

ВАЛЮТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Антонина ЛЕВАШЕНКО

Старший научный сотрудник ВАВТ Минэкономразвития России. E-mail: antonina.lev@gmail.com

Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ

Ректор ВАВТ Минэкономразвития России, д-р экон. наук, профессор, Ph.D. E-mail: sinel@vavt.ru

Павел ТРУНИН

Ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук. E-mail: pt@ier.ru

Существующая в России система валютного регулирования и контроля за операциями юридических лиц создает излишнюю нагрузку на добросовестные организации, препятствует развитию внешнеторговых операций и не соответствует лучшей мировой практике регулирования трансграничных потоков капитала. В связи с этим актуальным является анализ современных проблем валютного регулирования операций юридических лиц в РФ, а также выработка рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: валютное регулирование, валютные операции, капитальный контроль, резиденты, нерезиденты.

Существующая в России система валютного регулирования и контроля за операциями юридических лиц создает излишнюю нагрузку на добросовестные организации, препятствует развитию внешнеторговых операций и не соответствует лучшей мировой практике регулирования трансграничных потоков капитала.

В развитых странах практически полная либерализация валютного регулирования произошла более двух десятилетий назад, а уже в XXI в. все большее число развивающихся стран также начали смягчать валютные ограничения¹. Конечно, в условиях свободного осуществления трансграничных операций возникает необходимость эффективного налогового администрирования, а также предотвращения незаконных операций, связанных с преступной деятельностью: коррупцией, контрабандой, финансированием терроризма и т.п. В мире такие проблемы решаются за счет развития всеобъемлющей системы обмена финансовой информацией, банковского и налогового контроля (принцип «знай своего клиента»), международного сотрудничества (подходы ФАТФ,

ОЭСР, ООН, американского закона FATCA) и применения национальных норм уголовного и административного права.

Между тем российское валютное законодательство ограничивает операции по зарубежным счетам юридических лиц, валютные операции между юридическими лицами — валютными резидентами на территории России, устанавливает требования в отношении составления паспорта сделки по трансграничным контрактам и репатриации выручки. По-видимому, данная практика имеет место в силу инерционного сохранения норм, применявшихся еще в СССР.

В российском праве существует понятие валютного резидентства, устанавливающее, что валютными резидентами РФ признаются все созданные в соответствии с российским законодательством юридические лица и их филиалы, представительства и иные подразделения за рубежом. Валютные операции между резидентами — юридическими лицами запрещены, а между резидентами и нерезидентами разрешены, но с рядом ограничений и

¹ В 1987 г. был выработан так называемый «Вашингтонский консенсус», одна из рекомендаций которого предусматривает отказ от валютного регулирования и контроля за трансграничным движением капитала.

административных барьеров: обязанности иметь счет в уполномоченном банке России, ограничений по использованию зарубежных счетов, требования репатриации выручки от экспорта или авансов за не поставленные в срок товары (услуги), избыточной отчетности, необоснованно высокого уровня ответственности предпринимателя за нарушение установленного порядка.

С декабря 2012 г., после внесения изменений в ч. 1 ст. 15.25 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП), ответственность была установлена не только за незаконные валютные операции, но и за порядок их осуществления, что создало дополнительные барьеры для свободной внешнеэкономической деятельности. Фактически законодательство, установив избыточное регулирование, создало систему тотального контроля за любыми действиями резидента – как существенными, так и незначительными с точки зрения целей валютного законодательства. При этом следует учитывать, что цели валютного законодательства являются макроэкономическими и состоят в предотвращении ухудшения состояния платежного баланса. В мировой практике противодействие преступным операциям не является целью валютного контроля.

В настоящее время резидент России имеет право открыть счет в зарубежном банке и проводить по нему валютные операции. Однако установлен закрытый перечень разрешенных операций по зачислению средств на счета в иностранных банках (ст. 12 КоАП РФ), в который входят внесение наличных средств, получение кредита на срок свыше двух лет в странах ОЭСР/ФАТФ, начисление процентов и перевод денежных средств из уполномоченного банка в России.

Подход к противодействию преступным (криминальным) операциям с помощью валютного контроля, в том числе с помощью определения закрытого перечня разрешенных операций, представляется ошибочным, поскольку ограничивает нормальную экономи-

ческую деятельность компаний, не позволяя им зачислять на свои зарубежные счета средства, полученные законным путем.

В настоящее время российские юридические лица используют зарубежные счета преимущественно в случае наличия за рубежом филиалов или представительств для обслуживания их деятельности, а также для получения кредитов от иностранных банков. При этом российское законодательство не запрещает использование зарубежного счета по внешне-торговому контракту, однако паспорт сделки по нему должен быть оформлен в уполномоченном банке, где есть счет у резидента (Инструкция 138-И). Таким образом, при наличии зарубежного счета резидент все равно обязан обращаться в уполномоченный банк для подготовки необходимой отчетности. Уполномоченный банк – необходимый субъект валютных правоотношений резидента при существующей системе валютного контроля. Кроме того, именно уполномоченный банк, обладающий специальной банковской лицензией, выполняет функции агента валютного контроля, выявляя факты нарушений (в отношении репатриации, паспорта сделки, справок о валютных операциях и др.), и передает информацию о них в ЦБ РФ.

Для российских юридических лиц действует также требование о репатриации (возврате на счета в уполномоченных банках) денежных средств, полученных от нерезидентов за переданные им товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, а также средств, уплаченных нерезидентам за не ввезенные в Российскую Федерацию товары, невыполненные работы, неоказанные услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них.

Данное требование существует в условиях отсутствия обязательной продажи валютной выручки и ограничений на капитальные операции: обеспечив возврат средств на сче-

та в уполномоченных банках, резиденты могут беспрепятственно перевести их на свои счета в банках за рубежом. Кроме того, в настоящее время в Госдуме РФ на рассмотрении находится законопроект, устанавливающий требование репатриации в отношении еще одного типа договора — договора займа, выданного российским резидентом нерезиденту. Это еще раз свидетельствует о стремлении отечественных законодателей регулировать отток капитала с помощью запретительных норм валютного контроля, а не посредством формулирования стабильных, благоприятных и предсказуемых условий ведения предпринимательской деятельности.

Одновременно наличие запретительных норм оправдывается необходимостью борьбы с противозаконными (криминальными) операциями, которые следует предотвращать с помощью современных методов международного сотрудничества и банковского контроля. Опыт функционирования различных валютных ограничений в РФ на протяжении всей новейшей истории России показывает, что при возникновении экономических предпосылок для оттока капитала и обесценивания рубля никакие меры валютного контроля не могут их предотвратить. При выполнении налоговых обязательств и при отсутствии нарушений уголовного законодательства, например в части отмывания преступных доходов, финансирования терроризма и пр., ограничения на использование средств компаний за рубежом вряд ли являются оправданными.

В рамках действующего валютного регулирования компаниям необходимо также оформлять паспорт сделки при трансграничной операции между резидентом и нерезидентом на сумму более 50 тыс. долл. США. Это создает дополнительную нагрузку на бизнес. Во-первых, компании для целей соблюдения валютного законодательства, учитывая сложность юридической техники осуществления самих норм и высокую ответственность за их незначительное несоблюдение, имеют в штате специальных сотрудников. Во-вторых, ком-

пании оплачивают банку на постоянной основе оформление паспорта сделки. Неправильное оформление данного документа, т.е. допущенные в нем технические ошибки, является самым распространенным видом нарушения валютного законодательства (в 2015 г. он составил около 26% от общего количества нарушений в сфере валютного регулирования). Кроме того, компаниям не только необходимо информировать ФНС об открытии/закрытии зарубежного счета, изменении его реквизитов, что является справедливым требованием, но и ежеквартально отчитываться о движении средств по счетам. Банки также вынуждены формировать большой объем отчетности, некоторые формы которой дублируют друг друга.

В реализации валютного регулирования участвует большое число органов государственной власти, в том числе ЦБ РФ, ФТС, ФНС, Росфинмониторинг, Росфиннадзор (последний был упразднен 02.02.2016). При этом упразднение Росфиннадзора не изменило действующую систему регулирования, а лишь возложило исполнение функций по контролю за соблюдением действующего регулирования на другие органы и других агентов валютного контроля (ЦБ РФ, ФНС, ФТС). Действующее регулирование, кроме того, характеризуется терминологической неопределенностью, что создает дополнительные риски нарушения валютного законодательства юридическими лицами.

В настоящее время ответственность за нарушение норм валютного законодательства предусмотрена административным и уголовным правом. Санкции за подобные нарушения, предусматриваемые КоАП РФ, достаточно серьезны. Так, нарушение сроков представления ежеквартальной отчетности о движении денежных средств по счетам за рубежом обернется для юридического лица штрафом в размере от 5 до 50 тыс. руб., за неупоминание ФНС о наличии зарубежного счета — штрафом от 800 тыс. до 1 млн. руб., а совершение незаконной валютной операции или несоблю-

дение требования о репатриации наказывается штрафом в размере от 75 до 100% от суммы валютной операции (суммы причитающихся средств по контракту). В соответствии со ст. 193 УК РФ невыполнение требования о репатриации в особо крупном размере (свыше 30 млн. руб. не репатриированных в течение года средств) предусматривает наказание в виде лишения свободы. Таким образом, санкции за нарушение требований валютного законодательства носят карательный характер и создают значительные риски при осуществлении предпринимательской деятельности.

Исходя из сказанного выше очевидно, что требуется отмена закрытого перечня разрешенных операций по счетам юридических лиц в банках за пределами территории РФ (ст. 12 КоАП РФ), а также отмена требования о репатриации валютной выручки (ст. 19 КоАП РФ). В условиях полной либерализации трансграничных операций ограничены должны быть лишь те операции российских экономических агентов, которые связаны с нарушением налогового или уголовного законодательства (например, связанные с торговлей оружием, наркотиками, финансированием терроризма, коррупцией, уклонением от уплаты налогов и пр.). Контроль за незаконными операциями следует осуществлять по нормам законодательства страны открытия счета, на основе международного сотрудничества, а также налогового, уголовного и административного законодательства РФ. На первом этапе может быть предложено исключить перечень разрешенных операций лишь для счетов, открытых в странах ОЭСР/ФАТФ, заключивших соглашения об обмене информацией с РФ.

Понятие валютного резидентства должно быть синхронизировано с понятием налогового резидентства. Такой подход приведет к единообразию установления нарушения налогового и валютного законодательства. Учитывая, что декларирование зарубежных счетов осуществляется юридическим лицом в налоговом органе, такая процедура должна быть объединена с декларированием доходов с

целью уплаты налогов. Однако синхронизация требований предусматривает необходимость перестройки контроля всеми органами и агентами валютного контроля, поскольку термин «валютный резидент» используется не только для обеспечения выполнения требования по отчетности по зарубежным счетам, но и для определения круга объектов, в отношении которых применяются валютные ограничения (требования о репатриации, запрет на осуществление валютных операций между резидентами, особый режим использования зарубежных счетов и др.).

Необходимо сокращение числа административных барьеров для российских компаний в сфере валютного регулирования. В частности, предлагается упрощение отчетности в ФНС по операциям со счетами в иностранных банках (ежегодное представление информации по зарубежным счетам вместо ежеквартального). Кроме того, необходима отмена паспорта сделки, справки о валютных операциях и справки о подтверждающих документах, которая представляется резидентом в банк при исполнении (прекращении, изменении) обязательств (ввоз/вывоз товаров, уступка прав требования, оказание услуг и т.д.).

Необходимы также смягчение административной ответственности за нарушение валютного законодательства юридическими лицами путем снижения размера штрафов за нарушение требований о представлении отчетности и репатриации, а также декриминализация ст. 193 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за несоблюдение требований о репатриации в крупном и особо крупном размере.

Фактическая отмена валютного контроля должна сопровождаться полноценным включением России в международную систему обмена финансовой информацией. Речь здесь идет о налоговой и банковской информации, что требует не только принятия международных стандартов, исполнения международных обязательств, но и внесения изменений в национальное законодательство. В частности,

важно обеспечить участие России в использовании международных инструментов обмена финансовой информацией, действующих в рамках ОЭСР. Как отмечает ОЭСР, в условиях глобализации экономики, когда налогоплательщики осуществляют трансграничную деятельность, а налоговые органы остаются в пределах своих национальных границ, гарантировать, что налогоплательщики будут платить справедливую сумму налога, можно только благодаря развитию международного сотрудничества между компетентными органами².

Ключевой механизм такого сотрудничества – международный обмен финансовой информацией. Россия является участницей Конвенции об административной помощи по налоговым вопросам, применяющейся на территории РФ с 1 июля 2015 г. Конвенция предусматривает три формы обмена информацией: спонтанный, по запросу и автоматический, который является наиболее эффективным. Однако международным договором только еще закладываются основы для автоматического обмена информацией между участниками Конвенции, а для его претворения в жизнь необходимо, чтобы две или более сто-

рон определили порядок такого обмена в рамках двусторонней договоренности. Таким образом, для того чтобы положения о Конвенции работали, необходимо заключение специальных двусторонних или многосторонних соглашений на ее основе, в которых в настоящее время Россия не участвует.

В 2014 г. в рамках ОЭСР было принято Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансово-учетной информацией (CRS МСАА, 29 декабря 2014 г.), участниками которого на сегодняшний день являются 79 государств мира (Россия в нем не участвует). Конвенция CRS МСАА предполагает ежегодный автоматический обмен финансово-учетной информацией – в частности, посредством обмена между юрисдикциями CRS отчета, из которого можно будет получить информацию о номере счета, названии и идентификационном номере финансового учреждения, владельце счета и состоянии счета на конец календарного года. Таким образом, участие в CRS МСАА позволит российским налоговым органам получать информацию, необходимую для эффективного контроля за трансграничными операциями. ■

² <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf>