

Валютный контроль в РФ: архаизм или необходимость

УДК 336.73
ББК 65.26
В-167

Сергей Германович СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
Всероссийская академия внешней торговли
(119285, Москва, ул. Пудовкина, 4А) – ректор, тел.: 8499 143-12-35;

Антонина Давидовна ЛЕВАШЕНКО,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (119571, Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1) -
старший научный сотрудник, руководитель Российского центра
компетенций и анализа стандартов ОЭСР;
E-mail: antonina.lev@gmail.com;

Александра Александровна КОВАЛЬ,
Всероссийская академия внешней торговли
(119285, Москва, ул. Пудовкина, 4А) - директор Клуба Россия-ОЭСР;
E-mail: koval@oecd-russia.org

Павел Вячеславович ТРУНИН,
доктор экономических наук,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1)
- директор Центра изучения проблем центральных банков,
E-mail: pt@iep.ru

Аннотация

Сегодня все еще сохраняются требования валютного законодательства, которые создают барьеры для осуществления валютных операций и существенно затрудняют нормальную экономическую деятельность валютных резидентов – российских компаний и граждан. При этом валютный контроль решает не макроэкономические, а налоговые задачи и используется для борьбы с отмыванием преступных доходов в международной торговле. В статье предложены меры, направленные на совершенствование налогового администрирования, повышение эффективности международного налогового обмена и борьбы с отмыванием денежных средств, полученных преступным путем. Реформа системы валютного регулирования позволит отменить архаичные валютные ограничения и перейти на альтернативные инструменты контроля за движением денежных средств.

Ключевые слова: реформа валютного контроля, валютные ограничения, налоговый обмен, борьба с отмыванием в международной торговле.



Currency control in Russia: archaism or necessity

Sergey Germanovich SINELNIKOV-MURYLEV,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Russian Foreign Trade Academy (119285, Moscow, Pudovkina, 4A) - Rector, phone: 8499 143-12-35;

Antonina Davidovna LEVASHENKO,

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Block

1, 82 Vernadsky Prospekt, Moscow) – Head of Russian Centre of competence and analysis of OECD

standards; E-mail: antonina.lev@gmail.com;

Alexandra Alexandrovna KOVAL,

Russian Foreign Trade Academy (119285, Moscow, Pudovkina, 4A) - Director of the Russia-OECD

Club; E-mail: koval@oecd-russia.org;

Pavel Vyacheslavovich TRUNIN,

Doctor of Economic Sciences, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public

Administration (119571, Block 1, 82 Vernadsky Prospekt, Moscow) – Director of the Center for

Central Banking Studies, E-mail: pt@iep.ru

Abstract

Currently, we still have currency control regulations that create barriers to currency operations and significantly complicate the foreign exchange residents' ordinary course of business (Russian companies and citizens). Besides, the currency control does not solve macroeconomic problems, but is used to address tax issues and to prevent money laundering in international trade. The article proposes measures aiming to improve tax administration, increase the efficiency of international tax information exchange and anti-money laundering measures. The reform of the foreign exchange regulation system will allow to abolish the archaic currency restrictions and use alternative instruments to control cash flows.

Keywords: currency control reform, foreign exchange restrictions, tax information exchange, anti-money laundering in international trade.

За последние два года необходимость реформы валютного контроля стали обсуждать на основных дискуссионных площадках страны РФ.¹ В результате задача по отмене отдельных валютных ограничений была поставлена в ключевых стратегических документах страны.² В частности, задача смягчения мер административной ответственности и уточнения составов уголовных наказаний за нарушения требований валютного законодательства предусмотрена планом «Трансформация делового климата», утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 17 января 2019 года №20-р. Поправками в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» был расширен список разрешенных операций по зарубежным счетам

(допускается зачисление на них денежных средств, полученных в результате продажи транспортного средства нерезиденту, отчуждения ценных бумаг и др.).[1] Тем не менее, валютные ограничения сохраняются до сих пор.

Более того, мы видим и обратный процесс ужесточения норм валютного контроля. Например, в ноябре 2017 г. был принят закон, в соответствии с которым банки теперь самостоятельно определяют, нарушает ли та или иная операция их клиентов требования валютного законодательства РФ, и принимают решение о возможности ее проведения.

Барьеры, с которыми сталкиваются валютные резиденты, были детально проанализированы в докладе Центра стратегических разработок (ЦСР) «Реформа валютного контроля и регулирования в России» 2018 г. [2] При этом несоблюдение требований валютного законодательства не носит общественной опасности, а сохраняющиеся валютные ограничения не имеют смысла в условиях рыночной экономики и создают избыточные барьеры для российского бизнеса и граждан. Полной отмене валютных ограничений мешает тот факт, что сегодня валютные ограничения используются различными органами власти в качестве дополнительных инструментов контроля для решения своих собственных, достаточно специфических задач. [3] Например, ФНС России за счет установленных в валютном законодательстве требований об уведомлении о зарубежных счетах и отчетности по ним получает информацию по счетам в иностранных банках валютных (фактически налоговых) резидентов. Это информация позволяет понять, имеют ли резиденты доходы, с которых не были уплачены налоги в соответствии с действующим законодательством. Для Росфинмониторинга и Банка России валютный контроль является дополнительным источником информации о трансграничных операциях российских налоговых резидентов, в т.ч. в отношении внешнеторговых сделок, совершаемых ими. Документы, оформление которых предусмотрено в рамках валютного контроля, становятся дополнительным способом противодействия отмыванию преступных доходов. Банк России использует систему валютного контроля для формирования статистики платежного баланса, а также контролирует соблюдение требования репатриации валютной выручки. В условиях применения требования репатриации выручки по внешнеторговым сделкам особыми полномочиями органа валютного контроля наделена таможенная служба (ФТС России), которая получает информацию о движении товаров через границу РФ и предоставляет ее Банку России.

В результате бизнес и граждане несут необоснованные издержки, вызванные существованием излишних функций контрольно-надзорной деятельности государства. При этом сами инструменты валютного контроля неэффективны и играют вспомогательную роль при осуществлении общего контроля этими органами. Например, институт репатриации предписывает возврат компанией на счета в рос-



сийских банках денег в сроки, установленные внешнеторговыми контрактами. Но, вернув деньги на счет в российском банке, в тот же день их можно перевести на свой зарубежный счет.

Российские компании существенно ограничены в использовании своих зарубежных счетов. Закон устанавливает узкий перечень разрешенных операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета (немногим более 10). Вместе с тем, экстерриториально контролировать характер и происхождение денежных средств, которые зачисляются на зарубежные счета российских резидентов, невозможно. Это требует развития международного сотрудничества Росфинмониторинга с зарубежными подразделениями финансовой разведки. Установленные требования уведомления и ежеквартальной отчетности по зарубежным счетам являются источником информации о зарубежных счетах резидентов для ФНС России, но в целом валютные ограничения ставят российские компании в худшее положение по сравнению с зарубежными компаниями в странах, где такие ограничения и требования отсутствуют.

За несоблюдение требований валютного законодательства установлена административная ответственность. Она носит неоправданно жесткий характер – штраф в размере 75-100% от суммы незаконной валютной операции или суммы внешнеторгового контракта, по которому не были возвращены средства в Россию.

За несоблюдение требования репатриации установлена также уголовная ответственность (до 3 лет лишения свободы, когда сумма невозвращенных средств превышает 9 млн руб. за год, и 5 лет, когда сумма превышает 45 млн). Риски наступления ответственности приводят к тому, что в ряде случаев компании просто отказываются от экспорта. Ведь помимо свойственных для их деятельности предпринимательских рисков, российское законодательство еще и заставляет их нести риски наступления административной, а иногда и уголовной ответственности.

Отметим, что в декабре 2018 г. Госдумой РФ в первом чтении был принят законопроект, предусматривающий предоставление российским экспортерам дополнительной возможности урегулирования проблем с иностранным контрагентом без рисков получения штрафа за обстоятельства, на которые резиденты не в силах повлиять.[4] Законопроектом предусматривается значительное снижение административных штрафов за незачисление денежных средств, предусмотренных внешнеторговым договором и договором займа, на счета в уполномоченных банках, а также за незачисление денежных средств, уплаченных нерезидентам за непоставленные товары, невыполненные работы или неоказанные услуги.

В настоящее время в Законе о валютном регулировании и валютном контроле определен закрытый перечень оснований по зачислению денежных средств на зарубежные счета для физических лиц. Соответствующий перечень шире, чем перечень разрешенных операций для компаний. При этом перечень постепенно расширяется (например, сейчас обсуждается возможность включения в него счетов,

открываемых для учета драгоценных металлов), что подтверждает необходимость полной либерализации и отмены самого подхода по формированию перечня разрешенных операций.

Требование ежегодной отчетности по счетам, возложенное на физических лиц - резидентов, неэффективно с учетом того, что уведомляют ФНС России о своих счетах только те резиденты, которые не имеют цели нарушать российское законодательство. Оно будет дублировать механизм автоматического обмена налоговой информацией МСAA CRS, к которому присоединилась Россия. ФНС России уже сегодня получает информацию от зарубежных налоговых служб о финансовых счетах налоговых резидентов РФ.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» необходимо отменить. При этом требование уведомления о зарубежных счетах должно быть установлено в налоговом законодательстве, отчетность по зарубежным счетам должна получаться российскими органами власти за счет международного автоматического обмена в соответствии со стандартами ОЭСР. Одновременно должны быть реализованы дополнительные меры по противодействию отмыванию денег. Таким образом, необходимо, чтобы решение задач в части налогового администрирования и противодействия отмыванию преступных доходов, которое сегодня осуществляется за счет инструментов валютного контроля, осуществлялось в рамках отраслевого законодательства и за счет развития инструментов международного сотрудничества. [5]

В части налогового администрирования речь должна идти о совершенствовании отдельных инструментов и понятий. В первую очередь, речь идет об изменении подхода к определению налогового резидентства физического лица с целью недопущения умышленной утраты статуса налогового резидента РФ лицами, которые стремятся избежать раскрытия информации по контролируемым ими иностранным компаниям (КИК) и по зарубежным счетам.

Международная практика показывает, что большинство стран используют несколько критериев для определения статуса налогового резидентства. В последние 10 лет страны изменяют подходы к определению налогового резидентства для физических лиц. Например, в Великобритании введен обязательный тест на резидентство, который определяет критерии тесной связи со страной с учетом таких аспектов, как пребывание на территории Великобритании, наличие дома в Великобритании и непрерывное пребывание в нем, занятость на полный рабочий день в Великобритании и др. В Словакии в ходе реформы налогового законодательства предложено введение правил КИК и более широкий подход к определению резидентства. Он предполагает, что налоговыми резидентами признаются не только лица с зарегистрированным постоянным местом жительства и которые проводят в Словакии более 183 дней, но и лица, которые имеют место жительства в Словакии.



Данная реформа приведет к изменению статуса налогового резидентства для лиц, которые проводят много времени за границей и могут претендовать на статус нерезидента, отказавшись от постоянной регистрации в стране, но все еще сохраняя определенную степень связи со Словакией. В результате этого изменения совокупный доход таких физических лиц может быть обложен налогом в Словакии.

Можно предложить два варианта изменения подхода к определению статуса налогового резидента – физического лица в России. Эти изменения идут в логике третьего действия Плана действий по борьбе с эрозией налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (BEPS) ОЭСР, посвященного разработке эффективных правил контролируемой иностранной компании. Первый вариант заключается в снижении срока физического присутствия в РФ, необходимого для признания лица налоговым резидентом России, со 183 дней до 90 дней. Второй вариант состоит в изменении подхода к определению налогового резидентства в России для физического лица, при котором сохраняется общий критерий в 183 дня в качестве базового, но ФНС России получает возможности использовать дополнительные критерии для признания физических лиц налоговыми резидентами РФ.

Снижение срока присутствия в РФ для признания налоговым резидентом России со 183 до 90 дней может рассматриваться в качестве основного варианта реформирования института налогового резидентства физических лиц. В качестве плюсов этого подхода можно отметить, что он позволит признавать налоговыми резидентами РФ большее число лиц, но не предполагает при этом перестройки системы администрирования. Однако у него есть и минусы. Сокращение необходимого для получения резидентства числа дней присутствия в России со 183 дней до 90 приведет к увеличению количества субъектов налогового администрирования из-за большого числа налоговых резидентов (в первую очередь, резидентов с низкими доходами, которые осуществляют трудовую деятельность на территории России). Кроме того, сокращение числа дней присутствия в России со 183 дней до 90 приведет к частому возникновению конфликтов двойного резидентства, устранить которые придется в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения. Для компенсации возникающих сложностей предлагается выравнивание ставок по налогу на доходы физических лиц между резидентами и нерезидентами (применение ставки 13% для нерезидентов).

В случае реализации второго варианта на первом этапе для особой высокодоходной группы налогоплательщиков, которая по объективным причинам представляет наибольший интерес для государства в целях взимания налогов, необходимо применение риск-ориентированного подхода к определению их налогового резидентства. Органы государственной власти России заинтересованы в признании налоговыми резидентами России физических лиц с высоким уровнем дохода (например, свыше 1 млн долларов США в год), которые намеренно, чтобы снизить налоговую нагрузку или скрыть накопленные за рубежом финансовые ресурсы,

утратили налоговое резидентство РФ в течение последних лет в связи с введением правил КИК и началом автоматического обмена информацией (2015-2019 гг.) и приобрели налоговое резидентство в низконалоговых и оффшорных юрисдикциях, а также в странах, применяющих схемы приобретения резидентства/гражданства через инвестиции, которые признаны международным сообществом рискованными (Мальта, ОАЭ, Антигуа и Барбуда, Гренада и др.), или не приобрели налоговое резидентство ни в одной юрисдикции.

Особые риски для налоговых резидентов стран с нормальными ставками налогообложения, в том числе и России, создают те юрисдикции, которые занимаются «торговлей» видами на жительство (ВНЖ) и гражданством, позволяя после этого относительно легко приобрести и новое налоговое резидентство. Осенью 2018 г. ОЭСР опубликовала на официальном сайте информацию о 16 юрисдикциях, которые реализуют программы приобретения гражданства или вида на жительство посредством инвестиций. [6]

Программы по приобретению вида на жительство или гражданства за инвестиции признаются ОЭСР схемами с высокой степенью риска для реализации международного автоматического обмена в случае, если такие программы дают доступ к низкой ставке подоходного налога на физических лиц и не требуют от отдельного лица проводить значительное количество времени (более 90 дней) в стране, предлагающей такую программу для приобретения статуса налогового резидентства.

ОЭСР предлагает руководство для финансовых институтов с перечнем вопросов, ответы на которые помогут финансовому институту, включенному в международный обмен информацией, определять подлинность налогового резидентства лица. Например, получено ли лицом право на проживание по схеме приобретения ВНЖ/гражданства за инвестиции, обладает ли лицо правом на жительство в любой другой юрисдикции, провело ли лицо более 90 дней в любой другой юрисдикции в течение предыдущего года, в какой юрисдикции была подана декларация о подоходном налоге за предыдущий год.

С целью получения максимально полной информации о зарубежной деятельности налоговых резидентов России, необходимо расширение системы двусторонних договоренностей об обмене информацией по зарубежным счетам в рамках инструмента МСАА CRS. России необходимо активно участвовать в работе на площадке ОЭСР с целью противодействия схемам ухода от отчетности (схема приобретения резидентства /гражданства в обмен на инвестиции), ненадлежащему проведению процедур должной осмотрительности (due-diligence) в отношении существующих и новых счетов клиентов финансовым институтом в соответствии с международным стандартом отчетности CRS.

Следует отметить, что сам по себе факт получения второго резидентства не исключает обязанности зарубежного банка отчитаться по счету, а налоговой службе направить информацию в ФНС России. Но при этом существенно возрастает риск



ошибки проведения процедур должной осмотрительности: например, резидент при открытии счета может указать только новое резидентство, скрывая статус налогового резидента России, или клиентский менеджер может подтвердить факт только нового налогового резидентства, скрывая наличие налогового резидентства России.

Необходимо разработать на площадке ОЭСР в странах-участницах многостороннего обмена гармонизированные подходы к ответственности за оказание помощи клиентам в уклонении от отчетности (страны-участницы CRS МСАА устанавливают ответственность как для клиентов, заявляющих ложную информацию в самосертификации, так и для финансовых институтов), а также обязать профессиональных консультантов (юристов, бухгалтеров) сообщать налоговым органам о выявленных схемах уклонения от отчетности. Целесообразна разработка дополнительных руководств для сотрудников банков, проведение обучения сотрудников и др.

Еще одним необходимым блоком мер, сопутствующих отмене валютного контроля, должно стать повышение эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле за счет: развития информационного обмена между Росфинмониторингом, ФТС России и ФНС России (предоставления взаимного доступа к базам данных); уточнения перечня рисков сделок в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и лучшей практики стран-участниц ФАТФ; принятия руководства для банков по выявлению случаев отмывания преступных доходов в международной торговле с учетом практики зарубежных стран.

В 2017 г. Банком Китая было выпущено специальное руководство по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов в международной торговле, которое содержит примеры случаев отмывания преступных доходов и красные флажки для выявления такой деятельности. Специальное руководство по вопросам противодействия отмыванию преступных доходов разработано Банковской ассоциацией для финансов и торговли США в 2017 г., которое направлено на лучшее понимание регуляторами и банками рисков отмывания денег в торговле. России также необходимо подобное руководство, которое должно содержать детализированный список «красных флажков» с учетом анализа лучшей практики, описание способов отмывания денег в международной торговле (завышение/занижение стоимости, выставление нескольких счетов, неверное описание товаров и др.), анализ схем отмывания денег в международной торговле, порядок взаимодействия компетентных органов (Росфинмониторинга, ФНС России, ФТС России) и финансовых институтов.

Необходимо также принять план по дополнительной подготовке и проведению обучающих мероприятий для сотрудников банков, Росфинмониторинга, таможен-

ных и налоговых органов о необходимых мерах для выявления случаев отмывания денежных средств в международной торговле на основе стандартов ФАТФ и практики стран-членов. Такой план должен пересматриваться ежегодно и включать проведение совместных мероприятий с российскими и международными экспертами ФАТФ.

Для повышения эффективности системы противодействия отмыванию преступных доходов в условиях неприменения валютных ограничений необходимо обеспечить развитие международно-правовой базы взаимодействия таможенных органов и подразделений финансовой разведки за счет заключения межведомственных соглашений об обмене информацией (расширение их географического охвата, включение положений о спонтанном и автоматическом обмене, помощь в расследованиях).

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Прим. автора: сессия Гайдаровского форума 2019 г., Как безболезненно отменить валютный контроль? <http://gaidarforum.ru/program/17-yanvaryakak-bezbolezneno-otmenit-valyutnyu-kontrol/>

² Прим. автора: Приоритетный проект «Международная кооперация и экспорт» (утверждён президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 г.), национальный проект «Международная кооперация и экспорт» (утверждён президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.) и др.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Левашенко А.Д., Коваль А.А. Векторы изменения валютного регулирования в России. Экономическое развитие России. 2018; № 1 (62). С. 12–15.
2. Реформа валютного регулирования и валютного контроля в России / Соавт.: А. Коваль, А. Левашенко, С. Синельников-Мурылев, П. Трунин. М.: Центр стратегических разработок, 2018.
3. Валютный контроль при свободном движении капитала, Левашенко А.Д., Коваль А.А. Финансы: теория и практика. 2018. Т. 22. № 4 (106). С. 76-87.
4. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). Режим электронного доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/518084-7>
5. Отмена валютного контроля/С.М. Дробышевский, А.А. Коваль, А.Д. Левашенко, С.Г. Синельников-Мурылев, П.В. Трунин.— М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. —84 с. —(Научные доклады: экономика).
6. Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Режим электронного доступа: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

