время возможность введения инвестиционного резидентства рассматривается в Казахстане в рамках концепции проекта поправок в Конституционный закон «О международном финансовом центре “Астана”» [21].

Следует отметить, что сам по себе факт получения второго резидентства не исключает обязанности зарубежного банка отчитаться по счету, а налоговой службе направить информацию в ФНС России. Но при этом существенно возрастает риск ошибки проведения процедур должной осмотрительности (due-diligence): например, резидент при открытии счета может указать только новое резидентство, скрывая статус налогового резидента России, или клиентский менеджер может подтвердить факт только нового налогового резидентства, скрывая наличие налогового резидентства России. Пример случая уклонения от отчетности в рамках международного налогового обмена за счет использования схемы приобретения резидентства на основе инвестиций представлен на рис. 3. В частности, в рамках представленной схемы лицо — налоговый резидент России становится участником инвестиционной программы «Виза и резидентство Мальты», которая позволяет с учетом инвестиций в недвижимость в размере свыше 270 тыс. евро (а в некоторых регионах — 320 тыс. евро), аренды имущества свыше 10 тыс. евро в год (а в некоторых регионах — 12 тыс. евро) или иных инвестиций в размере не менее 250 тыс. евро получить вид на жительство на Мальте[1]. С учетом того что определение статуса налогового резидентства на Мальте происходит на основании целого ряда факторов[2], в том числе регулярного и частного посещения Мальты, намерения проживать на Мальте, программа «Виза и резидентство Мальты» и Индивидуальная инвестиционная программа Мальты признаны ОЭСР в качестве схем приобретения резидентства за счет инвестиций, характеризующихся высоким риском для целей CRS[3]. Наличие на Мальте соответствующих схем приобретения резидентства за счет инвестиций послужило причиной

[1] https://identitymalta.com/new/malta-residency-visa-program-mrvp-guidelines-and-applications/

[2] http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/tax-residency/Malta-Residency.pdf

[3] http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/

Рис. 3. Схема приобретения резидентства через инвестиции (на примере Мальты)

Источник: составлено авторами.

открытого письма Директора центра налоговой политики и администрирования ОЭСР министру финансов Мальты весной 2018 г.[1]

России необходимо активно участвовать в работе на площадке ОЭСР с целью противодействия схемам ухода от отчетности (схема приобретения резидентства/гражданства в обмен на инвестиции, которые дают правовые основания для получения статуса налогового резиденства без фактической связи со страной, ненадлежащее проведение процедур due diligence в отношении существующих и новых счетов клиентов финансовым институтом в соответствии с международным стандартом отчетности CRS (разработка дополнительных руководств для сотрудников банков, проведение обучения сотрудников и др.)). Необходимо определить на площадке ОЭСР в странах — участницах многостороннего обмена гармонизированные подходы к ответственности за оказание помощи клиентам в уклонении от отчетности (страны — участницы CRS MCAA устанавливают ответственность как для клиентов, заявляющих ложную информацию в самосертификации, вплоть до уголовной ответственности, так и для финансовых институтов) [22], а также обязать профессиональных консультантов (юристов, бухгалтеров) сообщать налоговым органам о выявленных схемах уклонения от отчетности.

[1] https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Letter-90-Malta-RBI_CBI.pdf

7. Задачи совершенствования системы противодействия отмыванию преступных доходов в условиях отмены валютного контроля

В России инструменты валютного регулирования используются в том числе для целей борьбы с отмыванием преступных доходов, в частности, с помощью механизма репатриации, который делает невозможным оставление денежных средств по внешнеторговым контрактам на зарубежных счетах. Вместе с тем невозвращение денежных средств по внешнеторговым сделкам представляет общественную опасность, только если это связано с сокрытием экономических преступлений. Такие случаи должны выявляться в рамках законодательства о противодействии легализации преступных доходов, а не валютного законодательства. Эффективно выстроенная работа подразделения финансовой разведки (в России — Росфинмониторинг), основанная на риск-ориентированном подходе, сотрудничество с таможенными органами и международный обмен информацией позволят создать систему, соответствующую лучшим практикам стран ОЭСР и исключить избыточное обременение для российского бизнеса в виде валютных ограничений.

Международное сообщество пришло к выводу о том, что устранение барьеров для свободных

потоков денежных средств требует повышения эффективности механизмов их мониторинга. Все большее внимание с 1990-х гг. стало уделяться вопросам происхождения денежных средств, что предполагает внедрение стандартов противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Соблюдение ключевых международных стандартов, разработанных Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), является с 2001 г. международным обязательством всех стран — членов ООН [23].

Одной из сфер, характеризующихся наибольшим риском с точки зрения отмывания денежных средств, является международная торговля (наряду с перемещением наличных денег, использованием электронных денег и виртуальной валюты, страхования и др.). Отмывание денежных средств при внешнеэкономической деятельности происходит за счет предоставления не соответствующих действительности данных о цене, количестве и качестве импортируемых или экспортируемых товаров. При этом в качестве основных схем легализации преступных доходов в международной торговле ФАТФ называет завышение или занижение стоимости товаров и услуг в счетах-фактурах; многократное выставление счетов-фактур на одни и те же товары и услуги; недопоставку или поставку избыточного объема товаров или услуг; не соответствующее действительности описание товаров и услуг [24].

Страны ОЭСР и ФАТФ уделяют особое внимание вопросам противодействия отмыванию денежных средств в международной торговле. В России сегодня противодействие отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма в международной торговле не рассматривается как самостоятельный ключевой блок в рамках политики по ПОД/ФТ (частично это объясняется контролем внешнеторговых сделок для целей валютного контроля). Однако сохраняется ряд проблем, которые не позволяют эффективно выявлять случаи отмывания денег и финансирования терроризма в международной торговле: отсутствие прямого доступа у ФТС и Росфинмониторинга к базам данных друг друга, отсутствие

определения ряда индикаторов — «красных флажков» — для сделок с высоким риском отмывания денег в международной торговле, отсутствие руководств для контролирующих органов (сотрудников Росфинмониторинга, ФТС России, ФНС России) и банков о выявлении случаев отмывания в международной торговле. Важными областями совершенствования мер по борьбе с отмыванием в условиях отмены валютного контроля должны стать совершенствование механизма идентификации клиентов (реализация принципа «знай своего клиента»), а также реализация комплекса мер по борьбе с отмыванием с использованием наличных денег.

Ключевое значение для эффективного противодействия отмыванию денежных средств играют:

1. Создание эффективной системы управления рисками за счет определения специальных индикаторов («красных флажков», red flags) для сделок с высоким риском отмывания денежных средств. Из отчета органа ПОД/ФТ Франции (TRACFIN) 2013 г. следует, что отмывание денежных средств широко распространено в экспортно-импортных и клиринговых компаниях при совершении международных торговых операций [25]. В отношении импортно-экспортной компании определены следующие «красные флажки» (критерии подозрительных сделок): поступления от компаний, работающих в необычном секторе для данной компании; уступка дебиторской задолженности без какого-либо экономического обоснования. FinCen США [26] к «красным флажкам» в международной торговле относит: сторонние платежи за товары или услуги, которые осуществляются посредником (физическим или юридическим лицом) по агентскому договору, не связанным с продавцом или покупателем товаров; исправленные аккредитивы без обоснования, когда в документы по аккредитиву многократно вносятся корректировки; неспособность клиента подготовить соответствующую документацию (например, счета-фактуры) для запрошенной транзакции по просьбе банка; значительные несоответствия между описаниями товаров в транспортном документе (например, коносаменте), счете-фактуре или других документах

(например, сертификате происхождения); внезапное начало и столь же внезапное прекращение платежей в течение короткого периода времени; компании-импортеры, получающие платежи из юрисдикций за пределами своей клиентской базы (например, компания специализируется на поставке бытовой техники из Японии и США, получая при этом платежи из стран Ближнего Востока). Такие «красные флажки» — это сигнал для компаний, осуществляющих переводы денежных средств (банков, операторов электронных денежных средств, таких как PayPal), платформ для обмена виртуальных валют, на которых ложится обязанность соблюдать требования FinCen — выявлять подозрительные операции и предоставлять отчеты по ним. В России учтены общие подходы стран ФАТФ к определению необычных сделок в международной торговле, но критерии недостаточно детализированы с точки зрения указания рисков в отношении отдельных товаров, способов торгового финансирования и др., что препятствует должной реализации риск-ориентированного подхода.

Сложно четко очертить перечень товаров, характеризующихся высоким риском для целей отмывания, поскольку такие риски существуют в отношении всех внешнеторговых контрактов. Однако отмывание денежных средств чаще всего происходит с использованием товаров, где сложно определить их истинную стоимость. Также высоким риском отмывания характеризуется торговля услугами, поскольку в отношении услуг намного сложнее определить фактическую стоимость. ФАТФ также отмечает рисковый характер отдельных видов товаров. Это те товары, которые облагаются более высокими налогами/пошлинами или являются товарами с высоким товарооборотом или дорогостоящие товары. В частности, товарами, торговля которыми сопряжена с высоким риском отмывания денежных средств, считаются алмазы и другие драгоценные камни (изумруды, сапфиры и рубины) [27]. ФАТФ даже разработано специальное руководство в отношении управления рисками отмывания денежных средств в торговле алмазами. Другими примерами таких товаров являются товары массового потребления,

текстиль, одежда, продукция машиностроения, электроника, табачные изделия, кожаные изделия, дорогие автомобили, драгоценные металлы, контрафактная продукция, металлический лом, объекты искусства[1]. Так, например, известен случай отмывания денежных средств, когда легализации доходов, полученных от продажи наркотиков, осуществлялась за счет продажи подержанных автомобилей из США в страны Западной Африки, а денежные средства поступали на счета в Ливан [28]. Данные категории товаров составляют существенную долю всего экспорта России, поэтому необходимо выстроить систему управления рисками, учитывающую различные факторы международной торговли, которые могут указывать на отмывание денег и финансирование терроризма (товар, надежность продавца, страна происхождения, страна назначения и др.).

Также в качестве рисковых с точки зрения возможности отмывания денег в международной торговле называют сделки между связанными компаниями (возникают вопросы в рамках контроля налоговыми органами применения правил трансфертного образования), приобретение и продажу нематериальных активов, использование компаний-оболочек в рамках осуществления внешнеторговых операций, торговлю с юрисдикциями высокого риска и др.

Для повышения эффективности мер по противодействию отмыванию денег в международной торговле представляется

[1] Объем экспорта товаров, характеризующихся высоким риском, в 2017 г. из России составил: текстиль — 919 млн долл. США; одежда — 435 млн долл. США; машины, оборудование и аппаратура — 14,1 млрд долл. США; электрические машины и оборудование — 4,97 млрд долл. США; изделия из кожи и меха — 303 млн долл. США; жемчуг природный или искусственный, драгоценные камни, драгоценные металлы, бижутерия, монеты — 12 млрд долл. США; черные металлы — 21,7 млрд долл. США. Объем импорта в Россию аналогичных товаров в 2017 г. составил: текстиль — 11,1 млрд долл. США; одежда — 7,88 млрд долл. США; машины, оборудование и аппаратура — 78,4 млрд долл. США; электрические машины и оборудование — 29,7 млрд долл. США; изделия из кожи и меха — 1,23 млрд долл. США; жемчуг природный или искусственный, драгоценные камни, драгоценные металлы, бижутерия, монеты — 632 млн долл. США; черные металлы — 5,34 млрд долл. США.

необходимым внести изменения в Приказ Росфинмониторинга № 103 «Об утверждении рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок» 2009 г., дополнив его примерами необычных сделок, связанных с отмыванием в международной торговле, на основе комплексного применения которых должна выстраиваться система управления рисками подразделения финансовой разведки: отгруженный товар соответствует определению товара с «повышенным риском отмывания денег» (алмазы, другие драгоценные камни, дорогие автомобили, контрафактная продукция (например, поддельные брендовые вещи или ювелирные украшения и др.); сделка предполагает использование многократно исправляемых или часто продлеваемых аккредитивов; сделка осуществляется между связанными компаниями (применение правил трансфертного образования); осуществляется приобретение или продажа нематериальных активов; неоплаченные авансовые платежи; платежи, полученные с использованием нескольких счетов; экспорт готовых товаров без достаточного доказательства происхождения сырья, импорта, производства или сборки; перевод денежных средств осуществляется во исполнение внешнеторгового контракта в рамках зоны свободной торговли и др.

2. Развитие сотрудничества подразделений финансовой разведки (ПФР) с таможенными и налоговыми органами. Страны ОЭСР и ФАТФ активно развивают сотрудничество ПФР с таможенными органами. Например, в Великобритании, Венгрии, Ирландии, Люксембурге и Швеции ПФР и таможенные органы имеют прямой доступ к информационным базам друг друга. В некоторых странах (например, в Чехии, Индии, Южной Корее) для ПФР и таможенных служб установлена обязанность осуществлять «спонтанный» обмен информацией, который предполагает передачу информации в зарубежный орган в случае подозрения у передающего органа правонарушения, а в других такой обмен информацией между органами является не обязанностью, а правом (например, во Франции, Германии, Японии и др.) [29]. Наименее эффективной формой сотрудничества является форма обмена по запросу. В России

обмен данными между Росфинмониторингом и ФТС происходит на основании Соглашения об информационном сотрудничестве 2007 г. Основными формами взаимодействия являются обмен по запросу (при этом срок ответов на запросы непосредственно в соглашении не установлен), а также получение информации в электронном виде из баз данных, как это предусмотрено в Соглашении об информационном обмене.

Таможенная служба аккумулирует значительный объем торговой информации, которая может быть полезна ПФР. В частности, к такой информации относится описание импортируемых или экспортируемых товаров, их количество, стоимость, вес, таможенный или тарифный код, способ транспортировки, посредством которого товары импортируются или экспортируются, и/или имя и адрес экспортера (грузоотправителя), импортера (грузополучателя) и судоходной компании. Важным фактором для повышения эффективности противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле ФАТФ называет использование данных таможенных и налоговых деклараций [30].

Важное значение имеет и сотрудничество с налоговыми органами с целью выявления фактов отмывания денег в международной торговле через сделки со связанными сторонами. Только 15% юрисдикций в рамках отчета для Азиатско-Тихоокеанской группы по типу ФАТФ сообщили, что их налоговые службы проводят расследования/проверки с целью противодействия отмыванию денежных средств в международной торговле. В большинстве стран основной целью налоговых органов является обеспечение соблюдения уплаты налогов[1]. В большинстве юрисдикций не было обнаружено никакой связи между отмыванием денег и трансфертным ценообразованием, ни один случай отмывания не был обнаружен в рамках налоговых проверок, что говорит о недостаточном использовании потенциала сотрудничества между налоговыми службами и подразделениями финансовой разведки. Хорошей практикой ФАТФ называет создание совместных групп

[1] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf

расследования потенциальных случаев отмывания денежных средств совместно с налоговыми службами.

В условиях неприменения валютных ограничений для более эффективного выявления случаев отмывания денежных средств под видом совершения внешнеэкономических сделок необходимо наладить автоматический обмен данными Росфинмониторинга с ФТС России за счет внесения изменений в межведомственное соглашение о сотрудничестве между Росфинмониторингом и ФТС России с целью предоставления доступа к базам данных. Также необходимо определить в рамках Положения о ФНС России задачи по выявлению случаев отмывания преступных доходов в ходе осуществления налоговых проверок, в том числе в рамках применения правил трансфертного ценообразования. Еще одним инструментом должно стать создание межведомственной комиссии по противодействию отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, в международной торговле при участии Росфинмониторинга, ФТС России, ФНС России, МВД России, Пробирной палаты. Необходимо определить порядок взаимодействия компетентных органов в рамках проведения совместных расследований случаев отмывания денежных средств в международной торговле. Необходимо определение порядка предоставления в Банк России, Росфинмониторинг и банкам информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары с целью выявления случаев отмывания денежных средств в международной торговле (в настоящее время осуществляется в рамках и для целей валютного контроля в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.12.2012 г. № 1459, а не для целей выявления случаев легализации преступных доходов). В Приказе ФТС России от 01.12.2016 г. № 2256 должны быть уточнены критерии рисков совершения сомнительных валютных операций участниками ВЭД, которые могут проводиться для легализации доходов, полученных преступным путем, в соответствии с перечнем необычных сделок, определенным в Приказе Росфинмониторинга № 103 «Об утверждении

рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок» 2009 г.

3. Развитие международного сотрудничества. Информация о движении товаров, работ, услуг и капиталов не может быть полной без эффективного обмена информацией между компетентными органами разных стран. Например, США заключено 76 соглашений о взаимной помощи по таможенным вопросам, которые основываются на модели двусторонней конвенции о взаимной административной помощи Всемирной таможенной организации. США используют эту модель как основу для заключения соглашений с момента вступления ее в силу в 1970 г. Такие соглашения позволяют осуществлять обмен информацией о таможенных операциях, результатах проверок, а также о документах таможенного контроля, которые помогают странам в предотвращении и расследовании таможенных правонарушений. Россией заключено всего 47 соглашений о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах с иностранными государствами, в связи с чем необходимо расширение географии применения международных соглашений о сотрудничестве [31], которые должны предусматривать право каждой из сторон беспрепятственно передавать полученную информацию подразделениям финансовой разведки. В частности, такие соглашения не заключены с Пакистаном, Таиландом, Малайзией, ЮАР и др. Более половины действующих соглашений было заключено еще до 2000 г., они не содержат развернутых положений в отношении сотрудничества в расследовании, спонтанного и автоматического обмена и др.

Еще более эффективным инструментом обмена является создание единой автоматизированной компьютерной системы. В 2004 г. в США инициирован проект «Группа прозрачной торговли», который посвящен международному обмену торговой информацией, что позволяет участникам системы сравнить свои значения импортных и экспортных деклараций с соответствующими значениями зарубежных импортных и экспортных деклараций или аналогичных документов. Страны могут видеть обе стороны торговой сделки, тем са-

мым повышая уровень прозрачности. Система «Анализ данных и исследования для системы прозрачности торговли» (DARTT) позволяет пользователю выявлять необычные торговые операции, которые могут свидетельствовать об уклонении от уплаты таможенных пошлин, а также о других связанных с ними таможенных и финансовых преступлениях [32]. Сегодня участниками системы помимо США являются 12 стран: Австралия, Аргентина, Колумбия, Доминиканская Республика, Эквадор, Гватемала, Мексика, Парагвай, Панама, Перу, Филиппины, Уругвай.

Для эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в условиях неприменения валютных ограничений необходимо обеспечение развития международно-правовой базы взаимодействия таможенных органов и подразделений финансовой разведки за счет заключения межведомственных соглашений об обмене информацией (расширение их географического охвата, включение положений о спонтанном и автоматическом обмене, помощь в расследованиях). В частности, ФТС России необходимо заключить соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах с иностранными государствами, а также обновить ранее заключенные соглашения с целью включения в них развернутых положений о сотрудничестве в расследовании (расследование по горячим следам, которое предусматривает возможность продолжения расследования в отношении потенциального нарушения на территории другого договаривающегося государства), трансграничное наблюдение, которое предусматривает продолжение наблюдения за лицом, подозреваемом в совершении нарушений таможенных правил, таможенными органами другого государства, создание совместных групп для проведения расследований, спонтанного обмена, автоматического обмена (страны могут на основании двусторонних договоренностей обеспечивать автоматический обмен информацией), заблаговременного обмена (уведомления странами друг друга о прибытии грузов в соответствии с двусторонними договоренностями) и др. Росфинмониторингу необходимо расши-

рять сферу применения соглашений об обмене информацией между Росфинмониторингом, органами финансовой разведки ЕАЭС (заключение многостороннего соглашения в рамках Союза) и третьими странами (такие соглашения сегодня не заключены с Катаром, Бахрейном и др.).

4. Принятие руководства для финансовых институтов, направленного на минимизацию рисков отмывания в международной торговле. В 2010 г. Fincen США опубликовал руководство для финансовых институтов по составлению отчетов о подозрительной деятельности в международной торговле. Ключевой акцент сделан на регионе Центральной и Латинской Америки. Отмечается необходимость особого контроля за банковскими переводами по внешнеторговым контрактам из стран, где функционируют теневые рынки обмена колумбийских песо (Мексика, Гватемала, Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай, Венесуэла), а также случаи, когда пунктом назначения платежа являются Гонконг, Корея, Тайвань, Испания, Панама, Кюрасао, поскольку они для США являются зонами беспошлинной торговли. В 2017 г. Банком Китая также было выпущено специальное руководство по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле, которое содержит примеры случаев отмывания преступных доходов и «красные флажки» для выявления такой деятельности. Специальное руководство по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов разработано Банковской ассоциацией для финансов и торговли США в 2017 г. и направлено на лучшее понимание регуляторами и банками рисков отмывания денег в торговле (включает примеры схем легализации преступных доходов в международной торговле) [33]. Специальное руководство по противодействию отмыванию преступных доходов было также принято на о. Мэн, Гонконге в 2016 г., в Сингапуре в 2018 г.

С учетом задачи повышения эффективности борьбы с отмыванием денег в условиях отказа от инструментов валютного контроля необходима разработка аналогичного руководства Росфинмониторингом совместно с ФТС России и ФНС

России для сотрудников служб и финансовых институтов, направленного на минимизацию рисков отмывания в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и практики стран-членов. Такое руководство должно содержать детализированный список «красных флажков» с учетом анализа практики органов и международного опыта, способы отмывания денег в международной торговле (завышение/занижение стоимости, выставление нескольких счетов, неверное описание товаров), описанные схемы отмывания денег в международной торговле, порядок взаимодействия компетентных органов (Росфинмониторинга, ФНС, ФТС) и финансовых институтов.

5. Проведение обучающих мероприятий для сотрудников ПФР, таможенных и налоговых органов. Представители ПФР отмечают, что серьезным барьером для них является отсутствие обучения/осведомленности, ограниченность ресурсов, выделяемых для этой цели [34]. Большинство юрисдикций считают, что они не провели достаточных исследований и оценок рисков отмывания денежных средств в международной торговле, злоупотреблений в торговом финансировании, трансфертного ценообразования.

Необходимо принять план по дополнительной подготовке и проведению обучающих мероприятий для сотрудников банков, Росфинмониторинга, таможенных и налоговых органов по выявлению случаев отмывания денежных средств в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и практики стран-членов. Такой план должен пересматриваться ежегодно и включать проведение совместных мероприятий с российскими и международными экспертами ФАТФ.

Заключение

Реформа валютного контроля предусматривает на первом этапе (2019 г.) отмену требования репатриации и ограничений по использованию зарубежных счетов, установленных в валютном законодательстве. Это означает отмену ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и перенос требования по уведомлению и отчетности по зарубежным счетам в НК РФ. Достижение договоренностей об обмене с большинством стран в рамках CRS MCAA сделает возможным на втором этапе реформы (2020–2021 гг.) осуществить отмену требования подачи отчетности по счетам в странах, с которыми совершается международный обмен.

С учетом того что действующие сегодня нормы валютного законодательства фактически работают на достижение налоговых целей и целей противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступных путем, необходима реализация комплекса сопутствующих мер:

а) в налоговой сфере:

– переход от «линейного» подхода к определению налогового резидентства физического лица через критерий пребывания в России

свыше 183 дней к «сущностному» в отношении тех лиц, которые умышленно в период деофшоризации утратили статус налогового резидента РФ, но сохранили при этом свой центр жизненных интересов на территории России;
– совершенствование налоговых инструментов, которые используются для устранения спорных вопросов налогообложения лиц, ведущих трансграничную деятельность (институты фактического получателя доходов и контролируемых иностранных компаний, соглашения об избежании двойного налогообложения);

б) в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, в международной торговле:

– развитие информационного обмена между Росфинмониторингом, ФТС России, ФНС России;
– уточнение перечня рисковых сделок для целей отмывания денежных средств в международной торговле;
– принятие руководства для финансовых институтов, направленного на минимизацию рисков отмывания в международной торговле;
– участие России в Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР с целью влияния на развитие международных правил движения капитала с учетом интересов России, осуществления мониторинга ограничений, вводимых другими участниками Кодекса, и др.

Список литературы

1. ОЭСР. Многостороннее соглашение компетентного органа об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах. http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf.
2. *Синельников-Мурылёв С. Г., Трунин П. В., Левашенко А. Д.* Актуальные проблемы валютного регулирования операций физических лиц в России // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 12. Р. 3–13.
3. *Коваль А. А., Левашенко А. Д., Синельников-Мурылёв С. Г., Трунин П. В.* Реформа валютного регулирования и валютного контроля в России. ЦСР. 2018. https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad_valyutnyi-_kontrol_Web.pdf.
4. Годовой отчет Банка России за 2007 год. М., 2008.
5. *Коваль А. А., Левашенко А. Д., Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В.* Реформа валютного регулирования и валютного контроля в России. 2018. https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/03/Doklad_valyutnyi-_kontrol_Web.pdf.
6. Ведомости: [сайт]. [2015]. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/07/06/599285-biznes-ne-speshit-raskrivat-fns-svoi-inostrannie-aktivi.
7. Ведомости: [сайт]. [2016]. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/08/627733-biznes-inostrannie-aktivi?utm_source=smi2.
8. РИА Новости: [сайт]. [2015]. https://ria.ru/economy/20151120/1324639899.html.
9. Газета.ru: [сайт]. [2017]. https://www.gazeta.ru/business/2017/06/07/10711697.shtml.
10. Коммерсант: [сайт]. https://www.kommersant.ru/doc/3241315.
11. Агентство правовой информации: [сайт]. [2018]. http://legalpress.ru/view/1599
12. Ведомости: [сайт]. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/03/21/682000-informatsiyu-inostrannih-aktivah.
13. ФНС России: [сайт]. https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/7194916/.
14. Налоговые мигранты [Электронный ресурс] // Агентство правовой информации: [сайт]. http://legalpress.ru/view/1599.

15. Налоговая служба Эстонии: [сайт]. https://www.emta.ee/eng/business-client/income-expenses-supply-profits/about-residency.
16. Министерство бюджета, государственных счетов и гражданской администрации Франции: [сайт]. https://www.impots.gouv.fr/portail/international-particulier/questions/i-am-leaving-france-do-i-have-pay-exit-tax.
17. ОЭСР. Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3–2015 Final Report 2015. http://www.oecd.org/publications/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3–2015-final-report-9789264241152-en.htm.
18. ОЭСР. Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017 2017. http://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm.
19. ОЭСР. http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf.
20. ОЭСР. http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/#d.en.345426.
21. ACTIVATED EXCHANGE RELATIONSHIPS FOR CRS INFORMATION [Электронный ресурс] // ОЭСР: [сайт]. http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/#d.en.345426.
22. ОЭСР. CRS-related Frequently Asked Questions. https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/CRS-related-FAQs.pdf.
23. FATF Recommendations support United Nations instruments [Электронный ресурс] // FATF: [сайт]. http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/unscs-nov-13.html.
24. APG. APG Typology Report on Trade Based Money Laundering [Электронный ресурс] [2012]. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf.
25. Annual analysis and activity report 2013 [Электронный ресурс] [2013]. https://www.economie.gouv.fr/files/RA_TRACFIN_anglais_2013.pdf.
26. FinCen США: [сайт]. https://www.fincen.gov/resources/advisories/fincen-advisory-fin-2010-a001.
27. Implementing AML/CFT Measures in the Precious Minerals Sector: Preventing Crime While Increasing Revenue. https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1401a.pdf.
28. APG Typology Report on Trade Based Money Laundering 2012. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf.
29. Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes — Third Edition [Электронный ресурс] // ОЭСР: [сайт]. http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes.htm.
30. APG Typology Report on Trade Based Money Laundering [Электронный ресурс] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf.

31. Перечень межправительственных соглашений, заключенных между Российской Федерацией и иностранными государствами в области таможенного сотрудничества [Электронный ресурс] // ФТС РФ: [сайт]. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=17574:2013–05–15–11–08–35&catid=33:2011–01–24–14–53–56&Itemid=2031.
32. FALCON Data Analysis & Research forTrade Transparency System // Department of Homeland Security. https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy_pia_ice_falcondartts_january2014_0.pdf.
33. Combatting Trade Based Money Laundering: Rethinking the Approach [Электронный ресурс] http://baft.org/docs/default-source/marketing-documents/baft17_tmbl_paperf246352b106c61f39d43ff00000fe539.pdf?sfvrsn=2.
33. APG Typology Report on Trade Based Money Laundering [Электронный ресурс] [2012]. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade_Based_ML_APGReport.pdf.
34. Статьи соглашения Международного валютного фонда [Электронный ресурс] https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf.
35. *Божечкова А.В., Горюнов Е.Л., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин П.В.* Ограничения на движение капитала: мировой опыт и уроки для России // Экономическая политика. 2017. № 2.
36. *Ahrend R., Goujard A., Schwellnus C.* International capital mobility which structural policies reduce financial fragility? // OECD Economic Policy Papers. 2012. No. 2.
37. *Carvalho B., Garcia M.* Ineffective controls on capital inflows under sophisticated financial markets: Brazil in the nineties // NBER Working Paper. 2008. No. 12283.
38. *Chamon M., Garcia M.* Capital Controls in Brazil: Effective? // Journal of International Money and Finance. 2016. Vol. 61.
39. *Clements B., Kamil H.* Are Capital Controls Effective in the 21st Century? The Recent Experience of Colombia // IMF Working Paper. 2009. No. 09/30.
40. *Edison H., Reinhart C.* Capital controls during financial crises: The case of Malaysia and Thailand // International Finance Working Paper. 2000. No. 662.
41. *Eichengreen B., Hausmann R., Panizza U.* Currency mismatches, debt intolerance and original sin: Why they are not the same and why it matters // S. Ewards (ed.). Capital controls and capital flows in emerging economies: Policies, practices and consequence. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
42. *Forbes K., Warnock F.* Capital flow waves: Surges, stops, flight, and retrenchment // Journal of International Economics. 2012. Vol. 88. No. 2.
43. *Henry B.P.* Capital account liberalization: Theory, evidence, and speculation // Journal of Economic Literature. 2007. Vol. 45. No. 4.
44. *Kaplan E., Rodrik D.* Did the Malaysian capital controls work? National Bureau of Economic Research // Working Paper. 2001. No. 8142.

Научное издание

Серия «Научные доклады: экономика»

Заказное издание

Дробышевский Сергей Михайлович
Коваль Александра Александровна
Левашенко Антонина Давидовна
Синельников-Мурылев Сергей Германович
Трунин Павел Вячеславович

Отмена валютного контроля

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Редактор *В.Л. Ларина*
Художник *В.П. Коршунов*
Оригинал-макет *О.З. Элоева*
Верстка *Т.А. Файзуллиной*

Подписано в печать 17.12.18. Формат 60×90/16.
Гарнитура «ПТ Сериф Про». Усл. печ. л. 5,25.
Тираж 500 экз. Заказ № 1532

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Интернет-магазин
www.delo.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82