

ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ

А. А. **КОВАЛЬ**, А. Д. **ЛЕВАШЕНКО**, С. Г. **СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ**,
П. В. **ТРУНИН**

РЕФОРМА ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА

МАРТ 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ.....	7
1.1. Международно-правовые инструменты либерализации движения капитала: Статьи соглашения МВФ и Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР.....	7
1.2. Инструменты налогового обмена.....	11
1.3. Противодействие легализации преступных доходов.....	16
1.4. Опыт либерализации валютного регулирования стран ОЭСР.....	18
1.5. Либерализация валютного регулирования ЕС: опыт на региональном уровне.....	20
1.6. Опыт международного регулирования.....	23
1.6.1. Соединенные Штаты Америки.....	23
1.6.2. Страны БРИКС.....	26
1.6.3. Страны ЕАЭС.....	29
ОТМЕНА ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ.....	32
2.1. Валютные барьеры в России.....	32
2.2. Предложения по либерализации валютного регулирования в России.....	47

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в России используется целый ряд валютных ограничений для физических лиц и предприятий. При этом страны ОЭСР уже с 1980–1990 гг. не применяют такие меры, как требования о репатриации и обязательной продаже валютной выручки или ограничения по использованию зарубежных счетов. Развитые страны изменили подход к механизмам управления трансграничными потоками денежных средств и контроля за ними.

Так, он 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.

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 90-х годах, особенно в период экономического кризиса 1998 г. В середине 2000 гг. движение валюты было либерализовано. 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.). 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 отношении подозрения на случаи отмывания денежных средств, полученных преступным путем. Таким образом, в то время как зарубежные страны отказываются от применения валютных ограничений, в России наблюдаются отдельные случаи ужесточения законодательства.

Валютные ограничения 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. 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, 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 — это требование репатриации 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 оплачиваемые функции, поскольку именно на их счета валютные резиденты вынуждены зачислять причитающиеся по внешнеторговым контрактам суммы. Более того, требование репатриации сегодня не обеспечивает достижения макроэкономических целей, так как с 2006 года отсутствует обязательная продажа валютной выручки и российский резидент может законно вывести полученные средства на зарубежный счет сразу же после их зачисления на счет в уполномоченном банке. 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.

Второе ограничение — это закрытый перечень операций по зарубежным счетам. Он достаточно узок: определены 6 разрешенных операций для всех категорий резидентов, 12 — для физических лиц (при этом в отношении 4 видов операций положение действует только для счетов в банках стран — членов ОЭСР и ФАТФ) и всего 5 операций — для юридических лиц. Это сильно затрудняет использование зарубежных счетов российскими компаниями и гражданами. Вместе с тем, органы и агенты валютного контроля не имеют реальной возможности контролировать соблюдение ограничений по зарубежным счетам из-за того, что отсутствуют действенные инструменты соответствующего обмена информацией.

Наметить пути исправления сложившейся ситуации поможет в том числе анализ международного опыта в области валютного регулирования и альтернативных инструментов контроля за движением денежных средств (включая опыт как развитых государств — США, стран ЕС и др., так и развивающихся — участниц БРИКС и ЕАЭС). Он позволяет определить избыточные требования, применяемые в России, а также выявить механизмы, направленные на обеспечение транспарентности трансграничного движения валютных средств за счет развития инструментов международного налогового обмена и совершенствования мер борьбы с криминальными деньгами.

Представляется необходимой дальнейшая либерализация валютного регулирования в России, которая должна сопровождаться комплексом мер, направленных

на использование инструментов обмена информацией по зарубежным счетам и повышение эффективности законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем.

Еще одним шагом, направленным на либерализацию валютного регулирования, может стать присоединение России к Кодексу либерализации движения капитала ОЭСР¹ — международному инструменту, который комплексно регулирует вопросы трансграничного движения капитала, ставя перед странами-участницами задачу прогрессивной либерализации движения капитала. Это позволит России влиять на принятие международных правил по регулированию движения капитала и транспарентности его трансграничных потоков.

¹ См. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

1.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ

1.1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА: СТАТЬИ СОГЛАШЕНИЯ МВФ И КОДЕКС ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА ОЭСР

В середине XX века в мире были установлены жесткие ограничения в отношении движения капитала, которые были призваны поддержать функционирование Бреттон-Вудской системы фиксированных обменных курсов. При сравнительно небольших объемах трансграничных капитальных операций правительства стремились поощрять потоки долгосрочного, «продуктивного» капитала и регулировать потоки краткосрочного, «спекулятивного», ассоциировавшегося с развитием финансовых кризисов². В середине XX в. правила в отношении движения капитала были кодифицированы в двух международных организациях: Международном валютном фонде и ОЭСР. В каждой организации дебаты

² *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

о свободе движения капитала и возможности применения валютных ограничений были сосредоточены на нежелательности мобильности «горячих денег». Право членов МВФ и ОЭСР регулировать перемещение капитала через границы было определено в Статьях соглашения МВФ (1944 г.)³ и Кодексе либерализации движения капитала ОЭСР (1961 г.)⁴.

Правила МВФ предусматривали фиксированные обменные курсы между валютами стран — участниц международной валютной системы, которые подлежали корректировке в случае кризиса. Соглашение МВФ в качестве одной из целей предусматривало устранение валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли (ст. I). Вместе с тем, оно не исключало возможности применения валютных ограничений, определяя соответствующие международно-правовые основы. В ст. 6 устанавливается, что страны — члены МВФ могут применять меры контроля за движением денежных средств, необходимые для регулирования их международной мобильности, но ни одна страна не имеет права применять меры контроля таким образом, чтобы ограничивать расчеты по текущим операциям или чрезмерно задерживать переводы средств в рамках завершения расчетов по финансовым обязательствам. Правительствам было прямо разрешено прибегать к контролю за движением капитала для решения проблемных ситуаций, в частности, для ограничения крупных спекулятивных потоков капитала. С одной стороны, ст. 8 содержала обязательство избегать ограничений по текущим платежам. С другой — контроль над капитальными операциями рассматривался создателями Бреттон-Вудских соглашений как законный и даже необходимый инструмент экономической политики⁵.

Международный валютный фонд объединяет 189 стран (в отличие от ОЭСР, где членами сегодня являются 35 наиболее развитых государств). Поэтому Статьи соглашения МВФ только провозглашают общую цель устранения валютных ограничений, препятствующих мировой торговле. На практике же они до сих пор применяются более чем в половине стран — членов МВФ. Среди таких ограничений можно выделить требование обязательной продажи части валютной выручки и ее репатриации, запрет на открытие счетов в зарубежных финансовых институтах и на совершение отдельных видов валютных операций (с иностранными валютами, иностранными ценными бумагами). Ограничения в значительной степени используются развивающимися странами и странами с переходной экономикой. В то же время

³ Статьи соглашения Международного валютного фонда, 1944 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>. Загл. с экрана.

⁴ Решение совета о принятии Кодекса либерализации текущих невидимых операций 12 декабря 1961 г. / OECD/C(61)95 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://oecdru.org/rusweb/general/codex.htm>. Загл. с экрана.

⁵ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

большинство развитых государств, в том числе члены ОЭСР, валютные ограничения в отношении операций между резидентами и нерезидентами не применяют.

После распада Бреттон-Вудской системы представление о желательном международном финансово-торговом порядке эволюционировало в сторону большей либерализации и дерегулирования⁶. Рекомендации МВФ и Всемирного банка, сформулированные к концу 80-х в рамках «Вашингтонского консенсуса», предписывали либерализовать международную торговлю и открыть свободный доступ для прямых иностранных инвестиций. Согласно требованиям ОЭСР, в максимальной степени должны быть либерализованы те финансовые транзакции, которые не создают рисков для экономики (прежде всего это операции, связанные с долгосрочными инвестициями). Более жесткие требования накладываются на краткосрочные операции, а также на те, где применение финансовых инноваций может привести к излишней волатильности соответствующих потоков капитала⁷. Регулирование таких операций разрешается. Соглашение, принятое в Европейском союзе (Treaty on European Union), в еще большей степени ориентировано на обеспечение максимальной свободы для перемещений капитала. В ЕС в целом накладывается запрет на любые ограничения по финансовым транзакциям как между членами Союза, так и между ними и другими странами.

Из всех международных организаций МВФ наиболее четко представил свою позицию в отношении политики регулирования потоков капитала⁸. Важнейшим приоритетом является создание устойчивой к шокам финансовой системы, при этом допускается введение ограничений по финансовым операциям в критической ситуации. В целом на сегодняшний день в экономической науке складывается консенсус относительно допустимости ограничений мобильности капитала: они могут вводиться исключительно для обеспечения финансовой устойчивости и при условии использования адресных ограничений в комплексе с системными макропруденциальными мерами.

Прогресса в устранении валютных ограничений удалось добиться за счет принятия Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР. Еще в 1957 г. европейские страны на площадке Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) выразили готовность принять обязательства, разрешающие переводы денежных средств в связи с осуществлением трансграничных операций и ликвидацией пря-

⁶ См. 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. Т. 12. № 2. С. 8-43.

⁷ IMF, Monetary and Capital Markets Department // *Liberalizing Capital Flows and Managing Outflows, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/031312.pdf>. Загл. с экрана.

⁸ IMF, "IMF The Liberalization and Management of Capital Flows — An Institutional View," *International Monetary Fund*, 2012.

мых иностранных инвестиций (действиями инвестора по переводу капитала из страны при выходе из инвестиционного проекта). В рамках ОЭСР Кодекс либерализации движения капитала был согласован в 1959 г.⁹

Если европейская интеграция продолжила свое развитие в рамках Европейского экономического сообщества, то глобальная повестка по вопросам движения капитала стала обсуждаться на площадке Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), правопреемницы ОЭСР. В Конвенции ОЭСР, которую 14 декабря 1960 г. подписали 20 государств¹⁰, говорится, что страны-члены «будут прилагать усилия для расширения либерализации движения капитала» (п. d ст. 2 Конвенции). Этот принцип был воплощен чуть позже, в 1961 году, в международном правовом акте — Кодексе либерализации движения капитала¹¹. Кодекс ОЭСР — единственный многосторонний документ, охватывающий весь спектр трансграничных операций, включая вопросы валютных ограничений: операции с иностранной валютой и депозитными счетами.

Главное отличие Статей соглашения МВФ, принятых в 1944 г., от Кодекса либерализации ОЭСР 1961 г. заключается в том, что документ МВФ не обязывает участников либерализовать регулирование потоков капитала, но предоставляет право, где это необходимо, применять контроль для регулирования международных потоков капитала. Кодекс ОЭСР и подход МВФ в настоящее время не противоречат друг другу, а пытаются установить практику, при которой ограничения не должны быть сильнее или длиться дольше, чем это необходимо.

Кодекс комплексно регулирует вопросы трансграничного движения капитала, основываясь на принципах односторонней либерализации, обеспечения транспарентности и недискриминации. Долгосрочная цель Кодекса — либерализация международных операций, чтобы их осуществление было подобным осуществлению внутренних. Руководство пользователя Кодекса ОЭСР отмечает, что любые требования в отношении репатриации и обязательной продажи иностранной валюты, полученной за счет экспорта, а также любые ограничения на периоды для приобретения иностранной валюты, необходимой для платежей по импорту, считаются ограничениями и должны быть отражены в оговорках по разделу XII «Операции с иностранной валютой»¹².

⁹ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

¹⁰ Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, США, Турция, Франция, Швейцария, Швеция.

¹¹ *OECD Codes of Liberalisation // USER'S GUIDE, 2008* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>. Загл. с экрана.

¹² *OECD Codes of Liberalisation // USER'S GUIDE, 2008* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>. Загл. с экрана.

Раздел Кодекса ОЭСР, посвященный операциям с банковскими счетами, включает операции нерезидентов со счетами в финансовых институтах, являющихся резидентами принявшей Кодекс страны, а также операции резидентов со счетами в финансовых институтах — нерезидентах (по обоим направлениям положения распространяются как на национальную валюту, так и на иностранную). Таким образом, кодекс регулирует вопросы применения валютных ограничений, оказывающих влияние на трансграничное движение денежных средств, и охватывает отношения, которые в России регулируются законодательством о валютном регулировании.

Отказываясь от инструментов тотального контроля за движением капитала, развитые страны используют альтернативные инструменты трансграничного контроля в налоговых целях (инструменты налогового обмена) и в целях противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (выявление и контроль рискованных сделок и совершенствование межведомственного и международного сотрудничества подразделений финансовых разведок).

Таким образом, ключевым инструментом, который предполагает прогрессивное устранение всех ограничений для трансграничного движения валютных средств, является Кодекс либерализации движения капитала ОЭСР. Однако сегодня кодекс приняли только страны — участницы ОЭСР (Аргентина рассматривает возможность присоединения к нему), а минимальный набор требований в отношении валютных ограничений установлен в рамках более широкого с точки зрения охвата стран соглашения — Статей соглашения МВФ.

1.2. ИНСТРУМЕНТЫ НАЛОГОВОГО ОБМЕНА

В настоящее время в развитых странах акцент в регулировании трансграничных потоков движения денежных средств сместился в сторону усиления налогового контроля. В условиях свободного движения капитала официальные ведомства заинтересованы в получении информации о том, в полной ли мере были уплачены налоги в соответствии с внутренним законодательством или имеет место вывод средств для уклонения от их уплаты. Международный налоговый обмен сегодня перестает быть фрагментарным и приобретает глобальный характер, в первую очередь за счет инструментов автоматического обмена налоговой информацией. Соответствующие инструменты, разрабатываемые на площадке ОЭСР, позволяют налоговым органам во всем мире отслеживать перемещение средств налоговых резидентов.

Развитие сотрудничества между государствами в сфере обмена налоговой информацией было необходимо в том числе для устранения двойного налогообложения.

Эта проблема обострилась из-за роста международной торговли и трансграничных инвестиций в начале XX века. Изначально налоговые соглашения, предусматривающие обмен информацией между странами, заключались на двусторонней основе. В основе таких соглашений лежит Модельная налоговая конвенция ОЭСР 1977 г. (последнее обновление — 2017 г.)¹³. По оценкам экспертов ОЭСР, на сегодняшний день более 3 000 действующих двусторонних налоговых договоров во всем мире основываются на модельном акте ОЭСР¹⁴. Эту же конвенцию используют и около 30 государств, не являющихся членами ОЭСР (включая Россию).

Данная модель предполагает передачу основных прав стране резидентства налогоплательщика (в то время как в Модельной конвенции ООН, в которой учтены особенности развивающихся стран, применяется иной способ налогообложения — у источника выплаты дохода). Двусторонние соглашения об избежании двойного налогообложения содержат статьи, направленные на обеспечение обмена налоговой информацией и помощь в сборе налогов, что способствует трансграничному сотрудничеству для противодействия уклонению от уплаты налогов. Кроме того, в 2002 г. ОЭСР разработала специальную модель соглашения для обмена налоговой информацией¹⁵. Оно стало логичным результатом работы ОЭСР по борьбе с вредной практикой, когда безналоговые и низконалоговые юрисдикции, не применяющие механизм соглашений об избежании двойного налогообложения, были вовлечены в процесс международного обмена. Страны — члены ОЭСР активно заключают соглашения об обмене налоговой информацией с офшорными юрисдикциями.

Первым многосторонним универсальным инструментом по этому направлению стала Конвенция ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам 1988 г. (Страсбургская конвенция)¹⁶. Она способствует международному сотрудничеству для лучшей работы национального налогового законодательства и предусматривает все возможные формы в области оценки и сбора налогов для борьбы с уклонением от их уплаты. Спектр инструментов варьируется от обмена информацией (включая банковскую) до помощи во взыскании штрафов по зарубежным налоговым искам. Конвенция устанавливает три вида обмена налоговой информацией: по запросу, спонтанный и автоматический. Хотя документ прямо не устанавливает

¹³ *The OECD Model convention with respect to taxes on income and on capital [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314111e.pdf?expires=1452762322&id=id&accname=oid008603&checksum=0DF9FB3B270932D7C92B56DA662E40F>. Загл. с экрана.*

¹⁴ *Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/treaties/oecd-model-tax-convention-available-products.htm>. Загл. с экрана.*

¹⁵ [http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm?TSPD_101_R0=365da9407d038061d8da0ddb6448370z2Q000000000000000000c902ff57ffff000000000000000000000005a8c568100b08dd48c](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm?TSPD_101_R0=365da9407d038061d8da0ddb6448370z2Q00000000000000000c902ff57ffff000000000000000000000005a8c568100b08dd48c)

¹⁶ <http://www.oecd-ilibrary.org.ezproxy.ranepa.ru:3561/docserver/download/2308021e.pdf?expires=1493113032&id=id&accname=guest&checksum=BB3C29528A9B7D9AB3D35A22AB543859>

обязанность стран осуществлять автоматический обмен, он сформировал правовые основы для этого. Некоторые государства стали включать нормы об автоматическом обмене в свои соглашения об избежании двойного налогообложения, например, Бельгия и Италия. Положения конвенции реализовались на практике спустя четверть века — в связи с принятием в 2014–2016 гг. многосторонних соглашений об обмене финансово-учетной информацией и межстрановыми отчетами.

В основу данного многостороннего механизма лег американский опыт получения информации о налогоплательщиках в зарубежных банках — экстерриториальный закон США FATCA¹⁷. Страны G20 обратились к ОЭСР с вопросом о принятии Общего стандарта отчетности (The Common Reporting Standard, CRS) в качестве основы для автоматического обмена налоговой информацией, возможности для которого были заложены в Конвенции ОЭСР по административной помощи в налоговых вопросах 1988 г.¹⁸ CRS, содержащий перечень процедур для финансовых институтов с целью проверки и предоставления информации, был разработан ОЭСР в начале 2014 г. Помимо создания правовых условий для обмена внутри страны (установление требования о подаче отчета CRS в национальном законодательстве), для эффективной работы этого инструмента необходимо формирование международной инфраструктуры, что позволит осуществлять автоматический обмен налоговой информацией между юрисдикциями, использующими CRS. Данный стандарт отчетности устанавливает¹⁹:

- 1) Круг субъектов — финансовых институтов, которые должны формировать эту отчетность: кредитные организации, инвестиционные компании, страховые институты. Она формируется по счетам своих клиентов, являющихся налоговыми резидентами в других странах. Финансовые институты предоставляют отчетность в налоговые органы своих юрисдикций, которые затем обмениваются ею между собой на автоматической основе. Государства формируют перечень в отношении которых требование отчетности не применяется (например, агентства поддержки экспорта и инвестиций).
- 2) Круг лиц, в отношении которых такая отчетность формируется: CRS четко определяет данные субъекты. Речь идет как о физических, так и о юридических лицах и о контролируемых их лицах.
- 3) Перечень счетов, в отношении которых формируется отчетность: текущие и сберегательные счета, счета депо, счета, обеспечивающие договоры страхо-

¹⁷ <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca>

¹⁸ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/>

¹⁹ <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314131e.pdf?expires=1455976602&id=id&accname=guest&checksum=6D1D789E465F3D1F64E82DDF8312E1BC>

вания и аннуитета, активы инвестиционных компаний. При этом государства формируют перечень счетов, по которым отчетность не подается. Это счета с низким риском: например, пенсионные счета, счета страхования жизни. Ряд стран (Эстония, Кипр, Литва, Мальта, Румыния, Финляндия и др.) не стали заявлять перечень счетов и лиц, в отношении которых не подается отчетность.

ОЭСР большое внимание уделяет типам счетов и увязывает тип с порядком идентификации клиента. Определяются следующие виды счетов: новый и существующий на момент обмена, т. е. уже открытый нерезиденту в финансовом институте на момент первой даты обмена. Порядок идентификации клиента дополнительно зависит от размера баланса или остатка на счете. Важно, чтобы финансовые институты правильно идентифицировали налоговых резидентов, поскольку именно на этом основании осуществляется международный обмен информацией. Для этого ОЭСР разработал единый порядок определения статуса налогового резидентства для целей обмена. Правила для определения резидентства физического лица в отношении существующих счетов установлены для двух категорий: счетов с низким и высоким значением стоимости. В зависимости от того, превышает ли остаток по итогам года 1 млн долларов США или нет, будут применяться разные процедуры идентификации резидентов²⁰.

Помимо вопросов определения резидентства, CRS устанавливает перечень сообщаемой информации по счетам. И для физических, и для юридических лиц даются следующие сведения: номер счета (или эквивалент), баланс или значение по состоянию на конец соответствующего календарного года или другого соответствующего отчетного периода, или, если счет был закрыт в течение этого календарного года или в другой отчетный период, на момент закрытия и др. В отношении физического лица сообщается полное имя, адрес, страна налогового резидентства, дата и место рождения. В отношении юридического — наименование, адрес, страна налогового резидентства и сведения о контролирующих лицах. Информация предоставляется по каждому счету.

Обмен на основе отчетов CRS может осуществляться на основании либо двусторонних, либо многостороннего соглашения. Если государства решают реализовывать автоматический обмен через двусторонние соглашения, то это должны быть соглашения об избежании двойного налогообложения или соглашения об обмене налоговой информацией, куда страны вносят изменения, устанавливающие требования о предоставлении отчета CRS, и где обговаривают порядок автоматического обмена. Если страны решают осуществлять обмен на многосторонней основе, то с 2014 г. они могут использовать для этого такой инструмент, как Многостороннее согла-

²⁰ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.htm>

шение компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией (CRS МСАА). Заинтересованность в обмене в рамках Глобального форума по прозрачности и обмену информацией для целей налогообложения ОЭСР проявили более 100 государств²¹.

При этом важно различать высказывание заинтересованности (перечень стран, публикуемый на сайте ОЭСР, не порождает никаких юридических обязательств), подписание CRS МСАА и внедрение требований CRS-отчетности в национальное законодательство. Для участия в обмене необходимо ратифицировать Конвенцию ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам 1988 г., присоединиться к МСАА CRS, принять изменения во внутреннее законодательство, предусматривающие формирование отчетности в отношении счетов налоговых резидентов иностранных государств, определить перечень субъектов/счетов, в отношении которых не формируется отчетность, достигнуть двусторонних договоренностей об обмене с зарубежными партнерами, а также создать необходимую техническую инфраструктуру.

Однако у использования CRS МСАА есть ряд плюсов по сравнению с двусторонним механизмом²²:

- возможность получения данных от тех стран, которые будут предоставлять информацию в одностороннем порядке, но не получать ее от зарубежных партнеров. Предполагается, что это страны, применяющие нулевой налог на прибыль, т. е. офшоры (например, Панама, Бахрейн и др.);
- возможность получения данных о нарушениях положений соглашения, а также сведений о любых уведомлениях, связанных с CRS МСАА;
- ОЭСР выступает в качестве независимого администратора процесса обмена информацией по счетам;
- возможность влиять на изменение текста CRS МСАА и др.

Использование инструментов автоматического налогового обмена позволяет странам получать информацию о зарубежных счетах своих налоговых резидентов, которую сегодня в России, согласно валютному законодательству, должны предоставлять сами резиденты в отчетах по зарубежным счетам.

²¹ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/commitment-and-monitoring-process/AEOI-commitments.pdf>

²² [http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/?TSPD_101_R0=e91791fa7f-c5c45bbe031a397b192e71nIY0000000000000042c5e257ffff00000000000000000000000000000000000005a8c-25cc00735eb6f7](http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/?TSPD_101_R0=e91791fa7f-c5c45bbe031a397b192e71nIY0000000000000042c5e257ffff000000000000000000000000000005a8c-25cc00735eb6f7)

преступных доходов в международной торговле ФАТФ называет завышение или занижение стоимости товаров и услуг в счетах-фактурах; их многократное выставление на одни и те же товары и услуги; недоставка или поставка избыточного объема товаров или услуг; их не соответствующее действительности описание.

В публикации «Связанные с торговлей случаи отмывания денежных средств» 2006 г. ФАТФ определяет индикаторы риска, которые могут быть использованы для выявления деятельности, связанной с отмыванием денег в сфере торговли²⁶. Среди таких индикаторов — существенные несоответствия между стоимостью товара, заявленной в счете-фактуре, и его справедливой рыночной стоимостью; нехарактерность типа отгружаемого товара для обычной деловой активности экспортера или импортера; невыгодность поставки с экономической точки зрения; перегрузка товара в одной или нескольких юрисдикциях без очевидной экономической причины и др.

Результаты исследования ФАТФ, основанные на анализе работы компетентных органов различных стран в сфере борьбы с криминальными операциями, указывают, что занижение стоимости товара в счете-фактуре в экспортных сделках является самым распространенным приемом отмывания денег в торговле. Это отражает ситуацию, когда основное внимание большинства таможенных служб сосредоточено на предотвращении контрабанды при импорте и обеспечении сбора надлежащих импортных пошлин. Иными словами, таможенные службы проверяют экспортные операции менее строго, чем импортные. По этой же причине товары, не подлежащие обложению пошлиной, могут подвергаться менее строгой проверке.

Эффективное сотрудничество подразделений финансовой разведки (ПФР) с таможенными службами — важный элемент действенной борьбы с отмыванием денежных средств в рамках международной торговли. Это подтверждают стандарты ФАТФ и ОЭСР. Страны сами определяют условия для обмена информацией между данными ведомствами. В Великобритании и Ирландии ПФР и таможенные органы имеют прямой доступ к информационным базам друг друга. В некоторых странах (например, в Чехии, Индии, Корею) для ПФР и таможенных служб установлена обязанность по «спонтанному» обмену информацией: он предполагает передачу сведений в зарубежный орган в случае подозрения у передающего органа. В других государствах такой обмен является не обязанностью, а правом (в частности, во Франции, Германии, Японии и др.). Наименее эффективным признается обмен по запросу. Только такая форма сотрудничества ПФР и таможенных органов используется в Исландии, Литве, Мексике, Нидерландах²⁷.

²⁶ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

²⁷ https://www.oecd.org/ctp/crime/report-improving-cooperation-between-tax-anti-money-laundering-authorities.pdf?TSPD_101_RO=41f1e3b750848e92907d69703530a714qh0000000000000000c902ff57fff-f000000000000000000000000000005a930616002c5a1ae6

Анализ движения товаров в международной торговле не может быть полным без эффективного обмена информацией между компетентными органами разных стран. Он осуществляется за счет заключения соответствующих соглашений между подразделениями финансовой разведки зарубежных государств. ФАТФ говорит о том, что правовые барьеры могут быть устранены путем принятия компетентными органами меморандума о взаимопонимании²⁸. Обмен информацией может осуществляться только в соответствии с внутренними законами страны.

Государствам рекомендуется четко указывать обстоятельства, при которых полученная информация может распространяться. Имеется в виду разработка исключений из внутреннего законодательства о конфиденциальности и защите данных. В частности, в некоторых случаях данные по внешней торговле могут быть раскрыты, если соблюдены определенные условия использования информации (например, если она необходима для расследования фактов отмыывания денег или финансирования терроризма) или если получающее ведомство обязуется раскрыть ее только для легальных целей.

Также странам рекомендуется предоставлять максимально широкий спектр взаимной правовой помощи в расследованиях в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Наилучшей практикой в этой области ФАТФ считает непосредственный обмен сведениями со своими иностранными партнерами. Речь идет о создании эффективных инструментов или каналов обмена информацией. Например, некоторые страны используют единую базу, которая позволяет сопоставлять торговые данные. Таким образом, члены ОЭСР за счет механизмов, заложенных в законодательстве о противодействии отмыыванию денежных средств, осуществляют контроль за трансграничными операциями для выявления «грязных» денег, в то время как в России для этого применяются также и нормы валютного законодательства.

1.4. ОПЫТ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАН ОЭСР

Либерализация валютного регулирования в странах — участницах ОЭСР проходила в условиях их присоединения к Кодексу либерализации движения капитала ОЭСР 1961 г. За исключением США, Канады, Германии и Швейцарии, которые никогда не устанавливали постоянные правовые рамки для ограниченного и эпизодического использования валютного контроля, законы в других странах предусматривали, что все валютные операции должны быть ограничены, если не указано

²⁸ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

иное²⁹. Такой разрешительный подход был использован в основном для принятия мер предосторожности. Противоположный, или «позитивный», подход, признающий все операции априори свободными, если они не были явно ограничены, стал применяться лишь в 1980 годах после того, как страны взяли на себя обязательства двигаться в направлении полной либерализации.

ОЭСР отмечает, что, несмотря на изменения в законодательстве стран-участниц (во Франции — в 1968 г., в Португалии — в 1974 г., в Испании — в 1979 г.), в целом нормативно-правовая база со времен Второй мировой войны в государствах, осуществляющих валютный контроль, была исключительно стабильной³⁰. Это стало возможным благодаря тому, что его меры адаптировались к новым обстоятельствам посредством применения положений, издаваемых центральными банками и министерствами финансов. Операции с текущим счетом и торговые кредиты, как правило, проводились в рамках общей процедуры выдачи разрешений, тогда как другие операции с капиталом чаще регулировались специальным образом. Законодательство и практика в Германии, Нидерландах, Новой Зеландии, странах Северной Европы не оставляли компетентным органам широких полномочий по изданию и толкованию положений актов валютного регулирования, однако такие полномочия были предоставлены регуляторам в других странах.

Существенные валютные ограничения применялись в государствах социалистического блока. В ходе присоединения к ОЭСР им приходилось осуществлять существенную либерализацию валютного регулирования. Например, Чехии, ставшей членом ОЭСР в 2000 г., потребовался период в 3-5 лет, чтобы обеспечить либерализацию в соответствии с Кодексом ОЭСР (были устранены ограничения в отношении краткосрочных финансовых кредитов, отменено требование репатриации согласно поправкам в Закон о валютном регулировании в 2002 г.)³¹.

В настоящее время в странах ОЭСР не применяются ограничения в отношении операций с иностранной валютой, включая требования репатриации и обязательной продажи валютной выручки³². Одним из последних членов ОЭСР, где были такие требования, стала Ирландия. По ее инициативе в редакции Кодекса 1992 г. сделана оговорка, в соответствии с которой поступления от экспортных продаж должны быть репатрированы и конвертированы в национальную валюту, если не было дано разрешение относительно их невозврата с целью дальнейшего финанси-

²⁹ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

³⁰ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

³¹ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

³² <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

вания торговых операций. В отношении операций налоговых резидентов со счетами в финансовых институтах — нерезидентах в национальной валюте оговорки установлены в 16 странах ОЭСР, а в иностранной валюте — в 18 из 35 государств, присоединившихся к Кодексу либерализации движения капитала.

Подобные ограничения связаны с введением специальных требований в отношении деятельности институциональных инвесторов: страховых компаний и (или) негосударственных пенсионных фондов. Дело в том, что, с одной стороны, они являются активными участниками финансового рынка, а с другой — выполняют важные социальные функции, обеспечивая стабильность пенсионной системы и гарантированность страховых выплат. Например, в Бельгии установлено ограничение по зарубежным счетам в отношении депозитов, находящихся в финансовых учреждениях, не контролируемых властями стран ЕС, если эти депозиты должны составлять часть покрытия технических резервов страховой компании или активов, представляющих обязательства частного пенсионного фонда. В Великобритании закреплено, что оговорка применяется только к вкладам резидентов сверх эквивалента 25 000 бермудских долларов на человека в год (Бермудские острова — заморская территория Великобритании).

Либерализуя движение денежных средств, страны ОЭСР особое внимание уделяют обеспечению транспарентности движения валюты за счет инструментов, предусмотренных Кодексом. Среди них — максимально точное отражение мер в списках оговорок, уведомление других участников о вводимых ограничениях, проведение обзоров в отношении мер либерализации в странах ОЭСР³³.

1.5. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕС: ОПЫТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В первой половине XX века европейские страны активно использовали валютные ограничения (требование репатриации, ограничения займов и кредитов между резидентами и нерезидентами и др.). Либерализация проходила постепенно. Например, в Испании в 1977 г. появилась возможность предоставления уполномоченными банками кредитов в иностранной валюте нерезидентам. Во Франции в 1985 г. банкам разрешили заключать контракты на предоставление валютных кредитов резидентам в размере до 50 млн франков, в 1989 г. были отменены ограничения на операции с иностранной валютой в коммерческих банках, а в 1990 г. — все остальные валютные ограничения в отношении операций с капиталом³⁴.

³³ *CD Codes of Liberalisation// USER'S GUIDE, 2008 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>. Загл. с экрана.*

³⁴ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.*

Правовой основой для либерализации в Европе стало принятие Римского договора 1957 г., обеспечивающего создание Европейского экономического сообщества, который предусматривает полную свободу движения товаров, услуг, рабочей силы и капитала³⁵. Формулировка и структура договора свидетельствуют о том, что, по предположениям разработчиков, свобода движения капитала будет достигнута позднее в процессе интеграции.

Положения этого документа имеют много общего с Кодексом либерализации движения капитала ОЭСР, но договор является региональным, сегодня его участники — 28 стран Европейского союза. Договор ЕС требует свободного движения капитала внутри Союза и между странами ЕС и третьими странами. Из 28 членов Евросоюза 18 являются участниками ОЭСР и Кодекса либерализации движения капитала. Стоит отметить, что Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) содержит положения, которые запрещают «любые ограничения на перемещения капиталов между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами» (ст. 63-66 ДФЕС).³⁶

В то же время документ допускает возможность разумных ограничений со стороны государств-членов в налоговой сфере или в сфере надзора за финансовыми институтами, право предусматривать процедуры декларирования перемещения капиталов для получения информации в административных или статистических целях, а также принимать меры для целей общественной безопасности и общественного порядка. Члены ЕС не применяют требования репатриации и обязательной продажи валютной выручки и не ограничивают возможности использования зарубежных счетов. При этом некоторые государства, например Франция, устанавливают требование об уведомлении о зарубежных счетах в налоговых целях³⁷.

Создавая условия для свободного движения капитала на своей территории, Европейский союз особое внимание уделяет вопросам налогового обмена по зарубежным счетам и противодействия криминальным операциям. По оценкам ЕС, отсутствие у стран-членов механизмов автоматического обмена приводит к тому, что свыше 75% налогоплательщиков могут выполнять налоговые обязательства не в полном объеме. Евросоюз первым внедрил Общий стандарт отчетности ОЭСР (CRS) для обмена информацией по зарубежным счетам налоговых резидентов.

³⁵ <https://archives.eui.eu/en/fonds/94854?item=CM3/NEGO>

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

³⁷ Верховным судом Франции было рассмотрено дело, в котором французские граждане пытались признать требование об уведомлении о наличии счета в зарубежном банке (счет был открыт в Бельгии) противоречащим положениям права ЕС о свободе движения капитала. Суд пришел к выводу, что свободное движение капитала в Европе не препятствует государствам-членам принимать такие меры, какие они считают целесообразными, чтобы противостоять уклонению от уплаты налогов, при условии, что они не нарушают свободное движение капитала: https://www.french-property.com/news/money_france/foreign_bank_accounts_declaration/

Обмены отчетами CRS в рамках Европейского союза осуществляются на основе Директивы ЕС, соглашений между ЕС и третьими странами, а также двусторонними соглашениями, такими как соглашения Великобритании с CD/OT (коронными владениями и зависимыми территориями).

Также особое внимание Евросоюз уделяет вопросам противодействия отмыванию денежных средств — соответствующие стандарты определены на общеевропейском уровне. Впервые единые правила были введены в Первой директиве ЕС о борьбе с отмыванием денег (MLD1), которая была принята в 1991 году³⁸. Основной акцент в MLD1 был сделан на преступлениях, связанных с наркотиками. Она вводила требования к финансовым посредникам об идентификации своих клиентов и обязывала сообщать о любых подозрениях в отмывании денег. В настоящее время действует уже четвертая директива, требующая, чтобы государства — члены ЕС на национальном уровне оценивали риски для выявления, понимания, управления и смягчения рисков ПОД/ФТ в отдельных юрисдикциях.

Четвертая директива уполномочивает комиссию определять «третьи страны с высоким риском», имеющие стратегические недостатки в своих режимах борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма³⁹. Цель формируемого списка — защита надлежащего функционирования финансовой системы ЕС от соответствующих рисков во внешнеторговых сделках с данными странами. Это требование соответствует методу, разработанному на глобальном уровне ФАТФ, для реагирования на угрозу от стран, которые не применяют согласованные стандарты в отношении ПОД/ФТ. Согласно такому подходу, банки должны применять усиленную проверку лиц в случае финансовых потоков в/из третьих стран с высоким уровнем риска, определенных комиссией.

Четвертая директива о ПОД/ФТ также обязует финансовые учреждения с филиалами за пределами ЕС, в частности, в юрисдикциях, где недостаточно развито соответствующее законодательство, реализовать требования ПОД/ФТ государства-члена, где находится штаб-квартира организации⁴⁰. Данная мера направлена на устранение несоответствия в стандартах, которым должны следовать финансовые учреждения, и на повышение стандартов ПОД/ФТ в юрисдикциях некоторых филиалов и дочерних компаний. В случае если финансовое учреждение сочтет применение таких стандартов невозможным, оно должно уведомить компетентные органы государства-члена, где находится его штаб-квартира.

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0308:EN:HTML>

³⁹ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_141_R_0003&from=ES

⁴⁰ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_141_R_0003&from=ES

Европейский союз и входящие в него страны особое внимание уделяют рискам отмывания денежных средств при сделках, связанных с торговлей⁴¹. В частности, тщательно рассматривается использование международной импортно-экспортной системы для маскировки, конвертации и перевода преступных доходов посредством перемещения товаров или денежных средств. Из отчета органа ПОД/ФТ Франции (TRACFIN) 2013 г. следует, что широко распространено отмывание денежных средств в экспортно-импортных компаниях за счет совершения международных торговых операций⁴². Для распознавания подозрительных сделок рекомендуется использовать следующие индикаторы: поступления от компаний, работающих в необычном для себя секторе; сбор многочисленных чеков; уступка дебиторской задолженности без какого-либо экономического обоснования.

В странах ЕС налажено активное информационное взаимодействие таможенных органов и подразделений финансовой разведки по отношению к базам данных (так, прямой доступ используется в 5 странах: в Великобритании, Венгрии, Ирландии, Люксембурге, Швеции). Сложившаяся в ЕС нормативно-правовая основа позволяет контролировать движение денежных средств для выявления случаев отмывания денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма.

1.6. ОПЫТ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.6.1. Соединенные Штаты Америки

Как отмечается в отчете ОЭСР «40 лет опыта с Кодексом либерализации движения капитала», США наряду со Швейцарией — страны, где никогда не применялись меры валютного контроля. Соединенные Штаты — первоначальный участник Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР, и вплоть до настоящего времени здесь не используются ограничения в отношении операций с иностранной валютой и банковскими счетами⁴³.

Вместе с тем, США — уникальное государство, где предусмотрены сильные механизмы контроля движения средств резидентов. Официальный Вашингтон первым задумался о необходимости создания действенного механизма автоматического получения информации от зарубежных финансовых институтов по зарубежным счетам резидентов — физических лиц и компаний для налоговых целей. В 2010 г.

⁴¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595371/IPOL_STU\(2017\)595371_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595371/IPOL_STU(2017)595371_EN.pdf)

⁴² https://www.economie.gouv.fr/files/RA_TRACFIN_anglais_2013.pdf

⁴³ *Forty Years Experience with the OECD Code of Liberalisation of Capital Movements, 2002* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/44784048.pdf>. Загл. с экрана.

был принят Закон о налоговой отчетности по зарубежным счетам (Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA)⁴⁴. FATCA — инструмент получения информации по зарубежным счетам налоговых резидентов США.

Соединенные Штаты были участником Конвенции ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым вопросам, однако механизм запроса и спонтанного обмена информацией не позволял Налоговой службе США получать полную картину о почти 9 миллионах американцев, проживающих за рубежом. При этом США является единственной страной, где налогообложение доходов резидентов происходит по всему миру. Для определения налогового резидентства принимаются во внимание следующие критерии: гражданство США; наличие вида на жительство в США (Green Card); место рождения в США; адрес в США; почтовый адрес в США; телефонный номер в США; постоянно действующие инструкции по перечислению денежных средств в США; доверенность, выданная лицу с адресом в США; право подписи, выданное лицу с адресом в США; адрес «до востребования» в США.

Опорной точкой для принятия закона о предоставлении информации об американских налоговых резидентах послужило громкое дело, начатое в 2008 г. Федеральным бюро расследований США против крупного швейцарского банка UBS AG. Так, было выявлено, что более 50 тысяч граждан США хранят в нем деньги, по которым не были уплачены налоги⁴⁵.

Закон FATCA направлен на получение Налоговой службой США данных о счетах американских налоговых резидентов в зарубежных финансовых институтах. В целях исполнения данного закона в других странах в США были разработаны две модели межправительственных соглашений⁴⁶:

МОДЕЛЬ 1 межправительственного соглашения (1 IGA) предусматривает внедрение отчетности FATCA путем межправительственного обмена информацией.

МОДЕЛЬ 2 (2 IGA) предусматривает прямое предоставление отчетности в Налоговую службу США отчитывающимися финансовыми институтами. В соответствии с данной моделью финансовые институты договаривающейся страны⁴⁷ сами регистрируются на сайте Налоговой службы США и предоставляют данные об американских налоговых резидентах. Интерес финансовых институтов зарубежных стран к этой процедуре поддерживается доступом к корреспондентским счетам в американских финансовых институтах.

⁴⁴ <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca>

⁴⁵ <https://www.artiopartners.com/blog/irs-investigates-ubs-american-expats/>

⁴⁶ <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>

⁴⁷ Уже работают по модели 2 Австралия, Бермуды, Чили, Швейцария, Япония, на стадии подписания — Армения, Гонконг, Ирак, Молдавия, Никарагуа, Парагвай, Сан-Марино, Тайвань.

Модель 1 легла в основу международного документа ОЭСР — Многостороннего соглашения компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией (CRS MCAA).

США уделяют особое внимание вопросам противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в условиях свободного движения капитала. Один из ключевых вопросов — противодействие отмыванию денежных средств в международной торговле. В силу USA PATRIOT Act, борющегося с отмыванием денег, FinCen (орган финансовой разведки США) осуществляет обмен информацией о подозрительных сделках и о перемещении товара через границу с Таможенной службой США на основании запросов о предоставлении информации⁴⁸. Согласно документу ОЭСР «Сотрудничество в борьбе с налоговыми преступлениями и другими финансовыми преступлениями» 2017 г., между FinCen и Таможенной службой США допускается спонтанный обмен информацией, то есть обмен по мере ее поступления или по запросу⁴⁹. Также Соединенными Штатами были подписаны 76 соглашений, 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 договоренности позволяют обмениваться информацией о таможенных операциях, результатах проверок, а также о документах таможенного контроля, которые помогают странам в предотвращении и расследовании соответствующих правонарушений⁵⁰.

В 2004 г. в США инициирован проект «Группа прозрачной торговли», посвященный международному обмену информацией о международной торговле, что позволяет участникам системы сравнить данные импортных и экспортных деклараций, поданных в различных странах. Государства могут видеть обе стороны торговой сделки, и тем самым повышается уровень прозрачности. Система «Анализ данных и исследования для системы прозрачности торговли» (DARTT) позволяет выявлять необычные торговые операции, свидетельствующие об уклонении от уплаты таможенных пошлин, а также о других связанных с ними таможенных и финансовых преступлениях. Сегодня, помимо США, участниками системы являются 12 стран: Австралия, Аргентина, Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Филиппины, Эквадор⁵¹.

⁴⁸ <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

⁴⁹ [https://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes-third-edition.pdf?TSPD_101_R0=507f5a87b24b37477616bdaf01503ac-9jU00000000000000000000c902ff57ffff000000000000000000000000000000005a93092d0076e0a13a](https://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes-third-edition.pdf?TSPD_101_R0=507f5a87b24b37477616bdaf01503ac-9jU0000000000000000000c902ff57ffff000000000000000000000000005a93092d0076e0a13a)

⁵⁰ <https://www.cbp.gov/border-security/international-initiatives/international-agreements/cmaa>

⁵¹ <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/html/42381.htm>

1.6.2. Страны БРИКС

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой валютные ограничения применяются вплоть до настоящего времени. В том числе это касается действующих мер валютного контроля в государствах — членах БРИКС.

В Индии установлен запрет для резидентов на наличие счета за рубежом, получение кредита в иностранной валюте (кроме транспортных, страховых и строительных компаний); существует требование не только о репатриации, но и об обязательной продаже валютной выручки. Согласно Закону о валютном регулировании, предусмотрен контроль над трансграничными валютными операциями. Следует отметить, что закон допускает проведение операций по текущему счету платежного баланса, в то время как операции по капитальному счету запрещены, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом⁵².

Согласно Регламенту о счетах резидентов Индии в иностранной валюте, принятому в дополнение к Закону о валютном регулировании, резидентам запрещается открывать или владеть счетами в иностранной валюте — они вправе делать это только через уполномоченного посредника⁵³. Существуют определенные исключения для авиаперевозчиков, транспортных, страховых и строительных компаний. Так, транспортные и авиакомпании, являющиеся резидентами Индии, вправе открывать и использовать иностранные банковские счета для осуществления сделок, непосредственно связанных с их основной деятельностью. В соответствии с Регламентом о заимствованиях и кредитовании в иностранной валюте, запрещена выдача резидентам кредитов в иностранной валюте. В исключительных случаях (при наличии на то обоснованных причин) Резервный банк Индии может разрешить индийскому банку выдачу кредита в иностранной валюте в отношении лица, не являющегося резидентом страны. В свою очередь, резидент, которому должны быть выплачены денежные средства в иностранной валюте, согласно законодательству, должен в обязательном порядке осуществить меры по их продаже. В части репатриации действует регламент 2000 г., не применяющийся к валюте Непала и Бутана. Лицо, получающее иностранную валюту, должно передать ее уполномоченному посреднику.

В Китае установлено требование о репатриации валютной выручки, а также правило, что счета в зарубежных банках могут открывать резиденты, чья деятельность связана с периодическими платежами за рубеж⁵⁴. В Китае, в отличие от России, где сроки репатриации установлены на уровне внешнеторгового контракта, репа-

⁵² <https://www.rbi.org.in/scripts/ECMUserView.aspx?CatID=12&Id=21>

⁵³ https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_ViewMasDirections.aspx?id=10198

⁵⁴ <http://www.safe.gov.cn/wps/portal/english/Home>

триация и продажа валютной выручки должны быть произведены в течение 90 дней после завершения импортной или экспортной операции. В особых ситуациях (отсроченный платеж или аккредитив с отсрочкой платежа) срок может быть продлен. Компании, осуществляющие валютные импортно-экспортные операции, могут открыть валютный счет в банке, имеющем соответствующую лицензию, в регионе своей регистрации или в любом другом регионе, в котором находится региональное подразделение Государственного управления валютного контроля. При этом каждое получение денег из-за рубежа или перечисление валюты за границу должно иметь обоснование. Им служит внешнеторговый контракт и таможенная декларация. В Китае (в отличие от России) требование репатриации установлено в условиях применения требования обязательной продажи валютной выручки.

Бразилия имеет достаточно либеральное валютное законодательство, в соответствии с которым экспортер имеет возможность оставлять за рубежом 100% экспортной выручки. Отмена репатриации (с 2006 г. резидентам было разрешено оставлять 30% выручки за рубежом, а с 2008 г. — 100%) и введение электронной системы мониторинга валютных операций привели к тому, что участники ВЭД смогли значительно сократить расходы на банковское обслуживание при осуществлении импортных, экспортных и иных валютных операций⁵⁵. В Бразилии понятия резидентов в целях налогового и валютного законодательства совпадают. При этом, в отличие от России, нет ограничений на осуществление операций по зарубежным счетам.

Кроме того, в стране существует обязательное условие оформления валютных операций в форме договора, который должен учитываться в электронной системе Sisbacen. С его помощью можно определить клиента уполномоченного агента, непосредственно вид валютной операции, ее стоимость и другую сопутствующую информацию. Перевод иностранной валюты из Бразилии может быть осуществлен напрямую через уполномоченный банк, без получения предварительного разрешения Центрального банка Бразилии⁵⁶.

Помимо этого, юридическое лицо, используя данную электронную систему, может подать отчетность относительно своего зарубежного иностранного счета. В России же отчетность резидентов — юридических лиц по зарубежным счетам должна ежеквартально предоставляться непосредственно в налоговые органы. В Sisbacen отражаются все действия по внешнеторговым контрактам и валютным операциям резидентов. Так, заносятся все изменения и дополнения к экспортным контрактам, факты списания денежных средств со счетов, а также наличие арбитражного раз-

⁵⁵ http://www.bcb.gov.br/rex/legCE/Ingl/Ftp/Simplification_Measures_in_the_Foreign_Exchange_Area.pdf

⁵⁶ http://www.bcb.gov.br/rex/legCE/Ingl/Ftp/International_Capitals_and_Foreign_Exchange_Market_at_Brazil.pdf

бирательства по исполнению данного договора. В электронную систему поступают следующие параметры: информация о клиенте; информация об уполномоченном банке клиента; информация о месте осуществления операции; используемая валюта; цель осуществления операции; сумма операции; курс обмена валюты. Эта информация помогает Центральному банку Бразилии отслеживать потенциально незаконные валютные операции, пресекать их, а также собирать необходимую статистику.

Таким образом, в Китае и в Индии требование репатриации применяется в условиях обязательной продажи валютной выручки, тогда как в России требование репатриации не связано с таким условием. Более прогрессивна система валютного регулирования в Бразилии, где отсутствуют ограничения на осуществление операций по зарубежному иностранному счету и установлена возможность для экспортера оставлять за рубежом 100% экспортной выручки.

Ограничения применяются сегодня и в ЮАР, где действуют требования обязательной продажи валютной выручки и репатриации⁵⁷. Здесь также применяются ограничения в отношении операций резидентов с иностранной валютой. Они могут хранить установленную законодательством сумму (до 11 млн южноафриканских рэндов — около 900 тыс. долларов США) на депозитах в иностранной валюте для осуществления иностранных инвестиций. Операции с иностранной валютой проводят уполномоченные субъекты — официальные дилеры, получившие соответствующее разрешение в Министерстве финансов ЮАР⁵⁸.

Страны БРИКС также стремятся получать информацию о зарубежных счетах резидентов в налоговых целях. Все участницы БРИКС присоединились к Многостороннему соглашению компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией (CRS MCAA).

Страны БРИКС, помимо валютного контроля, осуществляют контроль за трансграничным движением денежных средств в целях противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Например, в Индии соответствующая работа осуществляется через исполнение Закона о предотвращении отмывания денег 2002 года и руководства Резервного банка Индии 2015 г., которое закрепляет индикаторы для определения подозрительных сделок при совершении транзакций⁵⁹. Законодательство Индии о ПОД/ФТ среди прочего предусматривает идентификацию клиентов внешнеторговых сделок

⁵⁷ *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2016.*

⁵⁸ <https://www.resbank.co.za/RegulationAndSupervision/FinancialSurveillanceAndExchangeControl/Legislation/Documents/Exchange%20Control%20Regulations,%201961.pdf>

⁵⁹ http://fiuindia.gov.in/files/FAQs/money_laundering.html

и возможность временного приостановления торговых операций по банковским счетам, подозреваемым в участии в отмывании денежных средств. Согласно документу ОЭСР «Сотрудничество в борьбе с налоговыми преступлениями и другими финансовыми преступлениями» 2017 г., между органом ПОД/ФТ Индии и Таможенной службой допускается спонтанный обмен информацией⁶⁰.

1.6.3. Страны ЕАЭС

В рамках Приложения № 15 к Договору о ЕАЭС «О мерах, направленных на проведение согласованной валютной политики», в целях сближения законодательства, регулирующего валютные правоотношения, и принятия мер по его либерализации государства-члены «обеспечивают свободное перемещение своими резидентами и нерезидентами наличных денежных средств и денежных инструментов в пределах таможенной территории Союза». Таким образом, согласно договору, страны ЕАЭС в целом не должны устанавливать какие-либо ограничения на перемещение капиталов для резидентов каждого из государств-членов в рамках союза. В приложении дается определение «валютных ограничений», которое включает не только ограничения на валютные операции (прямой запрет, лимитирование объемов, количества и сроков проведения, валюты платежа; установление требований по получению специальных разрешений для их осуществления; резервирование части или всей суммы валютных операций; ограничения, связанные с открытием и ведением счетов в рамках ЕАЭС), но и требования об обязательной продаже иностранной валюты.

Однако в целях договора к валютным ограничениям не отнесено требование репатриации, составление паспорта сделки и др. В то же время ч. V Приложения № 15 сохраняет за государствами-членами возможность устанавливать валютные ограничения в исключительных случаях и на срок не более 1 года. К таким исключениям относятся ситуации, в которых применение мер либерализации может повлечь ухудшение экономической и финансовой ситуации в стране, нанести ущерб интересам безопасности и общественному порядку.

Договор о ЕАЭС предполагает принятие специального международного документа в отношении вопросов валютной политики. В 2015 г. Коллегией ЕЭК одобрен проект Соглашения о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации⁶¹. Проект определяет перечень валютных операций, осуществляемых резидентами стран ЕАЭС, в отношении которых не

⁶⁰ https://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes-third-edition.pdf?TSPD_101_R0=b0c5fb497856c465f-f7a999a477729226s7400000000000000c902ff57ffff00000000000000000000000005a930dff0076e0a13a

⁶¹ <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-08-2016-3.aspx>

должны применяться валютные ограничения. Документ предусматривает возможность для резидентов ЕАЭС без ограничений открывать счета (вклады) в других государствах-членах и осуществлять по ним операции, а также предполагает гармонизацию норм об ответственности за нарушения валютного законодательства. Кроме того, документ предусматривает запрет на использование иностранной валюты при проведении расчетов на территории членов ЕАЭС за исключением случаев, установленных в национальном законодательстве стран и непосредственно в Соглашении о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации⁶².

В государствах ЕАЭС не применяется требование о получении разрешений в отношении валютных операций между резидентами Союза, требование в отношении открытия и ведения банковских счетов в банках на их территории. Проект соглашения устанавливает запрет на требование для резидентов по обязательной продаже иностранной валюты (кроме случаев введения таких ограничений в соответствии с международным договором).

Несмотря на задачу гармонизации валютного регулирования, обозначенную в Договоре о ЕАЭС, члены союза используют разные методики к применению валютных ограничений. Проект Соглашения о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации устанавливает обязательность применения странами требования о репатриации. В России и Казахстане в валютном законодательстве установлено такое требование, которое должно быть исполнено в срок, установленный внешнеторговым контрактом. Закон Республики Беларусь от 22 июля 2003 года № 226-З «О валютном регулировании и валютном контроле» не устанавливает требования репатриации (носит общий, отсылочный характер), однако соответствующие положения содержатся в Указе Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. № 178 «О порядке проведения и контроля внешнеэкономических операций»⁶³. В документе отмечается, что резиденты обязаны обеспечить завершение каждой внешнеторговой операции в полном объеме (по общему правилу) при экспорте — не позднее 90 календарных дней (по договорам комиссии — 120 дней) с даты отгрузки товаров (передачи охраняемой информации, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности), выполнения работ, оказания услуг; а при импорте — не позднее 60 календарных дней с даты проведения платежа. Закон Армении от 21 декабря 2004 года № ЗР-135 «О валютном регулировании и валютном контроле»⁶⁴ и Закон Кыргызской Республики от 5 июля 1995 года № 6-І «Об операциях в иностранной валюте»⁶⁵ требований о репатриации не устанавливают.

⁶² https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0108438/clcd_03092015_110

⁶³ <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30800178>

⁶⁴ <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2140&lang=rus>

⁶⁵ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/677/10?cl=ru-ru>

Требование обязательной продажи части валютной выручки уже не применяется в России и в Казахстане, в то время как в Белоруссии оно сохранено. Кроме того, в Белоруссии применяются ограничения по открытию счетов резидентами в банках за рубежом, установлен лимит на сроки завершения трансграничных торговых операций и определены критерии авансовых платежей по импортным операциям.

В рамках ЕАЭС меньшее внимание, чем в странах ОЭСР, уделяется вопросам международного налогового обмена. Если Россия подписала CRS МСМ, то другие члены Союза в настоящее время в нем не участвуют. Договором о ЕАЭС задачи развития обмена информацией, в том числе автоматического, по зарубежным счетам налоговых резидентов не устанавливаются. Договор предусматривает только развитие информационного обмена для обеспечения полноты уплаты косвенных налогов, в рамках которого в настоящее время действует порядок обмена данными при уплате НДС.

На двустороннем уровне также не создана нормативно-правовая база для осуществления автоматического обмена налоговой информацией. По запросу он осуществляется в соответствии с двусторонними соглашениями о сотрудничестве (отсутствует у Армении с Казахстаном), которые не предполагают автоматического обмена. Отсутствие правовой базы, направленной на создание соответствующих механизмов, создает риски усиления налоговой конкуренции внутри союза и препятствует гармоничной интеграции стран. В таких условиях возможен переток капитала в государства-члены, которые не будут участвовать в многосторонней системе автоматического обмена налоговой информацией. Кроме того, в Договоре о ЕАЭС сегодня не заложена компетенция союза по вопросам противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

2.

ОТМЕНА ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

2.1. 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 predetermined необходимость перестройки системы государственного контроля за перемещением товаров и денежных средств через границу, а также формирования качественно новой системы валютного регулирования. В 1986 г. были приняты постановления Совета Министров СССР № 1535 и № 1537, которые заложили возможность предприятий получать часть экспортной валютной выручки и ограниченно ее использовать в хозяйственной деятельности. Это стало важным шагом на пути отказа от валютной монополии государства.

Ее полная отмена потребовала установления регулирования и контроля над осуществлением валютных операций физическими и юридическими лицами. В ноябре 1991 г. был принят Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР»,

который разрешил всем предприятиям осуществлять внешнеэкономическую деятельность без необходимости получения специальной регистрации, что позволило фактически устранить все ограничения для свободного доступа предприятий на внешний рынок. В 1992 г. вступил в силу Закон «О валютном регулировании и валютном контроле в РФ», определивший, что расчеты между резидентами РФ осуществляются в валюте РФ без ограничений, а расчеты с нерезидентами — в порядке, определяемом Банком России. Согласно закону, порядок обязательной продажи резидентами поступлений иностранной валюты на внутреннем валютном рынке устанавливается президентом РФ. На уровне указов президента были определены требования в отношении поступления валютной выручки на счета резидентов (репатриации валютной выручки), а также обязательной продажи ее части.

Важным этапом стало принятие 10 декабря 2003 г. Федерального закона № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», который с учетом ряда изменений действует и в настоящее время. Если закон 1992 г. содержал существенные валютные ограничения (ограничения валютных операций резидентов, обязательная продажа валютной выручки; при этом сделки, совершенные в нарушение закона, признавались недействительными) и предоставлял практически неограниченные права в области валютного регулирования Центральному банку РФ, то принятие нового закона было обусловлено необходимостью поэтапной либерализации. Он предусматривал основания для введения ограничений на осуществление валютных операций: предотвращение сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты РФ, поддержание устойчивости платежного баланса РФ, а также отмену ограничений по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление. Законодательно была закреплена норма о недопущении того, чтобы органы валютного регулирования требовали от резидентов и нерезидентов получения индивидуальных разрешений на осуществление валютных операций.

Последующие существенные изменения, направленные на либерализацию валютного регулирования и валютного контроля в России, произошли в 2006–2007 гг. Тогда были отменены требования о резервировании денежных средств на счете до выполнения валютных операций; об использовании специальных счетов для их проведения как резидентами, так и нерезидентами; об обязательной продаже части валютной выручки на внутреннем валютном рынке; о предварительной регистрации налоговым органом счета (вклада), открываемого резидентом в банке за рубежом, и др.

Вместе с тем, несмотря на частичную либерализацию валютного регулирования и контроля, в России сохраняются существенные ограничения, 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 лицами⁶⁶. В настоящее время валютный контроль применяется и к физическим, и к юридическим лицам. Трансграничные операции между нерезидентами (ст. 10), а также между резидентами и нерезидентами (ст. 6) 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.

1. Определение понятия «резидент» для целей валютного законодательства. Ранее в соответствии с ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» валютными резидентами признавались граждане РФ, которые хотя бы один день в году провели в России. Анализ практики применения определения валютных резидентов — физических лиц в редакции, действовавшей в 2012–2017 гг., продемонстрировал неоднозначность в понимании данного термина в отношении граждан РФ, которые постоянно проживают в иностранном государстве в течение минимум одного года. Это в том числе касается лиц, имеющих выданный уполномоченным органом иностранного государства вид на жительство, или граждан, временно пребывающих в иностранном государстве на основании рабочей или учебной визы (одной или нескольких в совокупности) со сроком действия не менее одного года⁶⁷. В частности, в законе не были определены механизмы идентификации граждан в качестве валютных резидентов, и в результате на практике банки признавали ими всех граждан РФ.

С 1 января 2018 г. определение понятия валютного резидента было изменено. 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

⁶⁶ Актуальные проблемы валютного регулирования операций физических лиц в России / С.Г. Синельников-Мурылев, П. В. Трунин, А. Д. Левашенко. *Российский внешнеэкономический вестник*. 2015. № 12. С. 3–13.

⁶⁷ Синельников-Мурылев С. Г., Трунин П. В., Левашенко А. Д. *Логика избыточного регулирования // Ведомости*. 10.08.2015. Полная версия.

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 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).

Отметим, что в странах ОЭСР понятие «валютный резидент» не применяется, а требование уведомления о зарубежных счетах установлено в отношении налоговых резидентов и в налоговых целях. Для целей гражданского законодательства в зарубежных правовых системах используется понятие «резидент», т. е. «житель» (в России термин «резидент» для целей гражданского законодательства не используется, ГК содержит ст. 20 «Место жительства»).

2. Ограничения для свободного режима использования зарубежных счетов. Для физических лиц в настоящее время запрещено зачисление на зарубежные счета денежных средств от продажи движимого и недвижимого имущества, ценных бумаг, прошедших листинг на бирже, не включенный в установленный список, полученных кредитов сроком менее 2 лет, грантов. Это создает неоправданное обременение для добросовестных участников экономической деятельности. Данные ограничения противодействовали эффективной деофшоризации, предусматривающей возможность добровольной декларации зарубежных активов в срок с 1 июля 2015 г. по 30 июня 2016 г., т. к. препятствовали проведению операций, необходимых для ликвидации контролируемых иностранных компаний (КИК) и возврата капитала

на задекларированные счета российских предприятий и граждан. Было невозможно законно зачислить на зарубежные счета средства ликвидируемой компании, доходы от продажи ценных бумаг, недвижимости.

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). Юрлица 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.

В 2015 г. был разработан законопроект, предусматривающий внесение изменений в ст. 12 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и расширяющий перечень допустимых операций по зачислению средств на зарубежные счета физических лиц. Однако в редакции, в которой он принят (350-ФЗ от 28.11.2015), перечень был существенно сужен. Так, если редакция законопроекта в первом чтении предусматривала возможность зачисления денежных средств, выплачиваемых в результате отчуждения любых внешних ценных бумаг (что позволило бы обеспечивать ликвидацию КИК), то в действующей редакции такая возможность предусмотрена только для ценных бумаг, прошедших процедуру листинга на российской бирже либо на иностранной бирже, входящей в перечень п. 4 ст. 275-3 ФЗ от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

В данный список в настоящее время включена всего лишь 21 фондовая биржа. Вместе с тем, существует Указание Банка России от 28.01.2016 № 3949-У, которое утверждает перечень иностранных бирж, прохождение процедуры листинга на которых является обязательным условием для принятия российской биржей решения о допуске ценных бумаг иностранных эмитентов к организованным торгам, а также условием для непроведения организациями идентификации бенефициарных владельцев иностранных организаций, чьи ценные бумаги прошли процедуру листинга на таких биржах. И данное указание содержит список из 61 биржи, куда вошли в том числе фондовая биржа Хошимина, Дубайская фондовая биржа и др.

Указание на список ФЗ № 39 создает существенные практические трудности. Так, например, еврооблигации большинства российских компаний проходят листинг на Ирландской фондовой бирже (ISE) в целях привлечения финансирования как иностранных, так и российских заемщиков. В связи с тем, что ISE в указанный перечень не включена, это делает подобные ценные бумаги менее привлекательными для российских инвесторов.

3. Требования о предоставлении валютными резидентами отчетности по зарубежным счетам. Ч. 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.

Юридические лица — резиденты предоставляют налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за рубежом с подтверждающими банковскими документами в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по согласованию с ЦБ РФ. Соответствующая форма отчетности определена Постановлением Правительства РФ от 25.07.2015 № 761. Документы должны предоставляться ежеквартально в отношении каждого зарубежного счета и позволяют ФНС получить следующую информацию:

- данные о юридическом лице: полное наименование, ОГРН, дата внесения записи в ЕГРЮЛ, вид деятельности, ОПФ / вид собственности, ИНН/КПП, местонахождение юрлица, наименование и местонахождение филиала/представительства;
- данные о счете за рубежом: информация о банке (наименование, БИК или CODE, адрес, страна), номер счета, код валюты, дата открытия/закрытия счета, договор банковского счета;
- данные об операциях по счету: сведения о валюте и сумме операций, остатке средств на счете на начало отчетного периода, зачислении/списании средств за отчетный период (всего и по кодам видов операций), остатке средств на счете на конец отчетного периода.

Физические лица — резиденты представляют налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за рубежом в порядке, устанавливаемом Правительством РФ по согласованию с ЦБ РФ. Для физических лиц отчетность определена Постановлением Правительства РФ от 12.12.2015 г. № 1365. Документы предусматривают передачу ФНС следующей информации:

- данные о физическом лице: ФИО, адрес, ИНН, паспортные данные;
- данные о счете за рубежом: информация о банке (наименование, БИК или CODE, адрес, страна), номер счета, код валюты, характер счета (личный/совместный);

- данные об операциях по счету: сведения о валюте и сумме операций, остатке средств на счете на начало отчетного периода, зачислении/списании средств за отчетный период (всего и по кодам видов операций), остатке средств на счете на конец отчетного периода.

ФНС в письме № ЗН-3-17/5523@ от 16 июля 2017 г. подтвердила позицию, что неподача уведомления об открытии счета в зарубежном банке, а также непредоставление отчетов о движении денежных средств по такому счету не только влечет ответственность за нарушение требуемого порядка, но и приводит к признанию операций, которые были совершены по таким счетам, незаконными. Это, в свою очередь, влечет административную ответственность: штраф в размере 75-100% от суммы незаконной валютной операции.

Отметим, что отчетность о движении средств по зарубежным счетам необходима с точки зрения целей налогового контроля и контроля за соблюдением требований о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, поскольку данные о таких счетах используются для предоставления налоговых деклараций и осуществления контроля за полнотой уплаты налогов. По опыту США, закон Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) устанавливает обязанность для иностранных финансовых институтов представлять в Налоговую службу США отчеты по счетам американских резидентов в зарубежных финансовых институтах.

4. Требование о репатриации денежных средств и необходимости учета внешне-торговых контрактов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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

- за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них — репатриация при экспорте;
- возврат в Россию денежных средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные в Россию товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них — репатриация при импорте.

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.

Существующее в валютном законодательстве требование репатриации не позволяет прекращать обязательства по трансграничным контрактам с нерезидентами посредством зачета взаимных требований, прощения долга или новации, как это предусмотрено гражданским законодательством, без обязательного зачисления суммы задолженности на счет резидента в уполномоченном банке в России. Так, например, российский резидент должен определенную сумму денежных средств нерезиденту в соответствии с договором займа, а нерезидент в свою очередь должен произвести оплату по договору поставки товара. По ст. 410 ГК РФ был бы возможен зачет денежных требований, но для валютных отношений он не допускается, т. к. это не предусмотрено в ст. 19 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». В итоге компаниям приходится осуществлять лишние операции по перечислению средств, чтобы не попасть под санкции за невыполнение требований о репатриации.

Действующее валютное законодательство существенным образом влияет на отдельные сектора экономики, в частности, на электронную торговлю, для развития которой ключевое значение имеют быстрые трансграничные платежи. Существующие запретительные нормы ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» обуславливают соответствующие запреты и в других законах (например, в ФЗ «О национальной платежной системе»).

Сегодня отечественные экспортеры не могут использовать электронные денежные средства для трансграничных операций в сегменте B2B. Аналогичные ограничения действуют и внутри страны. Требования валютного законодательства делают невозможным обращение к электронным денежным средствам для расчетов в рамках трансграничных коммерческих отношений, т. к. репатриация прямо предусматривает необходимость возврата выручки по внешнеторговым контрактам на счета российских резидентов — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей именно в уполномоченных банках. Валютным резидентам не разрешено перечислять денежные средства, полученные в ходе внешнеэкономической деятельности, на электронные кошельки. Возможность трансграничных расчетов с помощью электронных платежей существенно облегчит проведение экспортно-импортных сделок для российских компаний. Применяемые запреты ограничивают конкурентоспособность российского бизнеса. В странах ЕС и США экспортеры активно используют системы корпоративных электронных кошельков для осуществления расчетов, в том числе трансграничных (например, в рамках системы PayPal).

14 ноября 2017 г. были приняты изменения в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», конкретизирующие требования к предоставлению резидентами информации в банк с указанием точных (вместо «ожидаемых») сроков получения выручки по контрактам, сроков исполнения обязательств нерезидентами по внешнеторговым контрактам в счет осуществленных резидентами авансовых платежей и сроках их возврата.

Ранее контроль за соблюдением требования репатриации осуществлялся за счет паспорта сделки. С 1 марта 2018 г. вступила в силу новая Инструкция Банка России 181-И, устраняющая требование по его заполнению, однако она не отменяет необходимости подачи всех документов в уполномоченный банк для валютного контроля (контракт, иную информацию). Экспортеры могут предоставить сначала общие сведения об экспортном контракте, а сам контракт — не позднее 15 рабочих дней после постановки на учет. Инструкция 181-И предусматривает и некоторые упрощения: срок постановки на учет составляет 1 рабочий день; для экспортных контрактов сумма, при которой осуществляется постановка на учет, должна превышать 6 млн рублей вместо ранее указанных 50 тыс. долларов. Но общий подход не изменился: экспортеру необходимо формировать пакет документов для соблюдения валютного законодательства, за нарушение которого его ждут административные штрафы. Зарубежные контрагенты из развитых стран с аналогичными требованиями не сталкиваются.

Репатриация и обеспечивающие ее реализацию механизмы валютного контроля преследуют не макроэкономические цели поддержания курса национальной валюты, а цели выявления экономических преступлений, которые совершаются под видом правомерных валютных операций. Действительно, в ряде случаев обеспечение поступления причитающихся денежных средств по внешнеторговому договору от зарубежного контрагента может служить прикрытием для экономических преступлений. В частности, это могут быть дача взятки, отмывание денежных средств, финансирование терроризма, налоговые преступления, оплата товаров, которые ввезены с уклонением от уплаты таможенных платежей, и др. Вместе с тем, подобные случаи должны выявляться за счет применения механизмов о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также за счет развития банковского контроля и надзора, основанных на принципе «Знай своего клиента».

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. Однако контролировать проведение таких операций с помощью мер валютного контроля часто невозможно. Представляется, что должен быть установлен не об-

ший запрет на осуществление валютных операций между резидентами, а запрет на осуществление валютных операций по территориальному признаку (на территории России) в рамках гражданского законодательства.

6. Избыточно жесткая ответственность за нарушение валютного законодательства. С 2012 года 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.

В 2013 году произошли существенные изменения в области уголовного и административного законодательства в части регулирования валютных правонарушений в связи с начавшейся кампанией по противодействию незаконным операциям. Ст. 15.25 КоАП РФ была дополнена частями 6.1–6.5, предусматривающими ответственность за нарушение срока представления отчета о движении средств по счету в зарубежном банке и за повторное в течение одного года несоблюдение соответствующих процессуальных норм валютного законодательства. Новая редакция ст. 193 УК РФ детализировала способы уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной или в российской валюте, снизила границу крупного размера (с 30 млн рублей до 6 млн рублей; в настоящее время эта сумма составляет 9 млн рублей).

Была принята новая статья 193.1 УК РФ, которая предусматривает наказание за совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте РФ на счета нерезидентов с представлением кредитной организации, обладающей полномочиями агента валютного контроля, документов, связанных с проведением таких операций и содержащих заведомо недостоверные сведения об основаниях, целях и назначении перевода вне зависимости от размера платежа. Кроме того, 16.04.2016 вступил в силу закон № 89-ФЗ, увеличивший срок давности для привлечения к административной ответственности за нарушения валютного законодательства с 1 до 2 лет.

Можно говорить о том, что с 2013 года произошло существенное расширение действия уголовного законодательства в сфере ответственности за валютные правонарушения. Об этом свидетельствует само новое наименование статьи 193 УК РФ — «Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте РФ» (вместо «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте»), а также использование понятия «нарушение требований валютного законодательства» и пр. Теперь уголовно наказуемым является практически любое нарушение требований валютного законодательства, а не только сам факт умышленного невозврата денежных средств, как это было ранее. Несмотря на то что уголовное законодательство устанавливает порог, при котором начинают

действовать нормы УК РФ (не менее 9 млн рублей), примечание 1 к ст. 193 УК РФ допускает возможность суммирования невозвращенных / не начисленных на счета в уполномоченных банках средств за период до одного года.

Новая статья 193.1 УК РФ должна быть использована для борьбы с таким распространенным способом вывода денежных средств, как их перечисление по фиктивным договорам (под видом оказания консультационных, бухгалтерских, юридических и иных услуг). При этом непрозрачна сама процедура установления заведомой недостоверности сведений о совершенных платежах. Есть риск возложения на российскую компанию бремени доказывания реальности оказанных услуг под угрозой привлечения к уголовной ответственности.

Столь широкие формулировки статей Уголовного кодекса РФ, посвященных вопросам ответственности за нарушение валютного законодательства, и их фактическое дублирование с нормами КоАП РФ, право привлечения в рамках уголовной ответственности физических лиц, сравнительно низкий порог суммы невозврата валюты (9 млн рублей), а также возможность ее суммирования в течение одного года — все это создает дополнительные риски давления со стороны правоохранительных органов и снижает общий уровень предпринимательской активности на территории России.

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. ФНС сегодня не имеет действенных механизмов получения информации о зарубежных счетах российских резидентов от иностранных налоговых органов (обмен информацией осуществляется по запросу, что не дает возможности сформировать полную картину).

В 2018 г. Минфин России выступил с предложением смягчить ответственность — устранить штрафы за нарушение сроков получения выручки от нерезидентов или несвоевременный возврат предоплаты за непоставленный товар в случае, когда просрочка составляет менее 30 дней. Штрафы за непоступление было предложено снизить с 75–100% от суммы неполученных (невозвращенных) средств до 33–50%⁶⁸. Стоит отметить, что данные предложения касаются только вопросов репатриации, но не ответственности за совершение незаконных валютных операций.

По последним доступным данным Росфиннадзора (орган, до февраля 2016 г. осуществлявший функции валютного контроля), которые были опубликованы по

⁶⁸ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=77698>

итогах работы ведомства в 2015 г., наибольший удельный вес в общем объеме нарушений валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования составляли нарушения установленных единых правил оформления паспортов сделок (26% от общего числа нарушений). Доля незаконных операций составляла всего 2%. Таким образом, большинство правонарушений касается требований, связанных с формами и порядком отчетности, предусмотренной законодательством о валютном регулировании и валютном контроле.

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. Схема их функций и взаимодействия представлена на *рисунке 1*. При этом субъекты валютного контроля подразделяются на органы валютного контроля, которые имеют наиболее широкие функции в данной сфере (профильная деятельность), а также агенты валютного контроля, осуществляющие данные функции в пределах своей компетенции. Как органы, так и агенты валютного контроля в пределах своей компетенции имеют право:

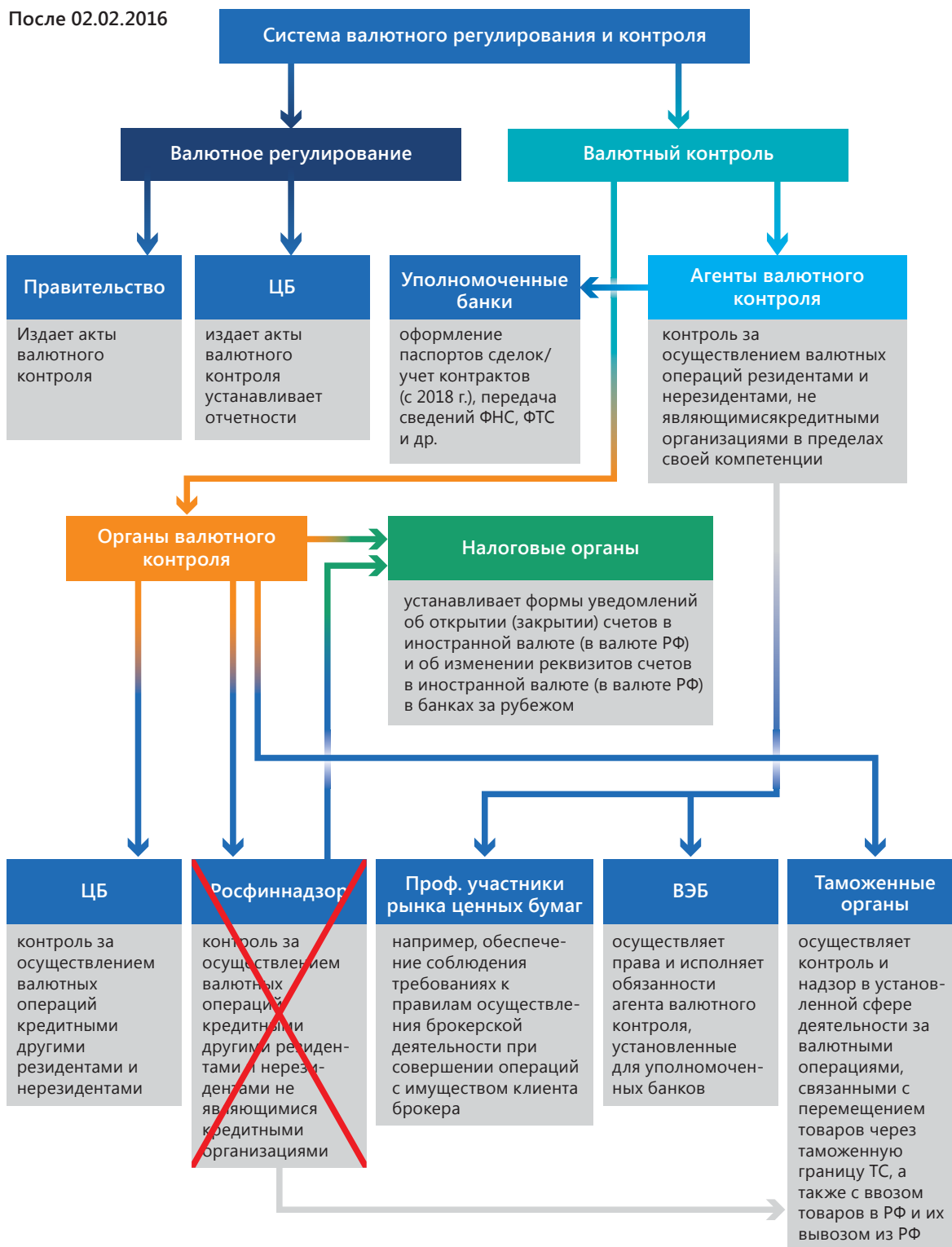
- 1) проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного регулирования;
- 2) проводить проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов;
- 3) запрашивать и получать документы и информацию, связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов.

Органы валютного контроля также имеют право выдавать предписания об устранении выявленных нарушений актов валютного регулирования, а также применять установленные законодательством РФ меры ответственности за несоблюдение актов валютного регулирования (агенты таких полномочий не имеют).

В соответствии с Указом Президента № 41 от 02.02.2016 был упразднен Росфиннадзор. Его функции в сфере валютного контроля были переданы двум ведомствам — ФНС и ФТС. При этом они стали правопреемниками Росфиннадзора в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений. Согласно Положению о Росфиннадзоре, он осуществлял контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

Рисунок 1. Система органов валютного регулирования и валютного контроля в России

После 02.02.2016



Источник: составлено авторами

Указ № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» дал правительству 3-месячный срок, чтобы привести в соответствие с новыми положениями свои акты и представить предложения по актам РФ. ФНС и ФТС, которые до этого являлись агентами валютного контроля, были наделены полномочиями органа валютного контроля (чем до упразднения был Росфиннадзор).

По функционалу органы валютного контроля отличаются от агентов тем, что имеют право выдавать предписания об устранении выявленных нарушений актов валютного регулирования, а также применять установленные законодательством РФ меры ответственности. Агенты только проводят проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного регулирования, достоверности учета и отчетности по валютным операциям, а также запрашивают и получают документы и информацию, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов. Т. е. ранее ФНС и ФТС проводили проверки соблюдения требований валютного законодательства и представляли протоколы о выявленных правонарушениях в Росфиннадзор, который, в свою очередь, выдавал предписания об устранении нарушений и применял меры ответственности. Таким образом, это был орган, искусственно созданный для реализации валютного контроля. Отчетность направлялась уполномоченными банками в ЦБ РФ и только затем — в Росфиннадзор. Однако его упразднение не меняет суть действующей системы регулирования, а только перекладывает исполнение соответствующих функций на другие органы валютного контроля (ЦБ, ФНС, ФТС).

Центральный банк, выполняющий функции как валютного регулирования, так и валютного контроля, определяет правила осуществления банковской деятельности и валютного контроля. ЦБ контролирует деятельность агентов — уполномоченных банков. С мая 2018 г. им будет предоставлена возможность отказывать клиентам в проведении валютных операций в случае, если они противоречат требованиям валютного законодательства РФ, а также в случае непредставления документов, представления недостоверных документов либо документов, не соответствующих установленным требованиям.

Уполномоченные банки обязаны регулярно формировать отчетности (суточную, пятидневную, недельную, декадную, месячную, квартальную, полугодовую, годовую, отчетность на нерегулярной основе), в том числе 7 видов отчетности по валютным операциям, как это представлено на *рисунке 2*. Такая отчетность не имеет отношения к механизмам ограничений в рамках валютного контроля, используется для классификации сделок в зависимости от валюты операций и их участников и может продолжать действие после отмены валютного контроля — для формирования платежного баланса и для сбора международной статистики.

Рисунок 2. Банковская отчетность в отношении валютных операций



Источник: составлено авторами

8. Валютные ограничения как барьер развития Евразийского экономического союза.

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.

Проект соглашения не предусматривает отмены репатриации выручки по внешнеторговым контрактам, заключенным между резидентами государств — членов ЕАЭС, не подразумевает подходов к гармонизации соответствующих требований и не включает отмену других валютных ограничений в операциях между резидента-

ми стран, входящих в союз. Проект не затрагивает вопросы гармонизации подходов к паспортам сделок (ключевому инструменту валютного контроля) и требованиям учета внешнеторговых контрактов в целях валютного контроля. Наличие паспорта сделки влечет за собой дополнительные издержки для участников внешнеэкономической деятельности. Применяемые в странах сроки получения паспортов сделок существенно отличаются, также установлены различные требования к размерам контракта, для которых требуется оформление таких паспортов или учет внешне-торгового контракта.

Так, в Казахстане вместо паспорта сделки существует процедура учетной регистрации трансграничного договора коммерческим банком — проставление на договоре оттиска штампа банка с указанием учетного номера договора. Регистрация требуется, если стоимость поставляемых по нему товаров на дату его заключения превышает эквивалент 50 000 долларов США. Даже в условиях отсутствия таможенных границ между странами российские экспортеры сталкиваются с необходимостью соблюдения формальных требований валютного законодательства. Наличие ограничений усложняет процесс взаимной торговли, препятствуя кооперации и финансовому взаимодействию.

2.2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

С учетом описанных выше проблем, вызванных неоправданными ограничениями для российских граждан и юридических лиц, и анализа международного опыта либерализации валютного законодательства представляется необходимой отмена системы валютного контроля в России. Она 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.

Либерализация валютного регулирования предусматривает отмену ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Первый этап должен быть реализован к концу 2018 г., а второй — в 2019–2020 гг.

Первый этап предполагает устранение ключевых барьеров валютного регулирования, которые препятствуют внешнеэкономической деятельности российских предпринимателей.

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

Во-вторых, Минфином 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 общественную 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) работает против вывоза капитала, должно быть отменено при условии, что в законодательстве о противодействии отмыванию денежных средств будут установлены правила мониторинга исполнения внешнеэкономических сделок. 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 Росфинмониторинга № 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 географического охвата, включения положений о спонтанном и автоматическом обмене, помощи в расследованиях.

В-четвертых, Минфину России в 2018 г. 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.

На втором этапе, в 2019–2020 гг. представляется возможным отменить требование подачи отчетности лицами, чьи счета находятся в странах, с которыми РФ автоматически обменивается информацией в соответствии с CRS МСАА. Соответствующие предложения должны быть подготовлены Минфином России. Требование о необходимости не только уведомления о наличии у налогового резидента России зарубежного счета, но и о предоставлении в ФНС отчета по такому счету сохраняет смысл в отношении счетов в странах, с которыми обмен информацией не осуществляется. 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.

21 декабря 2017 г. на сайте ОЭСР появилась информация о новом раунде активаций двусторонних отношений в рамках CRS МСАА⁶⁹. Россия достигла договоренности об обмене информацией по зарубежным счетам налоговых резидентов с 73 государствами (по данным на середину февраля 2018 г.). Так, Россия будет получать информацию от большинства стран ОЭСР, Кипра, Китая, Лихтенштейна, Саудовской Аравии, Британских Виргинских островов, Каймановых островов и др⁷⁰. Офшорные юрисдикции будут предоставлять информацию о российских налоговых резидентах в одностороннем порядке. Договоренности о передаче информации Россией заключены в отношении 56 стран. По данным на конец января 2018 г., в списке государств, с которыми Россия заключила соглашения об обмене, отсутствуют Канада, Израиль, Панама, Бахрейн. США не участвуют в обмене по CRS МСАА, т. к. необходимую информацию об американских резидентах получают в соответствии с законом FATCA.

Несмотря на то что Россия взяла на себя обязательство осуществить первый обмен в 2018 г., в настоящее время на законодательном уровне еще не установлены требования по использованию финансовыми институтами Общего стандарта отчетности ОЭСР (CRS). Проект ФЗ «О внесении изменений в НК РФ (в связи с реализацией международного автоматического обмена информацией о финансовых счетах и документацией по международным группам компаний)» был внесен в ГД РФ. 27 ноября 2017 г. был принят ФЗ № 340, который предусматривает имплементацию

⁶⁹ *Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 1 (62). Январь / Аксюк С., Зубаревич Н., Коваль А., Левашенко А., Михайлова Т., Мкртчян Н., Флоринская Ю. Под ред. Гуревича В. С., Дробышевского С. М., Кадочникова П. А., Колесникова А. В., Мау В. А., Синельникова-Мурылева С. Г.; Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации. 27 с. Режим доступа: http://www.iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2018_1-62_January.pdf. Загл. с экрана.*

⁷⁰ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/#d.en.345426>

правил международного автоматического обмена финансовой информацией. Закон устанавливает только требование отчетности; ее форма должна быть закреплена в подзаконном акте (проект постановления разработан и, по данным на 4 февраля, проходит процедуру ОРВ; форматы предоставления информации еще должны быть разработаны ФНС).

В большинстве стран, заявивших о намерениях осуществить обмен в 2017–2018 гг., уже принято все необходимое законодательство, устанавливающее требование формирования отчетности финансовыми институтами, а также подзаконные акты, конкретизирующие порядок формирования отчетов в соответствии с CRS ОЭСР. Соответственно, российским властям необходимо интенсифицировать усилия по реализации международного автоматического обмена налоговой информацией, одновременно снимая требования об уведомлениях и отчетности в рамках валютного законодательства.

Таким образом, в ходе реформы валютного регулирования ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» должен быть отменен. При этом понятийный аппарат, который сегодня закреплён в валютном законодательстве, необходимо будет перенести в другие нормативно-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 приведет к снижению издержек российских экономических агентов и будет способствовать повышению экономической активности в РФ.





ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**