

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ МПП

Гайфеева Н.В.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕДОБРОСОВЕСТНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ОФШОРОВ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию деятельности ряда международных организаций, касающейся создания правовых механизмов, препятствующих недобросовестному использованию офшорных компаний (уклонение от налогов, отмывание денежных средств), анализу стандартов и рекомендаций данных международных организаций по антиофшорному законодательству на национальном уровне. Упомянутый вопрос актуален в рамках начавшейся программы деофшоризации российской экономики, в связи с чем целесообразно обратиться к международному опыту в указанной сфере, выявить основные тенденции и направления борьбы с офшорами. Методологической основой исследования является совокупность таких методов научного познания, как формально-логический, сравнительного правоведения, системного анализа. Анализ принятых рекомендаций, разработанных стандартов и норм, позволяет выявить наиболее эффективные антиофшорные меры по четырем главным направлениям работы: выявление офшорных зон, раскрытие конечных бенефициаров, выработка механизмов обмена информацией между государствами и механизмов, непосредственно направленных на борьбу с уклонением от налогообложения.*

***Ключевые слова:** Деофшоризация, офшорная компания, налогообложение, уклонение от налогообложения, отмывание денежных средств, ОЭСР, ФАТФ, ООН, ЕС, офшоры.*

***Abstract:** This article is dedicated to the research of the work of a number of international organizations pertaining to creation of legal mechanisms for counteracting negligent use of offshore companies (tax evasion, money laundering), as well as analysis of the standards and recommendations of said international organizations on anti-offshore legislation on the national level. This issue is relevant within the framework of the program of deoffshorization of Russian economy, thus it is worth turning to the international experience in this sphere, and determine the key trends and directions of the fight against offshorization. The analysis of the proposed recommendations, devised standards and norms, allows us to determine the most efficient anti-offshore measures on four main vectors: detection of offshore zones; identification of the end-beneficiaries; development of mechanisms for exchange of information between countries; mechanisms specifically aimed at fighting against tax evasion.*

***Keywords:** OECD, money laundering, tax avoidance, taxation, offshore company, Deoffshorization, FATF, UN, EU, Offshore.*

**В** 90-х гг. XX века усилилось давление на офшорные зоны со стороны международных организаций.

Флагманами в борьбе с офшорами являются следующие международные организации:

– Организация экономического сотрудничества и развития – ОЭСР (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD), которая занимается борьбой с недобросовестной налоговой конкуренцией, поддержанием развития международной торговли на не-дискриминационной основе.

– Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег – ФАТФ (Financial Action Task Force – FATF), созданная в 1989 г. и специализирующаяся на борьбе с отмыванием незаконно полученных денежных средств.

В рамках проводимой программы деофшоризации в рамках Государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (Собрание законодательства РФ. № 18 (часть III). 05.05.2014), целесообразно обратиться к международному опыту по созданию правовых механизмов, препятствующих недобросовестному использованию офшорных компаний, воспользоваться международной поддержкой в этом вопросе, а также наладить более тесное сотрудничество с другими государствами и международными организациями, работающими над проблемами, связанными с офшорами: уклонение от налогообложения, легализации денежных средств, и т. д.

Основная задача международных организаций – достижение согласия между участниками на международной арене, налаживание общения и сотрудничества между всеми сторонами проблемных отношений, поэтому в решение вопроса регулирования офшорной

деятельности вовлечены и сами проблемные зоны. В октябре 1980 года по инициативе Базельского комитета банковского надзора была организована Офшорная группа банковского надзора (в 2011 году была переименована в Группу надзорных органов международных финансовых центров), участниками которой стали государственные органы банковского надзора юрисдикций, причисляемых к офшорным финансовым центрам (среди них Багамы, Британские Виргинские острова, Гернси и Джерси, остров Мэн, Нидерландские Антилы, Панама и др.). Основными целями Группы надзорных органов международных финансовых центров являются: участие в работе ФАТФ и реализации ее рекомендаций, других международных стандартов, сотрудничество и содействие в реализации стандартов банковского надзора, основанных на международных принципах, регулировании трастов и услуг управляющих офшорными компаниями, сотрудничество в борьбе с легализацией средств, добытых преступным путем.

Огромную роль в этом направлении играет регулирование на уровне ЕС. Разумеется, цели, задачи и сфера работы органов Европейского Союза гораздо шире, акты ЕС распространяются на подавляющее число вопросов в сфере экономики, корпоративного права и налогообложения, однако, помимо этого, ЕС занимает активную позицию в сфере предотвращения недобросовестного получения предпринимателями налоговых выгод с помощью использования офшоров.

Среди других международных организаций, косвенно затрагивающих проблемы с регулированием офшорных зон стоит упомянуть Совет по финансовой стабильности, МВФ, ООН.

Нормы, разработанные ОЭСР и ФАТФ не являются обязательными, система прямых

санкций за их неисполнение отсутствует, деятельность данных организаций состоит в разработке стандартов законодательства, рекомендаций странам-участницам, которые бы помогли государствам как можно эффективнее бороться с офшорами. Основной смысл деятельности состоит в привлечении наибольшего числа государств-участников и, соответственно, сторонников борьбы с офшорами, за счет чего государства, отказывающиеся соблюдать международные нормы и стандарты законодательства в сфере налогообложения станут своего рода «изгоями» на мировом рынке, и, соответственно, компании, которые зарегистрированы в таких юрисдикциях, тоже.

Для борьбы с офшорами необходимо решение таких основных задач, как выявление офшорных зон и низконалоговых юрисдикций, создание условий для раскрытия конечных бенефициаров, выработка эффективных механизмов обмена информацией между государствами и выработка механизмов, непосредственно направленных на борьбу с уклонением от налогообложения.

В рамках решения первой задачи ОЭСР в 1998 г. выработало факторы, на основе которых отнесла некоторые государства к категории офшорных зон (tax havens), осуществляющих недобросовестную налоговую конкуренцию, а именно:

- 1) Полное отсутствие или номинальное налогообложение (всегда или в определенных обстоятельствах).
- 2) Наличие законов или административных процедур, которые препятствуют эффективному обмену соответствующей информацией с другими государствами о получаемой налогоплательщиками выгоды от низкого уровня налогообложения или его отсутствия.
- 3) Недостаточная открытость.

- 4) Отсутствие требования о ведении компанией реальной деятельности на территории государства [1, с. 22-23].

Количество государств периодически меняется. К примеру, в 2009 году ОЭСР включило 30 государств, законодательство которых не соответствует стандартам ОЭСР, но которые, тем не менее, выразили готовность к сотрудничеству. Четыре государства отказались от приведения своего законодательства в соответствие. Через год в первом списке осталось только 17 государств, еще через год – 9.

ФАТФ тоже имеет свой черный список, впервые он был опубликован в 2000 году, и туда вошли некоторые офшорные юрисдикции, а также европейские: Россия (была исключена в 2002 г.) Лихтенштейн, Израиль. В 2012 г. список был структурирован, государства поделены на 3 группы в зависимости от уровня риска: наибольший, высокий, и в третьей группе состоят государства, готовые к сотрудничеству с организацией. Составление таких списков имеет важный практический смысл в рамках банковской системы. Любые платежи, осуществляемые в адрес компаний, зарегистрированных в рискованных странах, банки считают подозрительными, что означает дополнительные проверки транзакции, либо полный отказ от проведения операции.

Вопросу о выявлении конечных выгодоприобретателей офшорных компаний посвящена Рекомендация ФАТФ № 24: компетентные органы должны иметь доступ к информации о конечном выгодоприобретателе компаний. Законодательство должно содержать механизмы по получению и записи базовой информации о компании и данных о бенефициаре. Такая информация должна быть открыта для публичного доступа. В частности, информация об управляющем траста, учредителе и бенефициаре, кото-

рая должна предоставляться своевременно. Государства должны проработать меры по облегчению доступа к информации о бенефициарной собственности и о контролируемых лицах для финансовых институтов (Рекомендация ФАТФ № 25). В пояснительной статье к Рекомендации № 25 ФАТФ особо подчеркивается, что государства должны обеспечить наличие юридической обязанности соблюдать эти требования, а управляющие трастов должны нести ответственность за несоблюдение таковых.

Радикальные шаги в решении этого вопроса планирует принять ЕС. Европейский парламент и Европейский совет 16.12.2014 г. согласовали проект Четвертой Директивы о борьбе с отмыванием денежных средств (The 4<sup>th</sup> Anti-Money Laundering Directive), согласно которому все члены ЕС обязаны создать реестр конечных бенефициаров всех зарегистрированных на их территории компаний и иных структур, в том числе трастов. В настоящее время проект должен еще получить одобрение представителей всех государств (COREPER) и профильных комитетов ЕС, прежде чем его направят в Европарламент на голосование в 2015 году (Официальный сайт Европейского Парламента. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141216IPR02043/html/Money-laundering-Parliament-and-Council-negotiators-agree-on-central-registers>. 24.05.2015). Вступление этой директивы в действие будет иметь существенные последствия для всего офшорного бизнеса в России, поскольку европейские юрисдикции очень часто используются для «отбеливания» репутации и денежных средств, поступающих из офшорных зон.

Однако сама по себе информация о бенефициарах ничего не даст. В пояснительной статье к Рекомендации № 25 ФАТФ содержит-

ся требование о том, что государства должны оперативно, конструктивно и эффективно осуществлять сотрудничество в отношении обмена информацией, включая данные о бенефициарной собственности, трастах, что включает в себя: (1) упрощение доступа для иностранных компетентных органов к любой информации, которой владеют национальные структуры, (2) обмен доступной информацией о трастах и других структурах, (3) использование власти компетентных государственных органов в соответствии с национальным законодательством с целью получения информации для иностранных партнеров.

На усовершенствование механизмов обмена информацией направлена и Совместная Конвенция Совета Европы и ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам (ETS № 127, заключена в г. Стасбурге 25.01.1988). Ее подписали и такие государства, как Белиз, Сингапур, Британские Виргинские острова, Ангилья, Гернси, Джерси, о. Мэн, считающиеся офшорными. Во исполнение задач, поставленных Государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», Россия ратифицировала Конвенцию с изменениями, в соответствии с «Протоколом о внесении изменений в Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам» (CEST № 208) (Париж, 27.05.2010) в ноябре 2014 года, на основании Федерального закона от 04.11.2014 № 325-ФЗ «О ратификации Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам» (Российская газета. № 254. 07.11.2014). Помимо перечисленных, интерес для России представляют и другие подписанты: Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды. Административная помощь согласно Конвенции должна состоять в обмене информацией, включая проведение совместных налоговых

проверок за границей и помощи по взиманию налогов, включая принятие мер обеспечения.

В рамках четвертой задачи в 2013 году ОЭСР представила План противодействия размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения (BEPS – base erosion and profit shifting – термин введен ОЭСР. Официальный сайт ОЭСР. <http://www.oecd.org/ctp/beps.htm>. 24.05.2015). Были предложены некоторые направления развития законодательства по пути снижения возможностей по размыванию налоговой базы и уменьшению полагающихся к выплате налогов. План выделяет несколько основных проблем, среди них стоит упомянуть следующие, наиболее часто встречающиеся:

– проблемы, связанные с использованием «гибридных инструментов и субъ-ектов», в качестве примера приводится использование схем с двойным не обложением налогом, двойным вычетом. В качестве мер борьбы предлагается внесение изменений в Модельную конвенцию ОЭСР для пресечения получения льгот в рамках заключенных договоров; принятие положений на уровне национального законодательства о запрете вычета платежа или не признания дохода по платежам, которые вычитаются из налоговой базы у плательщика, а также о запрете вычета по платежам, которые не включаются в доход получателя, и т.д.

– проблемы, связанные с уменьшением налогооблагаемой базы с помощью вычета выплат по процентам и других финансовых платежей. Это довольно широко используемая практика минимизации налогообложения среди российских предпринимателей. Нужно отметить, что российские законодатели уже принимались за решение этого вопроса, и в настоящее время Налоговый Кодекс РФ содержит соответствующие меры противодействия недобросовестно-

му завышению процентных ставок по займам. В целях недопущения использования недобросовестных схем для уменьшения налога на прибыль за счет выплаты необоснованно завышенных процентов по займу, ст. 269 Налогового Кодекса РФ (часть вторая), от 05.08.2000 N 117-ФЗ (Собрание законодательства РФ. № 32. 07.08.2000) предусматривает, что размер процентов не должен отклоняться более чем на 20% (этот показатель признан существенным) от среднего уровня процентов, установленных в договорах займа (иных долговых обязательствах), заключенных в том же квартале (месяце) на сопоставимых условиях (в той же валюте и на тот же срок, в соразмерных объемах, с аналогичным обеспечением). При отсутствии долговых обязательств на сопоставимых условиях, применяется т.н. предельная величина процентов, признаваемых расходом, которая, в свою очередь, привязывается к ставке рефинансирования ЦБ, умноженной на показатель, установленный законом в зависимости от обстоятельств. Все, что выплачено сверх предельной ставки не подлежит отнесению в расходы, а, напротив, в случае контролируемой задолженности, приравнивается к дивидендам, выплаченным в адрес материнской иностранной компании, и облагается соответствующим налогом.

– проблемы, связанные с контролируруемыми иностранными компаниями. С 2014 года в НК РФ были введены положения о контролируемых иностранных компаниях и контролирующих лицах, что позволяет включать в налоговую базу российских резидентов прибыль иностранных компаний, согласно Федеральному закону «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового Кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых

иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» от 24.11.2014 № 376-ФЗ (Российская газета. № 272. 28.11.2014). Таким образом, по этому направлению в России законодательная работа ведется.

проблемы трансфертного ценообразования. Отметим, что в 1995 году было принято Руководство ОЭСР «О трансфертном ценообразовании для транснациональных корпораций и налоговых органов» (Transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations. Официальный сайт ОЭСР. <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-guidelines.htm>. 25.05.2015), и в настоящее время оно является главным рекомендательным документом на международном уровне в сфере регулирования трансфертного ценообразования.

проблемы, связанные с возможностями искусственного избежания статуса постоянного представительства.

Что касается деятельности ФАТФ, то еще в 1990 году организация разработала 40 Рекомендаций по совершенствованию законодательства (о некоторых из них уже упоминалось выше) с целью увеличения эффективности совместной борьбы стран-участниц с отмываем денег и укреплением международного сотрудничества в этой области. С тех пор эти рекомендации несколько раз пересматривались и адаптировались к текущей ситуации, а также были приняты еще 9 Специальных рекомендаций. В 2004 году Резолюция Совета Безопасности ООН № 1617 (2005) даже сделала эти рекомендации обязательными международными стандартами для государств-членов ООН. Можно упомянуть следующие Рекомендации:

- признать отмывание доходов уголовным преступлением (Рек. 1);
- предусмотреть возможность конфискации отмываемых средств или доходов,

даже без осуждения в уголовно порядке; возложить бремя доказывания законности происхождения средств на обвиняемого (Рек. 3);

- обязать финансовые учреждения сообщать в соответствующие органы обо всех подозрительных операциях (Рек. 13), при этом они не должны нести ответственности за раскрытие банковской тайны (Рек. 4 и 14). Обязанность сообщать о подозрительных сделках рекомендуется распространить также на юристов, нотариусов, бухгалтеров, аудиторов (Рек. 16);

- осуществлять активное сотрудничество с другими государствами по вопросам отмывания средств, обеспечивать обмен информацией между специализированными государственными органами (Рек. 35 – 40).

Европейский Союз принимает меры по ограничению использования европейских компаний в офшорных структурах. 27.01.2015г. Совет Европы принял Директиву 2015/121 о внесении изменений в Директиву 2011/96/EU об общей системе налогообложения в отношении материнских и дочерних компаний, зарегистрированных в разных странах – членах ЕС (Официальный сайт ЕС. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32015L0121>. 19.04.2015). Данная директива устанавливает, что все страны-члены ЕС должны внести изменения в национальное налоговое законодательство до 31.12.2015 г., отменяющие налоговые льготы компаниям, не ведущим реальную деятельность на территории ЕС. Ранее дочерние компании, зарегистрированные в одной из стран-членов ЕС, освобождались от налога у источника при выплате дивидендов в адрес материнской компании, зарегистрированной в иной стране ЕС. Указанные изменения имеют целью усложнить использование искусственных дочерних структур на территории ЕС, в офшорных схемах, с целью

ухода от налогообложения и «отбеливания» репутации офшорных компаний.

Среди документов ООН одним из самых значительных является Политическая Декларация и План действий по борьбе с отмыванием денег, принятые на XX специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, они касаются борьбы с финансовыми преступлениями и оборотом наркотиков. Этот документ так же, как и рекомендация ФАТФ призывает

- признать отмывание денег уголовно наказуемым деянием;
- развивать международное сотрудничество и взаимную юридическую помощь, судебное содействие в расследованиях, механизмы обмена информацией;
- внедрение процедуры «знай своего клиента» в организациях, т.е. идентификация и тщательная проверка личности клиента;
- предоставление информации о подозрительных операциях, снятие препятствий для этого, связанных с банковской тайной;
- осуществление мер в правоохранительной деятельности, направленных на создание условий для выявления, расследования и осуждения преступников.

Эта Декларация ООН ссылается на 40 рекомендаций ФАТФ и признает их стандартом, в сравнении с которым следует судить о мерах, принимаемых государствами по борьбе с отмыванием средств.

Вызывает озабоченность, что международные организации прямо призывают отказываться от банковской тайны в случае подозрительных транзакций, однако границы «подозрительного» не указаны, что дает свободу толкования. Рекомендация № 14 ФАТФ призывает освобождать финансовые учреждения от любой ответственности за раскрытие, даже если «им точно не известно, в чем состоит преступная деятельность, и независимо от того, осуществлялась ли такая про-

тивоправная деятельность на самом деле», а также им должно быть запрещено разглашать «тот факт, что сообщение о подозрительной сделке...направляется в подразделение финансовой разведки». К сожалению, такие положения ставят крест на банковской тайне и могут привести к злоупотреблениям.

Международный диалог в сфере противодействия офшорам крайне важен. Российская Федерация начала активное сотрудничество с ФАТФ с 2010 года. На основании распоряжения Правительства РФ от 11 ноября 2010 года № 1946-р «О направлении в 2011-2012 годах представителя РФ в г. Париж для работы в Секретариате Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ)» (Собрание законодательства РФ. № 47. 22.11.2010) российской представитель был направлен в Секретариат ФАТФ. В 2002 году Россия прошла оценку соответствия российской системы международным стандартам и была исключена из т.н. «черного списка» ФАТФ.

30 ноября 2007 г. на 1163 сессии Совета ОЭСР была принята «Дорожная Карта» присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР. Однако с 13 марта 2014 года процесс вступления России в ОЭСР приостановлен на неопределенный срок (Вступление России в ОЭСР. <http://oecd.org/roadmap.html>. 24.05.2015), что, к сожалению, не приближает Россию к решению проблемы офшоров.

Законодательство России, касающееся регулирования деятельности офшорных компаний на территории страны, в текущий момент находится в стадии реформирования. Чтобы реформа по деофшоризации была эффективной, изменения должны быть направлены на решение освещенных выше четырех основных вопросов: выявление офшорных зон и низконалоговых юрисдикций, создание

условий для раскрытия конечных бенефициаров, выработка эффективных механизмов обмена информацией между государствами и выработка механизмов, непосредственно направленных на борьбу с уклонением от налогообложения. Анализ рекомендаций, соглашений, и других документов международных организаций позволяет выявить основные направления, в которых движется международное сообщество в борьбе с недобросовестным использованием офшорных компаний, злоупотреблениями в данной сфере. Несмотря на то, что Россия не является членом некоторых упомянутых международных организаций, целесообразно обратиться к существующему правовому опыту, учесть некоторые разработанные рекомендации.

По вопросу выявления офшорных зон и низконалоговых юрисдикций ОЭСР выработало достойный внимания комплекс факторов для решения соответствующего вопроса, он отвечает поставленной практической цели, является полным и всеобъемлющим. Международные организации также выявляют не отвечающие их требованиям юрисдикции и государства, отказывающиеся сотрудничать, составляют свои «чёрные списки».

Для раскрытия реальных владельцев офшорных компаний особое внимание уделяется процедурам идентификации личности бенефициара в финансовых учреждениях. Банки, по сути, являются ключами к рассекречиванию большинства офшорных компаний, поскольку любой функционирующей компании нужен банковский счет для расчетов с контрагентами. Все банки имеют свою процедуру KYC (Know your client) – «знай своего клиента», и хранят информацию на бенефициаров обсуживаемых компаний. Именно поэтому США начали настоящую кампанию по принуждению иностранных финансовых учреждений выдавать информа-

цию налоговым органам США о всех резидентах США, являющихся распорядителями счетов в этих организациях.

Деятельность всех упомянутых международных организаций так и или иначе направлена на создание механизмов обмена информацией между государствами. В частности, ОЭСР и ФАТФ являются готовыми платформами для создания программ обмена налоговой информацией между государствами, что необходимо использовать для повышения эффективности и расширения сотрудничества российских налоговых органов с зарубежными фискальными структурами, однако переговоры о вступлении России в ОЭСР в настоящее время приостановлены.

В рамках проблемы борьбы с уклонением от уплаты налогов заслуживает внимания План противодействия размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения ОЭСР. Некоторые из рассмотренных в Плате вопросов уже находятся в стадии разрешения в России, в частности, проблема контролируемых иностранных компаний; какие-то вопросы уже получили свое решение в налоговом законодательстве РФ (борьба с уменьшением налогооблагаемой базы с помощью вычета выплат по процентам и других финансовых платежей, трансфертное ценообразование), но, тем не менее, остаются требующие внимания пробелы, присутствие которых в национальном налоговом законодательстве и международных налоговых соглашениях позволяет предпринимателям использовать «гибридные инструменты и субъекты», в т.ч. схемы с двойным не обложением налогом, двойным вычетом. Международные организации для борьбы с подобными злоупотреблениями ведут постоянную работу над совершенствованием модельных соглашений (например, об избежании двойного налогообложения) и разрабатывают рекомендатель-



ные нормы для внедрения в национальные законодательства, направленные на борьбу с офшорами, уклонением от налогов и отмыванием денежных средств.

Международные организации играют огромную роль в оздоровлении мирового финансового климата, в упорядочивании финансовых отношений и связей. В вопро-

се противодействия офшорам нельзя отказываться от международной составляющей, борьба в отдельно взятой стране не эффективна и не даст существенных положительных результатов, поскольку большинство проблемных вопросов поддаются решению только совместными усилиями множества государств.

**Библиография:**

1. Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue [Electronic version]. OECD Publications, 1998