УДК 346.9

БОРЬБА С ОФФШОРАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Токмачева Надежда Викторовна кандидат экономических наук, доцент кафедры налогообложения и бухгалтерского учета, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: Tokmacheva777@yandex.ru

Аннотация

В настоящее время вопросы национальной экономической безопасности напрямую связаны с интеграцией России в мировое экономическое пространство, что, с одной стороны, оказывает влияние на поведение хозяйствующих субъектов, как резидентов, так и нерезидентов, с точки зрения расширения возможностей международного налогового планирования посредствам размещения своих дочерних компаний в странах с низконалоговой нагрузкой на активы и трансакции. А с другой стороны, воздействует на нормотворческую деятельность и законодательство России как суверенного государства, отстаивающего свои национальные интересы и входящего в различные международные организации.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, оффшорные юрисдикции, уклонение от уплаты налогов, международные наднациональные институты, возврат капиталов, рекомендации ФАТФ, деоффшоризация российской экономики.*

Понятие «экономическая безопасность» впервые прозвучало в США в 30-е гг. XX в. С тех пор вопрос экономической безопасности не терял своей значимости. В России практический интерес к теоретическим аспектам экономической безопасности возник не так давно. Начало исследованиям было положено в 1990-х годах, в связи с принятием закона «О безопасности». В дальнейшем формирование, развитие и совершенствование нормативно-правового обеспечения и теоретических изысканий позволило определить ряд внутренних и внешних угроз национальной безопасности России, среди которых наиболее значимыми могут быть названы такие как: международный терроризм и экстремизм, сырьевая ориентированность экономики, диспропорции в экономическом развитии регионов, продовольственная зависимость, социальный разрыв между различными группами населения. Все это способно нанести удар по зарождающемуся устойчивому развитию российского государства и привести к сбоям во всех сферах жизнедеятельности. И здесь особое внимание следует уделить именно экономической безопасности государства, поскольку именно от экономического базиса зависит качество выполняемых государством услуг в условиях постоянно возрастающего спроса на делимые и неделимые индивидуальные и коллективные потребности, как резидентов, так и нерезидентов.

Развитие современной системы государственного регулирования экономики также связано с периодом 30-х годов прошлого века. Это период качественного пересмотра ин-

струментария рыночной экономики и апробации методов и способов фискальной и финансово-бюджетной политики макроэкономического воздействия на поведения хозяйствующих субъектов. При этом, тенденции того периода были связаны не только с вопросами функционирования национальных налоговых систем, но и с проблемами унификации и сближения налоговых систем, систем налогов и методов налогообложения, вопросами устранения двойного налогообложения. Эти задачи поднимались в рамках таких международных институтов как, Лига Наций, Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития. Современный же период может в полной мере быть назван периодом налоговой конкуренции, когда отдельные юрисдикции посредствам суверенного законодательства создают более привлекательные условия для размещения капитала на своих территориях и трансакций доходов. Этот период обусловлен в первую очередь необходимостью поиска дополнительных источников финансирования государственных расходов. С другой стороны, как реакция на агрессивное экономическое планирование отдельных экономических субъектов, возникает процесс усиления контроля со стороны национальных налоговых служб, входящих в такие наднациональные институты как Европейская организация налоговых администраций (англ. Intra-European Organisation of Tax Administrations, IOTA), Организация экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР, англ. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD). Также, важную роль в обеспечении национальной экономической безопасности современных экономически развитых стран играют службы финансовой разведки. Так, например, в Российской Федерации это Федеральная служба по финансовому мониторингу, которая участвует в работе группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ, англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF).

Во все вышеперечисленные наднациональные институты входят наиболее развитые страны, такие как США, Великобритания, Германия, Франция, Япония и др. Ведь в современных условиях, существенную угрозу для экономик многих наиболее развитых стран, равно как Российской Федерации, в последние годы представляют переводы активов в офшоры. Оффшорные схемы позволяют компаниям, их использующим, не платить налоги, часто на законных основаниях, что вызывает недостаток поступлений в бюджеты всех уровней. Особую значимость эта проблема получает в силу того, что данные схемы использует исключительно крупный бизнес, имеющий возможности трансграничного движения капитала. Это подтверждается следующими данными [1].

Во-первых, по состоянию на 2012 г., 82 из топ-100 американских корпораций, акции которых обращаются на биржах, управляли 2686 дочерними компаниями в налоговых гаванях. Среди них, такие известные мировые бренды как Apple, American Express, Bank of America, Morgan Stanley, Pfizer, Microsoft, Hewlett-Packard и многие др.

Во-вторых, за счет разнообразной отраслевой специфики (банковский бизнес, страхование, транспортные компании и т.д.) и всевозможных вариантов размещения своих промежуточных и дочерних компаний, участвующих в трансграничных сделках, объем последних по данным Tax Justice Network оценивается в среднем в размере 1-1,6 трлн дол. США в год.

В-третьих, это объемы финансовых активов, которые в настоящее время сконцентрированы в безналоговых и низконалоговых юрисдикциях. Так, например, по данным компании Tax Justice Network объем незадекларированных средств, находящихся на счетах офшорных юрисдикций, оценивается в размере от 21 до 32 трлн. долларов США.

Все это в настоящее время позволяет позиционировать низконалоговые юрисдикции (оффщоры) с точки зрения угрозы национальной экономической безопасности. Этот факт подтверждается закреплением в актах и резолюциях отдельных юрисдикций и институциональных образований антиоффшорных мероприятий (См.: рисунок).



Рисунок. Национальные и международные мероприятия антиоффшорного обеспечения экономической безопасности

При этом, наиболее значимые акценты в антиоффшорной политике мирового сообщества были расставлены после первой волны глобального финансово-экономического кризиса, начавшегося во второй половине 2008 г. Именно к этому периоду относится заявление папы римского Бенедикта XVI, о том, что он (папа римский) лишит финансовые офшоры своего благословения. Далее, в ходе встречи глав стран G 20 2-го апреля 2009 г., последовало составление списка государств с делением по категориям «белый», «серый» и «черный», в зависимости от готовности этих государств обмениваться со странами-участницами ОЭСР информацией конфиденциального свойства о реальных бенифициарах [2]. В «черный» список, на тот момент попали Коста-Рика, Малайзия (Лабуан), Филиппины и Уругвай. Однако уже 8-го апреля «черный» список был абсолютно пуст, поскольку эти страны переместились в «серый» список (т.к. «осознали» последствия игнорирования стандартов ОЭСР). Но, несмотря на это, Малайзия (остров Лабуан) является оффшорной юрисдикцией в настоящее время уже исходя из отечественных правовых актов (См.: Приказ Министерства финансов от 13 ноября 2007 г. № 108н).

Вопросы экономической безопасности, связанной с противодействием общеевропейской правовой системы уклонению от уплаты налогов, поднимались также и в октябре 2010 г., когда министрами внутренних дел и юстиции стран ЕС было принято решение о создании Eurofisc. Также ЕС разработан план действий по усилению борьбы с оффшорами и налоговыми гаванями, а также с уклонением от уплаты налогов внутри ЕС. В соответствии с этим планом предлагалось создать Общую консолидированную базу для корпоративных налогов – ССCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base). Однако продвижение проекта ССCTB зашло в тупик. И в июне 2015 года, Европейская комиссия представила новую стратегию, предусматривающую повторный запуск ССCTB. Комиссия начала консультации с общественностью по сбору информации и анализу возможных направлений политики и технических элементов проекта. Данная консультация открыта до 8 января 2016 г. При этом, по данным Еврокомиссии, основной акцент в ходе внедрения ССCTB должен быть сделан на обеспечении общей налоговой базы, начиная с элементов и индикаторов, относящихся к системе BEPS (Base Erosion and Profits Shifting) [3].

Говоря о данном проекте, то есть о BEPS, следует отметить, что проект BEPS был разработан ОЭСР и одобрен на саммите «Большой двадцатки» (далее – G20) в Санкт-Петербурге в 2013 г. Проект представляет собой своеобразный план борьбы с эрозией (размыванием) налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения. Данный проект объясняет, каким образом нынешние правила налогообложения позволяют налогоплательщикам декларировать свою прибыль в юрисдикциях, не приносящих реальной доба-

вочной стоимости. BEPS во многом служит основополагающим документом, определяющим направления дальнейшей работы со стороны как ОЭСР, так и ряда других государств.

Концептуально предлагалось сфокусировать противодействие BEPS в соответствии со следующими принципами [3]:

1) предотвращение использования двойного налогообложения, возникающего в результате наличия пробелов в законодательстве отдельных стран,

2) повышение прозрачности,

3) соотнесение принципов налогообложения существу деятельности.

Проект BEPS содержит рекомендации о проведении реформ с целями унификации налоговых законодательств государств, на чью долю приходится приблизительно 60 % мирового ВВП. Задача реформы – закрыть экономическим агентам возможность использования несоответствий в налоговом законодательстве разных стран для целей уклонения от уплаты налогов. В горизонте 3 - 5 лет основные положения BEPS станут нормами национальных правовых систем большинства развитых стран, в первую очередь европейских. Дальнейшие шаги позволили уже в феврале 2014 г. утвердить новые стандарты ОЭСР по обмену налоговой и финансовой информацией, то есть осуществить переход на автоматический обмен информацией об активах и счетах частных и юридических лиц. По мнению представителей ОЭСР, план BEPS позволит вывести из тени десятки миллиардов долларов.

Очередное достижение соглашений в сфере вопросов глобального экономического и финансового сотрудничества в целях обеспечения национальной экономической безопасности произошло в рамках проведения встречи G20 в турецкой Анталье 15 – 16 ноября 2015 г. Так, одним из ключевых достижений саммита и работы турецкого председательства необходимо выделить тематику реформирования международной налоговой системы, поскольку это чрезвычайно важный шаг, который заключается в том, что в прошлом году была завершена нормативная проработка всех 15 пунктов плана BEPS. А это, в конечном счете, будет способствовать обеспечению экономической безопасности, повышению прозрачности и эффективности налоговых систем G20.

Также, в качестве инструментов антиоффшорного регулирования в Европе следует упомянуть налог на финансовые трансакции (налог Тобина). Практическое оглашение политических заявлений на эту тему началось с предвыборных обещаний французского президента Франсуа Олланда осенью 2012 года. В мае 2014 г. в Брюсселе министры экономики и финансов 11-ти стран (Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Испания, Италия, Португалия, Словакия, Словения, Франция и Эстония) объявили о достижении договоренности относительно введения «налога Тобина». С 1 января 2016 г. в странах-участницах этой договоренности будут облагаться налогом в 0,1 % операции по обмену акциями и облигациями, и в 0,01 % – операции с некоторыми финансовыми деривативами. Первоначальные прогнозы по оценке будущих поступлений от данного налога были в размере 34 миллиардов евро, но в настоящее время пороговое значение поступлений запланировано в диапазоне от 3 до 6 миллиардов [4].

К основному мероприятию, которое было инициировано ФАТФ относится обновленная редакция 40 рекомендаций по разработке финансовых мер о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ). Эта обновленная редакция утверждена в феврале 2012 г. А в феврале 2013 г. ФАТФ утверждена методология оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ. Данный документ представляет собой основание для проведения оценки технического соответствия новым рекомендациям ФАТФ, принятым в феврале 2012 года, и для изучения уровня эффективности национальной системы противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Он состоит из трех разделов. Первый раздел представляет собой введение, дающее обзор Методологии оценки, её предпосылки, информацию о том, как она будет ис-

пользоваться при проведении оценок. Второй раздел описывает критерии оценки технического соответствия каждой Рекомендации ФАТФ. В третьем разделе представлены результаты, показатели, данные и другие факторы, используемые для оценки эффективности применения рекомендаций ФАТФ на национальном уровне органами финансового контроля.

Кроме того, на протяжении последнего времени во многих странах в соответствии с рекомендациями ОЭСР и ФАТФ законодательно применяются концепции «фактического получателя дохода», «превалирования существа над формой», «контролируемых иностранных компаний» [5. С. 100 – 105].

Данная концепция отражена и в основных направлениях развития антиоффшорных мер, которые были предприняты в США. Так, в 2010 г. был принят закон о зарубежных счетах - FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), по правилам которого финансовые организации во всем мире обязаны раскрывать сведения о счетах частных американских налогоплательщиков и компаний, которые контролируются американцами прямо или косвенно на 10 и более процентов [2]. В этой связи, FATCA становится инструментом, который направлен на предотвращение уклонения от уплаты налогов с доходов, получаемых американскими резидентами за пределами США [6. С. 278 – 280]. Для этого брокеры, банки, страховщики и инвестиционные фонды заключают соглашения с Налоговым управлением США (IRS) и выступают налоговыми агентами по операциям американских налогоплательщиков. Это усилило спровоцировало административное давление американских властей на банки, расположенные на территории Европейского союза, которые зарекомендовали себя как надежнейшие хранилища активов и информации о бенефициарах. И это же привело к полномасштабным изменениям – в 2014 г. министры экономики стран ЕС договорились о введении автоматического обмена информацией между налоговыми ведомствами двадцати восьми государств ЕС. Теперь с 2017 года внутри Союза (в Австрии – с 2018 г.) для его граждан, по сути, прекращается действие банковской тайны. Реформа должна, по оценкам, принести дополнительных налоговых поступлений на 2,5 млрд евро, что и также будет способствовать экономической безопасности стран-членов ЕС.

Нельзя не отметить, что проблема оффшоров глобально затронула и российскую правовую систему. Президент Российской Федерации неоднократно говорил о необходимости деоффшоризации российской экономики. И этот процесс был положен Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320, когда была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Во исполнение указанного постановления были приняты следующие нормативные документы:

Во-первых, был принят федеральный закон от 24.11.2014 № 376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» (с учетом изменений, внесенных федеральным законом от 8 июня 2015 № 150-ФЗ). Важность данного нормативного акта подтверждена наличием отдельного блока информации под названием «Деофшоризация и декларирование зарубежных активов» на официальном сайте Федеральной налоговой службы России. Также в 2016 г. ФНС РФ разработала новый вариант перечня государств, которые не обмениваются с РФ налоговыми сведениями. В данный список вошли 111 стран и 22 территории. Таким образом, рассчитывать на освобождение от налогов нельзя, если КИК находится в стране, не обеспечивающей обмен налоговыми данными с РФ, то есть те, что находятся в черном списке налоговой службы [7].

Во-вторых, с 16.11.2014 г. начал действовать федеральный закон от 04.11.2014 № 325-ФЗ «О ратификации Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам», что расширяет возможность ФНС России получить налоговую информацию у кон-

тролирующих органов зарубежных стран, ведь до этого ее права ограничивались только странами, с которыми заключены договоры об избежании двойного налогообложения [5].

В-третьих, постановлением Правительства РФ от 14.08.2014 № 805 «О заключении соглашений об обмене информацией по налоговым делам» (начало действия документа 27.08.2014 г.) одобрено Типовое соглашение между Правительством РФ и правительством иностранного государства об обмене информацией по налоговым делам [8]. Данное соглашение является основой для заключения соглашений с зарубежными странами, в первую очередь с оффшорами, с которыми у России нет соглашений об избежании двойного налогообложения. Также предусмотрена возможность проведения представителями налоговых органов одного государства контрольных мероприятий в другом государстве либо присутствия этих представителей на проверках.

Таким образом, все вышеперечисленные меры отражают основную общемировую тенденцию развития законодательства, направленную на увеличение степени прозрачности оффшоров и офшорных центров. Уже начавшийся международный обмен налоговой информацией будет расширяться, унифицироваться и стандартизироваться вплоть до создания единой современной информационной базы. А создание такой базы в свою очередь будет способствовать обеспечению экономической безопасности тех юрисдикций, которые входят в вышеперечисленные наднациональные институты. В тоже время отметим, что Российская Федерация в числе последних встала на путь защиты своих национальных экономических интересов, связанных с противодействием уклонения от налогообложения отдельных хозяйствующих субъектов с помощью низконалоговых юрисдикций.

Однако данная тенденция, на наш взгляд, может быть несколько противоречивой, в виду того, что в полномасштабной борьбе за контролем над транзакциями может быть не виден тот суверен, чьи интересы гораздо шире, с точки зрения, не столько как с экономической безопасности, сколько с точки зрения национальной безопасности. В данном случае, следует сказать о Великобритании, которая с одной стороны входит во все наднациональные институты, с другой стороны, имеет наибольшее количество заключенных соглашений об избежании налогообложения, а с третьей стороны Британские заморские территории и коронные владения составляют почти 2 5 % мировых налоговых гаваней, вошедших в черный список Европейской Комиссии в 2015 г. [9]. При этом их автономность от Великобритании, по словам профессора Ричарда Мерфи, является весьма условной.

Таким образом, в современных условиях антиоффшорного регулирования и сохранения национальной экономической безопасности, России необходимо более скрупулёзно подходить к оценке внутренних и внешних рисков, связанных с вопросами применения существующего национального законодательства и выработке новых правовых норм, в соответствии с международными обязательствами и тенденциями.

Литература

1. Tax Justice Network . URL: www.taxjustice.net
2. *Хайфец Б. А.* Деофшоризация российской экономики: возможности и пределы // Режим доступа: http://www.inecon.org
3. European Commission. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/
4. *Васильевский В.* Ввели «налог Тобина»? Не совсем…// Режим доступа: http://alleuropalux.org
5. *Полежарова Л. В.* Деоффшоризация российской экономики / Л.В. Полежарова // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 2.
6. *Токмачева Н. В.* Современные тенденции развития международного налогового права // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 1.

7. ФНС обнародовала новый перечень приравненных к офшорам стран // Режим доступа: http://taxpravo.ru/novosti/statya-373697-fns_obnarodovala_novyiy_perechen_priravnennyih_k_ofshoram_stran
8. Деофшоризация и декларирование зарубежных активов // Режим доступа: https://www.nalog.ru/rn61/about_fts/international_cooperation/deooffshore/
9. UK is 'biggest tax haven in EU,' says global tax expert. URL: https://www.rt.com/uk/268072-tax-avoidance-city-london/

Tokmacheva Nadezhda Viktorovna, Candidate of Economic Sciences, associate professor of the department of the taxation and accounting, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: Tokmacheva777@yandex.ru

THE FIGHT AGAINST OFFSHORE COMPANIES AS A TOOL FOR ECONOMIC SECURITY: MODERN ASPECTS OF THE INTERNATIONAL AND NATIONAL RULEMAKING AND LEGISLATION

Abstract

At present, national economic security issues are directly related to the integration of Russia into the world economy. On the one hand, it affects the behavior of economic entities, both residents and non-residents, in terms of the empowerment of international tax planning by placing its subsidiaries in countries with low tax burden on the assets and transactions. On the other hand, it affects the rule making and legislation of Russia as a sovereign state to defend its national interests and included in various international organizations.

Keywords: *economic security, ooffshore jurisdictions, evasion of taxes, international supranational institutions, return of the capitals, FATF recommendations, deoffshorization of the Russian economy.*

References

1. *Tax Justice Network . URL: www.taxjustice.net*
2. Haifets B. A. Deofshorizaciya rossiyskoy ekonomiki: vozmozhnosti i predely // Rezhim dustupshttp://www.inecon.org
3. European Commission. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/
4. Vasilievskiy V. Vveli «nalog Tobina»? Ne sovsem…// Rezhim dostupa: http://alleuropalux.org
5. Polezharova L. V. Deoffshorizaciya rossiyskoy ekonomiki / L.V. Polezharova // Ekonomika. Nalogi. Pravo. 2014. № 2.
6. Tokmacheva N. V. Sovremennye tendencii razvitiya mezhdunarodnogo nalogovogo prava // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. 2015. № 1.
7. FNS obnarodovala noviy perechen' priravnennyh k ofshoram stran // Rezhim dostupa: http://taxpravo.ru/novosti/statya-373697-fns_obnarodovala_novyiy_perechen_priravnennyih_k_ofshoram_stran
8. Deofshorizaciya i deklarirovanie zarubezhnyh aktivov // Rezhim dostupa: https://www.nalog.ru/rn61/about_fts/international_cooperation/deooffshore/
9. UK is 'biggest tax haven in EU,' says global tax expert. URL: https://www.rt.com/uk/268072-tax-avoidance-city-london/