

© 2015 г.

Борис Хейфец

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН

ПОЛИТИКА ДЕОФШОРИЗАЦИИ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В статье рассматриваются объективные условия и факторы, обусловившие активизацию политики деофшоризации в России. Анализируются основные меры, предпринятые или намечаемые в антиофшорной политике, прежде всего новый закон о контролируемых иностранных компаниях, а также амнистия капиталов. Дается оценка возможных последствий подобных мер для дальнейшего развития процесса деофшоризации. Сравняются особенности российской антиофшорной политики с мировыми трендами в этой области. Рассматриваются конкретные результаты деофшоризации, уже проявившиеся в экономике России.

Ключевые слова: деофшоризация экономики, антиофшорная политика, контролируемые иностранные компании, амнистия капиталов, сомнительные операции, утечка капиталов, размывание налоговой базы, автоматический обмен информацией.

Тема деофшоризации российской экономики стала особенно актуальной в последние годы. Дело в том, что имевшие место и в прошлом призывы политического руководства России прекратить выводить деньги из страны в офшоры и вернуть их на родину постепенно стали сопровождаться конкретными действиями всех ветвей российской власти. Был принят ряд важных законодательных актов, заложивших фундамент для развития позитивных тенденций в процессе деофшоризации. Внешний фон в связи с введением санкций против российских активов и граждан также способствовал развитию этого процесса.

Офшоризация российской экономики. Сама постановка задачи деофшоризации российской экономики обусловлена высокой степенью офшоризации, выделяющей Россию среди других офшорных государств. Значительная часть крупных частных компаний России контролируется холдинговыми центрами, инкорпорированными в юрисдикциях, входящих в офшорные финансовые сети. Так, из 50 крупнейших российских компаний рейтинга «Эксперт-400» с совокупной выручкой 16 трлн руб., принадле-

Статья подготовлена в рамках гранта Российского гуманитарного научного фонда «Денежно-кредитная и бюджетно-налоговая политика России на современном этапе глобализации» (проект № 15-02-0039).

жащих частному капиталу и не являющихся дочерними структурами иностранных корпораций, 46% (то есть 23 компании) либо зарегистрированы в офшорных или спарринг-офшорных юрисдикциях, откуда контролируется от 40% до 90% акций таких компаний, либо там находится центр прибыли или центр принятия решений¹. В действительности, учитывая использование сложных офшорных финансовых сетей, эти показатели еще выше.

Основные потоки капитала в Россию и из России также идут транзитом через структуры, расположенные в классических офшорных зонах и зонах, использующих в офшорных схемах различные низконалоговые юрисдикции (спарринг-офшорные юрисдикции²). Это касается ПИИ, кредитов и займов, торговли на фондовых рынках. Так, от 2/3 до 3/4 всех накопленных в России и отправленных Россией иностранных инвестиций (ИИ) за рубеж связаны с офшорными и спарринг-офшорными юрисдикциями (см. табл. 1). В значительной части это так называемый репатриированный в Россию капитал (ground-tripping capital).

Таблица 1

Доля отдельных юрисдикций в общем объеме накопленных ИИ для России, на 1 января 2014 г., %

Страны	Доля в ИИ, направленных из России за рубеж	Страны	Доля в ИИ в России
Всего, из них	100	Всего	100
Британские Виргинские острова	33,9	Кипр	18,0
Кипр	18,7	Нидерланды	17,8
Нидерланды	13,2	Люксембург	12,8
Великобритания	5,2	Китай	8,4
Швейцария	4,7	Великобритания	7,3
Люксембург	4,0	Германия	5,5

¹ Обухова Е., Огородников Е. // Эксперт. № 4 (28 января) 2013.

² Если списки классических офшорных юрисдикций включают обычно 40–60 единиц, то вместе со спарринг-офшорными юрисдикциями они могут быть расширены до 100 и более позиций. Чаще всего в качестве спарринг-офшорных юрисдикций используются Нидерланды, Великобритания, Канада, Дания, Франция, Исландия, Испания, Италия, Австрия, Венгрия, Греция, Австралия, Новая Зеландия, США, Люксембург, Ирландия, Португалия, Эстония, Латвия и т. п.

Страны	Доля в ИИ, направленных из России за рубеж	Страны	Доля в ИИ в России
Австрия	3,6	Ирландия	5,2
Беларусь	3,1	Франция	3,4
США	2,3	США	2,7
Бермуды	1,2	Япония	2,6

Источник: данные Росстата (www.gks.ru).

Более 60% внешней корпоративной задолженности приходится на задолженность перед теми же офшорными и спарринг-офшорными юрисдикциями, что связано с так называемым «кредитным инвестированием», когда прямые инвестиции в Россию замещаются «кредитами», что в известной мере страхует инвестиционные риски благодаря возможности использования международного арбитража. В 2013 г. доля ПИИ в общем потоке инвестиций в Россию составила всего 15,4% (в 2000 г. – 60%), а торговых и прочих кредитов – более 80%. Кроме того, такая форма трансакции капитала дает возможность дополнительного вывода средств из России в виде платы за использование кредитов, которая обычно не облагается налогом.

Сильную офшорную окраску имеют и внешнеторговые отношения. Крупнейшим торговым партнером России являются небольшие Нидерланды, на которые в 2013 г. пришлось 13,3% всего российского экспорта. По экспорту из России – 70,1 млрд долл. Нидерланды почти вдвое опережали идущий вторым Китай (35,6 млрд долл.), а также такие страны как Германия, Италия, Польша, Турция, США.

Большая часть торговли российской нефтью, металлами и зерном идет через швейцарских трейдеров, которые используют кантональные спецрежимы офшорного типа. В Швейцарии зарегистрирован трейдер «Газпром экспорта» Gazprom Schweiz AG, Litasco «Лукойла», ENRC MMK, Novex Trading НЛМК, Severstal Export «Северстали», Mechel Trading AG «Мечелла», Metal Trade Overseas «Норильского никеля»¹.

Если еще в 1990-е годы офшоры стали привлекательным местом регистрации российских морских судов, то в последние годы к ним добавились и авиационные активы. По данным аудиторов Счетной палаты, российские авиакомпании регистрируют свои самолеты за рубежом, из-за чего за последние 2012–2014 гг. они недоплатили в бюджет около 145 млрд руб.

¹ Казьмин Д. // Ведомости. 24 января 2013 г.

В настоящее время основная часть совершаемых корпоративными структурами крупных сделок, в том числе компаниями с госучастием, не регулируются российскими законами. Так, в 2013 г. было заключено 320 сделок по слиянию и поглощению наших компаний. Общая сумма этих сделок составила 108 млрд долл. Несмотря на то что 80% этих сделок пришлось на чисто российские проекты, половина из них проходила с участием офшорных компаний. По оценкам экспертов, это привело к потерям бюджета как минимум в 20 млрд долл.¹

«Роснефть» имеет 11 «дочек» в таких странах, как Кипр, Голландия, Ирландия, Великобритания, Люксембург. В спарринг-офшорных юрисдикциях размещена часть активов «Ростехнологий», «Газпрома». Контрольный пакет АвтоВАЗа находится у компании, зарегистрированной в Нидерландах.

Офшоризация российской экономики накладывает дополнительные риски на российскую кредитную политику. Так, в конце 2011 г. был предоставлен кредит в 2,5 млрд евро Кипру под 4,5% годовых на 4,5 года (в марте 2012 г. Россией осуществлялось размещение 2 млрд долл. 5-летних еврооблигаций по ставке в 4,6%, а для 3 млрд долл. 30-летних еврооблигаций по ставке в 5,8%). Однако этот кредит не помог предотвратить сползание Кипра в кризис, который убедительно показал, насколько опасна офшоризация. Кипр в 2000-е годы стал одной из важнейших «перевалочных баз» для транзита российского капитала. За счет этого Россия являлась формально крупнейшим инвестором в кипрскую экономику (более чем 80% всех иностранных капиталовложений на Кипре), причем дополнительные капиталы поступали и из других офшорных и спарринг-офшорных юрисдикций, куда до этого они могли быть вывезены из России. В свою очередь, в 2013 г. размер накопленных инвестиций из Кипра в России (44,8 млрд долл.) более чем в 2 раза превысил размер кипрского ВВП (рассчитанного по текущим ценам). В 2013 г. в России насчитывалось 5,3 тыс. предприятий с участием капитала из Кипра, что составляло 22% от общего числа предприятий с участием иностранного капитала. На начало 2015 г. объем «кипрских» инвестиций в России составил 65 млрд долл., а российских на Кипре – 33 млрд долл.

Введение Кипром антикризисных мер, в том числе предусматривавших замораживание значительной части российских активов, отрицательно сказалось на российской экономике. В частности, «забуксовала» реализация ряда инвестиционных проектов, финансируемых через кипрские компании, увеличились затраты и вывоз капитала в связи с необходимостью создания новых конфигураций офшорных финансовых сетей и т. п.

¹ Сайт Президента РФ Большая пресс-конференция Владимира Путина 18 декабря 2014 года (<http://www.kremlin.ru/transcripts/47250>).

Например, за 2013 г. доля Британских Виргинских островов (БВО) во всех накопленных Россией за рубежом инвестиций увеличилась более чем в 8 раз – с 4,1% до 33,9%, в то время как доля Кипра сократилась с 25,1% до 18,7%. Потребовалась пролонгация ранее выданного Кипру кредита (до 2018–2021 гг.), которая наряду со снижением процентной ставки до 2,5% приведет к потерям кредитора как минимум в 250 млн евро.

Меры по деофшоризации. Началом нового этапа антиофшорной политики России следует считать декабрь 2011 г., когда В. Путин на совещании по энергетике заявил, что вывод через подставные фирмы финансовых ресурсов из отраслевого оборота недопустим и с офшорным наследием эпохи дикой приватизации нужно заканчивать: «Вывод национальной экономики, ее стратегических отраслей из офшорной тени – наша приоритетная задача на предстоящий период»¹. Тогда же в официальной лексике *впервые* появился термин «деофшоризация» как антоним образного термина «офшоризация». В публикациях экспертов эти термины уже встречались².

В 2011–2014 гг. произошла реальная активизация российской политики против использования офшоров для ухода от налогов и вывоза из страны нелегальных капиталов. К наиболее значимым переменам следует отнести пересмотр 4-х СИДН (Кипр, Люксембург, Швейцария, Бельгия). В них были предусмотрены нормы, направленные на выявление «пустых» холдингов, которые создаются только с целью получения льгот по налогообложению; введены ограничения по применению льготных ставок по дивидендам в размере 5% для отдельных операций; выведены из-под льготного налогообложения операции с недвижимостью через приобретение офшорных компаний, введено обязательство обмена налоговой информацией и т. п. Ведется работа по пересмотру СИДН с Нидерландами, Лихтенштейном, рядом британских зависимых территорий.

После нескольких лет обсуждения в Налоговый кодекс РФ с 1 января 2012 г. были внесены серьезные новации по трансфертному ценообразованию. В частности, был введен обязательный контроль всех внешнеторговых сделок с офшорными компаниями на сумму более 60 млн руб. в год. Определен четкий круг взаимозависимых лиц, прописан порядок и методы определения рыночной цены для целей налогообложения. Однако налоговики могут пересчитать цены, которые им кажутся нерыночными, и доначислить налоги только в судебном порядке. До 2017 г. штраф не будет превышать 20% недоимки (затем 40%).

В Уголовном кодексе (УК) РФ в конце 2011 г. появились две новые статьи, направленные на борьбу с «фирмами-однодневками». В статье 173.1

¹ Газета. 19 декабря 2011 г.

² Хейфец Б.А. Офшоризация non stop. Российская Федерация сегодня. 2010. № 10.

установлены санкции за незаконное создание компании через подставных лиц. В статье 173.2 УК РФ предусмотрена ответственность за незаконное использование документа, удостоверяющего личность, с целью создания «фирмы-однодневки». При этом санкции предусматривают как достаточно крупные штрафы, так и уголовную ответственность¹.

Знаковым явлением в антиофшорной политике стало изменение судебной практики применения уже действующих законов, касающихся использования офшорных финансовых сетей. В первую очередь это коснулось трактовки в пользу налоговых органов правил тонкой капитализации, в результате чего офшорные компании, не обладающие достаточной капитализацией, не смогут больше применять налоговые льготы.

В 2013 г. был принят закон, ужесточающий правила владения иностранной собственностью и счетами для лиц, занимающих государственные и выборные должности, а также близких членов их семей (жен и несовершеннолетних детей).

Однако последовательного подхода в антиофшорной политике не было, а масштабы влияния офшоров на развитие экономики и общества даже возрастали. Важнейшей причиной такого положения явилось противостояние двух основных групп интересов по вопросам деофшоризации.

1) По отношению к вывозу в офшоры капиталов, *полученных нелегальным путем*, существует резко отрицательная консолидированная позиция, которая полностью соответствует международным трендам антиофшорной политики. Хотя часто нелегальные капиталы трансформируются (отмываются) с помощью офшорных финансовых сетей в легальные.

2) По отношению к *агрессивной минимизации налогообложения* корпоративным сектором с использованием офшорных сетей нет единой точки зрения. Эта позиция достаточно дискуссионная. Наряду с противниками такой политики есть явные ее сторонники, утверждающие, что использование схем минимизации налогообложения – традиционно для международной практики, оно повышает конкурентоспособность российских компаний, что выгодно государству. Кроме того, использование офшоров служит защитой собственности от рейдерских захватов российскими силовыми структурами и криминалом. В офшорных юрисдикциях существует независимая судебная система, понятные и удобные законы для ведения бизнеса, большее доверие иностранных банков и других инвесторов. Наконец, еще одним аргументом сторонников офшоров является утверждение, что

¹ Так, незаконное образование юридического лица наказывается штрафом от 100 до 300 тыс. руб., принудительными работами до 3 лет или лишением свободы на тот же срок. За те же действия, но совершенные с использованием служебного положения или группой лиц по предварительному сговору, наказание будет более суровым – от штрафа в 300–500 тыс. руб. до лишения свободы на срок до 5 лет (Уголовный кодекс, 1996).

заработанный ими капитал **не может быть в настоящее время эффективно использован в российской экономике**. Иными словами, без использования офшоров в современной России пока не обойтись.

Такая позиция части бизнеса и богатых граждан вполне объяснима с точки зрения их корпоративных и личных интересов. Однако нельзя не отметить, что сторонники использования офшоров стремятся создать в налоговых оазисах не просто органы управления своим бизнесом (например, инвесткомпания, инновационные фонды и т. п.), которые позволили бы частично компенсировать одиозность и непредсказуемость российского инвестклимата и защититься от рейдерства. *Офшорные структуры российского бизнеса – это, в первую очередь, центры концентрации прибыли, которую они получают в России и выводят ее из-под российского налогообложения*. И надежные сейфы для состояний, полученных как законным, так криминальным путем, которые в принципе позволяют скрыть их реальных бенефициаров.

Дополнительными аргументами как для первой, так и для второй точек зрения по отношению к легальному использованию офшоров, как это ни парадоксально, стали российский кризис 2014–2015 гг. и западные санкции. Для антиофшорной группы это возросший риск конфискации российских активов за рубежом, необходимость получения дополнительных доходов в бюджет, создания новых рабочих мест и т. п. Для проофшорной группы это усилившиеся опасения за сохранность активов в России, где в виду возможного ухудшения ситуации в стране возрастает риск неблагоприятных для собственников изменений в экономической политике власти.

При этом важно и то, что разные позиции по деофшоризации существовали не только у бизнеса и добросовестных налогоплательщиков, но и у отдельных министерств и ведомств, отвечающих за разработку и проведение антиофшорной политики (например, Минфина и Минэкономразвития).

Закон о КИК. Данные противоречия не удалось разрешить и в новом законе, который правительство считает базовым законом по деофшоризации. Этот закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций (КИК) был принят в ноябре 2014 г. после длительных обсуждений и отклонения многочисленных поправок в достаточно жесткой редакции Минфина¹.

¹ О необходимости разработки такого закона говорилось еще в одобренных правительством РФ в марте 2007 г. «Основных направлениях налоговой политики в Российской Федерации на 2008–2010 годы», согласно которым правила, регулирующие деятельность КИК, должны были появиться к 1 января 2009 г.

Новый закон о КИК преследует две основные задачи:

- 1) раскрытие информации о российских бенефициарах иностранных компаний (не только расположенных в низконалоговых юрисдикциях);
- 2) увеличение доходов бюджета за счет уменьшения оттока капитала и использования офшорных схем ухода от налогов.

Представляется, что первая задача с помощью принятых новаций будет решена в большей мере, чем вторая. Так, закон о КИК уже с 1 января 2015 г. предусматривает для резидентов РФ подачу в налоговые органы уведомления о 10%-ном контроле в отношении иностранной компании или участия в прямом или косвенном контроле иностранного траста или фонда. При этом на первом месте не стоит задача вывода компаний с российскими бенефициарами из иностранных юрисдикций, а раскрытие информации о таких юридических лицах.

Закон о КИК формулирует ряд новых подходов к выделению контролируемых иностранных компаний и их бенефициарных собственников, а также определению места налогового резидентства корпоративной структуры. В частности Закон о КИК определяет бенефициаром контролируемой иностранной компании физическое или юридическое лицо, доля участия которого в организации составляет более 25% (до 1 января 2016 г. – более 50%); или физическое или юридическое лицо, доля участия которого в организации (для физических лиц – совместно с супругами и несовершеннолетними детьми) составляет более 10%, если доля участия всех лиц, признаваемых налоговыми резидентами РФ, в этой организации (для физических лиц – включая супругов и несовершеннолетних детей) составляет более 50%.

Законом о КИК впервые вводятся понятия налогового резидентства организаций. Предусмотрено 3 базовых критерия, на основании которых будет определяться налоговое резидентство. Во-первых, большинство заседаний совета директоров проводятся в РФ. Во-вторых, исполнительный орган регулярно осуществляет свою деятельность из РФ. В-третьих, руководящие должностные лица организации осуществляют свою деятельность преимущественно в РФ.

КИК должны будут сообщать ФНС и размер своей нераспределенной прибыли (на конец 2016 г. – начало 2017 г.). Пороговый размер для предоставления такой информации будет ограничен: в 2015 г. – 50 млн руб., в 2016 г. – 30 млн руб., с 2017 г. – 10 млн руб. На «контролирующих лиц» возлагается обязанность декларировать и платить налоги с нераспределенной прибыли контролируемых иностранных компаний (по ставкам 13% для физических лиц и 20% для компаний).

За уклонение от уплаты налогов предусмотрен сравнительно небольшой штраф в размере 20% неуплаченной суммы, но не менее 100 тыс. руб. За непредставление в налоговые органы сведений о КИК штраф составит

100 тыс. руб. за каждую компанию. Эти штрафные санкции значительно меньше аналогичных пени во многих оншорных странах и не являются критичными для большинства бенефициарных владельцев. Поэтому они дают варианты в принятии решений о деофшоризации с точки зрения возможных потерь и выгод.

Например, эксперты называют несколько возможных вариантов реагирования на этот закон. Во-первых, затаиться, учитывая масштабы российской офшоризации, оставив бремя доказывания чего бы то ни было российским налоговикам. Во-вторых, смена налогового резидентства при сохранении бизнеса в России, так как при физическом отсутствии в РФ более 183 дней закон о КИК не действует. В-третьих, принять новые правила игры, что важно для крупного российского бизнеса и компаний, желающих работать с бюджетными средствами¹. Есть и путь перерегистрации бизнеса в странах Евразийского экономического союза, где по Закону о КИК прибыль освобождается от российского налогообложения.

Что касается экономического эффекта Закона о КИК, то его размеры не очень существенны. По предварительной оценке Минфина, за счет обложения по российским нормам нераспределенной прибыли в низконалоговых юрисдикциях можно было бы получить порядка 30 млрд руб. дополнительных доходов в бюджет (менее 1 млрд долл. при действовавшем тогда курсе доллара)². Закон о КИК предусматривает значительное число исключений для неприменения вводимых новаций и сохранения налоговых льгот (для некоммерческих организаций, юридических лиц из стран Евразийского экономического союза и из стран, с которыми заключены СИДН, предусматривающие обмен налоговой информацией, для эмитентов обращающихся облигаций, для СРП и для ряда других ситуаций). Закон не касается прибыли компаний, если в юрисдикциях их инкорпорирования эффективная ставка налога на прибыль составляет не менее 75% средневзвешенной ставки в России.

Законы о КИК используются рядом оншорных стран («доноров офшоров») для борьбы с уклонением от уплаты налогов. Впервые такой закон был введен в действие в 1962 г. в США, подобные акты были приняты в Канаде, Германии, Финляндии, Франции, Японии, Великобритании, Дании, Мексике, Новой Зеландии, Литве, Эстонии, Аргентине, Бразилии и некоторых других государствах. Они преследовали цель ограничить возможности налогоплательщиков избегать налогообложения через использование иностранных компаний. Однако, как показал зарубежный опыт, прежде всего опыт США, такие законы оказались малоэффективными.

¹ Вислогузов В. Бизнес выбирает способ жизни без офшоров // Коммерсант. 26 декабря 2014.

² Российская газета. 30 июля (2014).

По различным оценкам, США ежегодно недосчитывают не менее 90 млрд долл. из-за вывода прибыли корпораций в офшоры и низконалоговые юрисдикции.

Более результативным шагом в антиофшорной политике США явилось принятие в 2010 г. закона о зарубежных счетах в США – Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), согласно которому финансовые организации по всему миру должны раскрывать сведения о счетах частных американских налогоплательщиков (по счетам с остатками более 50 тыс. долл.) и компаний, которые американцы прямо или косвенно контролируют на 10% (по счетам свыше 1 млн долл.). Для этого банки, брокеры, инвестфонды и даже некоторые страховщики должны заключить соглашения с Налоговым управлением США (IRS) и выступать налоговыми агентами по операциям американских налогоплательщиков. В противном случае банкам с 2015 г. будет грозить удержание сбора в размере 30% с любых транзакций, проходящих через США, и, что наиболее существенно, закрытие счетов в американских финансовых учреждениях. Такого же размера сбор присоединившиеся к FATCA банки должны будут удерживать со своих клиентов, не раскрывших о себе информацию, а с 2017 г. – со всех транзитных платежей иностранных банков, не участвующих в FATCA. Принятие FATCA, который фактически стал определять налоговое резидентство через гражданство США, уже привело к тому, что многие зарубежные банки отказываются открывать счета для американских граждан и компаний. В 2013 г. Россия вела с США переговоры о присоединении к режиму контроля иностранных счетов в рамках соглашений FATCA под эгидой ОЭСР.

Следует также отметить, что российский опыт по обмену налоговой информацией с зарубежными странами, необходимый для практической реализации Закона о КИК, не очень позитивен. Так, по данным Федеральной налоговой службы РФ в 2009–2013 гг. из 4173 запросов по налоговым вопросам в зарубежные страны не было получено ответов на 1257 вопросов (30%), а некоторые ответы носили формальный характер. При этом возрастание числа запросов в 2012–2013 гг. вело к еще большему росту неполученных ответов.

Другие предложения по деофшоризации. Российский закон о КИК не стал результатом реализации комплексного плана антиофшорной политики, хотя его обычно называют «законом о деофшоризации». Хотя во время его подготовки и даже после принятия предлагались другие меры, которые могли бы составить более эффективный «деофшоризационный пакет».

Так, правительство внесло в Госдуму законопроект о запрете осуществлять госзакупки на бюджетные средства у компаний, зарегистрированных

в офшорах¹. Подобный запрет предлагал и Совет Федерации, который также рекомендовал ВЭБу не выдавать бюджетные кредиты компаниям-нерезидентам и внести в закон о государственной регистрации юридических лиц положения, которые обязывают фирмы раскрывать информацию о контролирующих лицах своих учредителей. Одной из самых радикальных антиофшорных инициатив Совета Федерации стало предложение дополнить статью 199 Уголовного кодекса России (уклонение от уплаты налогов и/или сборов с организации) рядом квалифицирующих признаков, таких как уклонение от уплаты налогов с применением офшорных схем, трансфертного ценообразования и компаний-однодневок. За это предлагается наказание в виде штрафа от 200 тыс. до 500 тыс. руб., либо принудительные работы на срок до 5 лет, либо тюремный срок до 6 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

Серьезные предложения по деофшоризации в рамках борьбы с отмыванием грязных денег внес Росфинмониторинг, который предполагает разработать Национальный план по противодействию уклонения от уплаты налогов и сокрытию бенефициарных владельцев компаний. В его рамках должен быть составлен реестр «бенефициарных собственников». «Росфинмониторинг» также предполагает ввести запрет для российских резидентов по передаче имущества в траст или сходные структуры, позволяющие на законных основаниях не идентифицировать конечных бенефициарных собственников.

Хотелось бы отметить, что в мировой практике уже появились подобные прецеденты. Пионером здесь стала Великобритания, которая поставила задачу создать открытый реестр бенефициаров компаний, инкорпорированных в стране (Companies House). Предполагается, что компании будут обязаны при их регистрации автоматически подавать информацию в реестр о своих бенефициарных собственниках. Эту информацию будет необходимо подтверждать минимум раз в 12 месяцев (при подаче ежегодного отчета) или каждый раз при смене бенефициара.

С важнейшей инициативой в декабре 2014 г. выступил В. Путин, предложивший разовую «амнистию капитала», которая должна коснуться как зарубежных, прежде всего офшорных активов, так и активов внутри России. Что серьезно отличается от традиционных налоговых амнистий, проводившихся в других офшорных странах. Как отметил Президент РФ,

¹ Пока офшорный фактор не учитывается в реальной практике. Так, в феврале 2015 г. ООО «Вагонмаш» выиграло конкурс Санкт-Петербургского комитета по транспорту на поставку восьми составов с асинхронным двигателем за 3,8 млрд руб. Согласно базе «СПАРК-Интерфакс», ООО «Вагонмаш» принадлежит чешской Skoda Transportation (51%) и кипрскому офшору «Леонтодон Ридео Лимитед» (49%), за которым стоит Кировский завод.

«если человек легализует свои средства и имущество в России, он получит твердые правовые гарантии, что его не будут таскать по различным органам, в том числе и правоохранительным, трясти его там и тут, не спросят об источниках и способах получения капиталов, что он не столкнется с уголовным или административным преследованием и к нему не будет вопросов со стороны налоговых служб и правоохранительных органов»¹.

При этом не стоит задача безусловного возврата активов в Россию. По мнению В. Путина, заявленному на его пресс-конференции в декабре 2014 г., «вопрос не в возврате капитала, это не фискальная мера. Вопрос в легализации. Если бизнес хочет оставить деньги, имущество за границей, пусть оставляет. Вопрос в легализации, в том, чтобы они заявили здесь и зарегистрировались здесь. Вот это самое главное, я хочу, чтобы это было понятно»². Такой подход соответствует идеологии Закона о КИК, нацеленной на транспарентность бенефициаров офшорных активов.

В то же время осуществить всеобщую амнистию капиталов будет весьма непросто, так как она не может обойти проблему криминальных денег и поэтому противоречит принципам международной организации ФАТФ (FATF), членом которой Россия стала в 2003 г.³ А это грозит серьезными последствиями – вплоть до попадания в черный список ФАТФ. Не случайно в последнее время появились инициативы по разделению амнистируемых капиталов. Экспертная группа при уполномоченном по защите прав предпринимателей Б. Титове предложила, чтобы каждая индивидуальная декларация об амнистии содержала гарантии, что доходы получены законным путем или по амнистируемым преступлениям. Перечень последних закрытый и ограничен налоговыми, таможенными и валютными преступлениями. Им посвящены 8 статей Уголовного кодекса (об уклонении от уплаты налогов, о невозврате валютной выручки, о контрабанде наличности), 13 статей КоАП и 6 статей Налогового кодекса⁴. Однако на практике такие достаточно спорные предложения будут чрезвычайно сложно реализовать.

Вместе с тем от реального содержания подобной амнистии будет зависеть стратегия поведения многих российских обладателей офшорных ак-

¹ Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. (<http://www.kremlin.ru/transcripts/47173>).

² Сайт Президента РФ. Встреча В.В. Путина с представителями палат Федерального Собрания 22 декабря 2014 года (<http://www.kremlin.ru/transcripts/47276>).

³ По правилам ФАТФ амнистия не должна предусматривать даже частичного освобождения от соблюдения законов о противодействии отмыванию нелегальных капиталов и финансированию терроризма.

⁴ Вислогузов В. Бизнес-омбудсмен подготовил свой вариант амнистии капиталов // Коммерсант. 2015. 30 января (2015).

тивов. Ряд экспертов уже предложил синхронизировать вступление в силу закона о КИК с намечаемой амнистией капиталов.

Но нужна ли вообще такая амнистия, и не лучше ли провести традиционную налоговую амнистию, которая хорошо зарекомендовала себя в США (2009 г., 2011 г.); Италии (2001–2002 гг., 2009–2010 гг.); Великобритании (2009–2010 гг.), Казахстане (2007 г.) и ряде других государств.

Налоговая амнистия в России стала бы успешной только в случае проведения в дальнейшем жесткой налоговой политики, включающей серьезное наказание всех старых и новых нарушителей налогового законодательства, не воспользовавшихся амнистией. Например, в Италии в 2001–2002 гг. до амнистии штраф за сокрытие капитала или имущества составлял от 250 до 2000 евро, после – от 5% до 25% от суммы сокрытых средств плюс конфискация имущества на такую же сумму. В США, например, при выявлении незаконного офшорного счета его держатель должен заплатить штраф, который может достигать до 150% от суммы счета. Была и уголовная ответственность за такие нарушения. А при проведении налоговой амнистии в 2009 г. для тех, кто добровольно выйдет из тени, этот штраф был сокращен до 20% от максимального годового баланса счета в предшествующие 6 лет и освобождение от уголовного преследования.

Покончить же с наследием 1990-х годов России только за счет амнистии капиталов вряд ли удастся. Это вопрос восприятия основной частью общества справедливости такого прощения «старых грехов», а также доверия бизнеса и богатой части населения к власти.

Промежуточные итоги. Определенное моральное давление на офшоры и уже принятые меры по деофшоризации начали давать реальные результаты. Например, в 2014 г., особенно в его 4-ом квартале, наблюдалось серьезное сокращение внешнего корпоративного долга, который, как отмечалось выше, во многом формируется за счет офшорных «займов самим себе». При этом имевшее место в прошлом рефинансирование таких кредитов было сокращено, не в последнюю очередь в связи с опасениями ужесточения контроля капитальных операций с низконалоговыми юрисдикциями. В 2014 г. существенно сократился объем так называемых сомнительных операций, к которым относится своевременно не полученная экспортная выручка («лжеэкспорт»), не поступившие товары в счет переводов денежных средств по импортным контрактам («лжеимпорт»), не полученные услуги в счет перевода денежных средств по импортным контрактам, переводы по сомнительным операциям с ценными бумагами, переводы по сомнительным операциям с предоставляемыми кредитами («лжекредитование») и т. п.

Сомнительные операции являются важнейшим каналом незаконного вывода капиталов в офшоры. На них в 2012 г. пришлось почти 62% от чи-

стого сальдо оттока капитала. В то же время в 2014 г. объем сомнительных операций упал до 9 млрд долл., что почти в 3 раза меньше, чем в 2013 г. (26,5 млрд долл.), и в 4 раза, чем в 2012 г. (35,1 млрд долл.). А его доля в 2014 г. составила всего 5,9% от сильно увеличившегося чистого оттока капитала из России, в том числе связанного с досрочным погашением корпоративных кредитов внутри офшорных финансовых сетей в виду опасений введения более жесткого контроля за капитальными операциями.

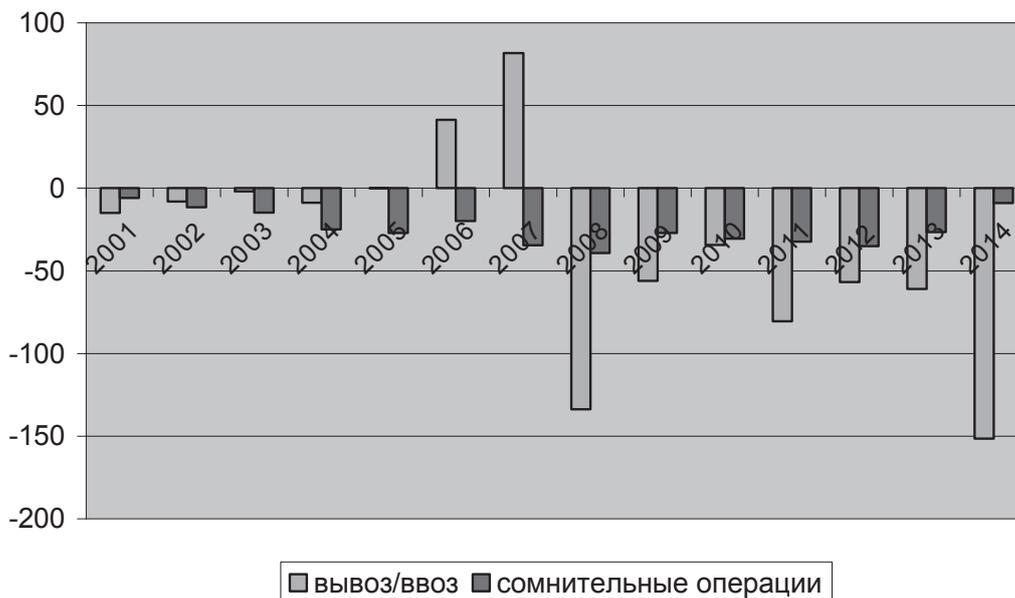


Рис. 2. Чистый вывоз (-)/ввоз (+) капитала и объем сомнительных операций, млрд долл., конец года

Источник: Данные Банка России (www.cbr.ru/statistics/).

Начался процесс перевода активов из офшоров в российскую юрисдикцию. Это сделали такие компании как Мегафон, «Металлоинвест», «Абрау-Дюрсо», «Инвестиционная компания «Ермак». Один из ведущих подрядчиков «Газпрома» «Стройгазмонтаж» произвел реструктуризацию акционерного капитала, в результате которой его прямыми владельцами стали А. Ротенберг (83% всей компании) и Б. Ротенберг (17%). Ранее «Стройгазмонтаж» контролировался через кипрскую офшорную компанию Milasi Engineering Limited. Глобальный энергетический трейдер «Газпрома» Gazprom Marketing & Trading (GM&T) переехал из Лондона в Санкт-Петербург.

«Сбербанк» закрыл офис своей «дочки» – брокерской компании Rocket Bermuda Limited на Бермудских островах, которые традиционно использу-

ются для операций с ценными бумагами. Частные акционеры аэропорта «Внуково» (около 25% его акций) перевели свои активы из юрисдикции Виргинских Британских островов в Россию.

О своем намерении перевести свои активы в российских социальных сетях на российское юридическое лицо в 2014 г. заявили корпорация Mail.Ru Group («дочки» на Кипре), «РусГидро» («дочки» на Кипре), КамАЗ (более четверти акций зарегистрировано на кипрские компании, принадлежащие россиянам), Объединенная компания «РУСАЛ» (зарегистрирована на острове Джерси), МТС («дочки» на острове Мэн), «Роснефть» («дочки» на Кипре, в Нидерландах, Ирландии, Великобритании, Люксембурге, острове Джерси), «Норникель» (зарегистрирован на кипрские и голландские компании, принадлежащие россиянам) и ряд других компаний.

Определенную роль в перемещении бизнеса в Россию сыграло стремление «сыграть на опережение» – предупредить возможные ограничения на получение государственной поддержки, обеспечить беспрепятственное участие в конкурсах по госзакупкам и госзаказам и т. п.

Новой тенденцией на современном этапе стало выдвигание в условиях сокращения бюджетных доходов антиофшорных инициатив региональными органами управления, то есть деофшоризация «снизу». Так, управление Федеральной налоговой службы по Воронежской области собирается предложить региональным властям изменить политику в отношении компаний с участием офшорного капитала. Речь, в частности, идет о возможном лишении господдержки – субсидий на погашение кредитов, льгот по различным видам налогов. Для выдвигания такой инициативы у воронежских налоговиков были серьезные основания. Офшорные компании числятся в составе собственников у таких крупных налогоплательщиков региона, как ООО «РВК-Воронеж», ОАО «Павловск-Неруд», ООО «Воронежский станкостроительный завод», ОАО «Воронежская энергосбытовая компания» (ВЭСК), ООО «Росагротрейд», ООО «Келлогг Рус», ООО «Бонэл Ресорсиз», ОАО «Сибурэнергомеджмент», ОАО «Ильюшин Финанс Ко», ОАО «Воронежская кондитерская фабрика», ОАО «Воронежское акционерное самолетостроительное общество» (ВАСО), АО «Воронежсинтезкаучук» и ООО «Газпром межрегионгаз Воронеж». Такая офшоризация существенно снижает налоговую базу бюджета. Так, по оценке службы, у региональных сахарных заводов (8 из 10 этих заводов имеют офшорные корни) более низкая налоговая нагрузка, чем в среднем по отрасли в России. В консолидированный бюджет Воронежской области за 2013 г. от одного сахарного завода в среднем поступало около 30 млн руб., тогда как в Липецкой – 45 млн руб., в Тамбовской – 55 млн руб.¹ Принятие предлагаемых воронежскими

¹ Льготы уходят с островов // Коммерсант. 12 февраля 2015.

налоговиками ограничений для бенефициаров офшоров находится в компетенции местных властей и не противоречит федеральному законодательству.

Важно и то, что позитивные шаги были сделаны в области углубления международного сотрудничества по обмену налоговой информацией, без которого в принципе невозможна деофшоризация. Россия поддержала одобренный на саммите G20 в Санкт-Петербурге План действий по борьбе с размыванием налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения (Base erosion and profit shifting – BEPS), а также разработанные в развитие BEPS «Принципы высокого уровня по обеспечению прозрачности бенефициарных владельцев», принятые на саммите G20 в австралийском Брисбене в ноябре 2014 г.

Осенью 2014 г. Россия ратифицировала международную «Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам». В результате ФНС России получила возможность взаимодействовать с налоговыми органами 67 присоединившихся к Конвенции стран. В ее рамках предусматриваются следующие направления сотрудничества:

- обмен информацией о налогоплательщиках (компаниях или физических лицах) по отдельному запросу, автоматический и спонтанный обмен;
- одновременное проведение несколькими странами проверки налогоплательщиков, выездные проверки;
- помощь по взысканию налогов, включая принятие обеспечительных мер;
- предоставление документов, относящихся к судебным актам и к налогам, на которые распространяются положения Конвенции.

Правда, Россия пока не присоединилась к Берлинскому соглашению (октябрь 2014 г.) *об автоматическом* обмене данными о счетах нерезидентов (только из подписавших соглашение государств). Участниками этого соглашения уже являются 52 государства ОЭСР, в том числе все страны ЕС. Кроме того, его готовы выполнять некоторые государства, формально к нему не присоединившиеся. Это, например, США, Китай, Сингапур. Новый стандарт ОЭСР, который в 2017–2018 гг. придет на смену старому стандарту по обмену информацией *по запросу*, обязывает государства запрашивать у местных банков информацию о счетах нерезидентов и автоматически переправлять ее в налоговые органы тех государств, в которых эти иностранцы проживают, соблюдая при этом законы о защите личных данных. Делиться информацией обязаны не только банки, но и финансовые компании, инвестиционные фонды и трасты. В то же время на саммите в G20 в Австралии (ноябрь 2014 г.) было заявлено о намерениях российского правительства присоединиться к автоматическому обмену налоговой информацией в рамках G20 с 2018 г.

Таким образом, **политика деофшоризации России начала приносить определенные результаты.** Она в целом соответствует трендам анти-офшорной политики мирового сообщества, с которым Россия постепенно развивает сотрудничество в данной сфере. Однако процесс деофшоризации экономики в России находится в начальной стадии. И для его дальнейшего прогресса потребуются приложить серьезные усилия, связанные как с внутрироссийскими реформами, так и с выстраиванием активного международного взаимодействия.
