

ПОМОЖЕТ ЛИ АВТООБМЕН В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И «ГРЯЗНЫМИ» ДЕНЬГАМИ?

А. А. КОВАЛЬ
А. Д. ЛЕВАШЕНКО

Налоговая информация становится важным источником данных для раскрытия не только налоговых, но и других финансовых преступлений, связанных, например, с коррупцией, отмыванием денежных средств, полученных преступным путем, и др. Даже после создания правовых рамок для обмена данными между компетентными органами внутри стран остается вопрос о возможности использования данных, полученных от зарубежных коллег. Одной из проблем системы автоматического обмена по зарубежным счетам является целевое ограничение использования данных, что препятствует полномасштабному их использованию для борьбы с финансовыми преступлениями.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Ключевые слова: автоматический обмен налоговой информацией, налоговая информация, ОЭСР, налоговое право.

JEL: H87, K34.

Налоговая информация становится важным источником данных для раскрытия не только налоговых, но и других финансовых преступлений и так называемых преступлений «белых воротничков», совершаемых консультантами, юристами, бухгалтерами и т.д.

Значимым инструментом, направленным на использование потенциала налоговых данных для раскрытия финансовых преступлений, является улучшение взаимодействия налоговых органов с другими органами, расследующими подобные преступления, а именно с подразделениями финансовой разведки, правоохранительными органами и пр.

ОЭСР призывает развивать межведомственное сотрудничество между налоговыми и другими компетентными органами для повышения эффективности выявления и расследования подобных преступлений. В 2010 г. ОЭСР по предложению Комитета по фискальным вопросам приняла Рекомендацию о развитии сотрудничества между налоговыми и другими правоохранительными органами в борьбе с серьезными преступлениями [8]. Странам рекомендуется создать эффективную

правовую и административную основу, позволяющую налоговым органам сообщать другим национальным правоохранительным органам о подозрениях в серьезных преступлениях, таких как финансирование терроризма и отмывание денег [4; 9].

Но даже после создания правовых норм для обмена данными между компетентными органами внутри страны остается вопрос о возможности использования данных, полученных от зарубежных коллег. Действительно, определенные сложности с использованием данных для расследования неналоговых преступлений, полученных в рамках международного обмена, связаны с положениями о конфиденциальности информации, в отношении которой осуществляется обмен.

Стандарты обеспечения конфиденциальности налоговой информации заложены в ключевом международно-правовом договоре, определяющем основы для международного обмена, – Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам 1988 г. [2] (далее – Конвенция). В частности, Конвенция в ст. 22 устанавливает, что информация

Коваль Александра Александровна, научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: chil57@mail.ru; *Левашенко Антонина Давидовна*, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: antonina.lev@gmail.com

считается тайной и защищается так же, как и информация, полученная в соответствии с внутренним законодательством, и подлежит раскрытию только лицам или органам власти (включая суды и административные или контрольные органы), связанным с исчислением, взиманием, взысканием в судебном порядке, принудительным взысканием или рассмотрением жалоб в отношении налогов, контролем за осуществлением этих функций. Только такие лица или органы власти могут использовать эту информацию и только в таких целях. Но они могут раскрыть ее во время открытых судебных разбирательств или в судебных решениях в отношении таких налогов.

ОЭСР признает возможным использование информации для целей, отличных от указанных в Конвенции. Но есть два условия, предусмотренные в этом документе, согласно которым, во-первых, такое использование налоговых данных, полученных в рамках международного обмена, должно быть возможным в соответствии с законодательством государства-поставщика, а во-вторых, компетентный орган этого государства должен разрешать такое использование и представлять адекватную гарантию соблюдения конфиденциальности. Данное положение делает возможным совместное использование полученной информации с другими органами по определенным вопросам высокой значимости (например, в целях борьбы с отмыванием денежных средств, коррупцией, финансированием терроризма).

В контексте обмена информацией на двусторонней основе в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения Рекомендация ОЭСР 2010 г. предусматривает необходимость рассмотреть вопрос о включении в двусторонние налоговые договоры стран ОЭСР дополнительных формулировок в соответствии с п. 12.3 Комментариев к ст. 26 Модельной налоговой конвенции ОЭСР, которая предусматривает «обмен налоговой информацией налоговых органов с другими правоохранительными и судебными органами по

некоторым приоритетным вопросам (например, по вопросам борьбы с отмыванием денежных средств, коррупцией, финансированием терроризма)». Такие положения нашли отражение, в частности, в соглашениях между Бельгией и Ирландией, Австралией и Малайзией и т.д. Более того, подобные формулировки в последнее время встречаются в соответствующих соглашениях с участием России – например, в соглашении со Швейцарией. Вместе с тем Постановление Правительства РФ от 24.02.2010 г. № 84 «О заключении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество» не предусматривает соответствующих положений.

Проблема доступа к налоговым данным в неналоговых целях стала еще более актуальной с переходом от обмена налоговой информацией по запросу и, спонтанно, к обмену в автоматическом режиме. Это связано с тем, что более трех лет назад заработал автоматический обмен информацией по зарубежным счетам.

В 2014 г. ОЭСР совместно со странами G20 разработала Стандарт автоматического обмена информацией о финансовых счетах в налоговых целях (Стандарт AEOI), который предусматривает предоставление финансовыми институтами данных о счетах своих клиентов в налоговые органы по месту нахождения финансового института. Информация передается налоговыми органами страны, в которой находится финансовый институт, в налоговые органы стран-партнеров по обмену, налоговыми резидентами которых являются клиенты банков и других финансовых институтов. В 2019 г. страны автоматически обменялись информацией о 84 млн финансовых счетов по всему миру, покрывающих общие активы в 10 трлн долл. США [7].

Данные, полученные в рамках автоматического обмена, сегодня уже широко используются налоговыми органами для расследования налоговых правонарушений. Например,

благодаря автоматическому обмену в 2018 г. Управление по налоговым и таможенным сборам Её Величества (HMRC Великобритании) получило 5,67 млн записей об офшорных счетах около 3 млн налоговых резидентов Великобритании и контролируемых ими лиц [10]. По результатам третьего раунда обмена в соответствии с Общим стандартом отчетности (CRS) в 2019 г. были получены записи о более чем 8 млн счетов около 3,3 млн налогоплательщиков (для сравнения: в 2017 г. объем полученных записей составлял 1,63 млн по 1,4 млн налогоплательщиков) [5]. Благодаря перекрестной проверке данных, получаемых в рамках обмена с собственными данными HMRC, в том числе данных о зарплатах, банковских счетах и т.д., налоговые органы получают информацию для возбуждения около 500 тыс. налоговых споров в год [10].

В качестве одной из проблем системы автообмена по зарубежным счетам вновь являет себя целевое ограничение использования данных, допускающее использование информации только в налоговых целях [6]. Вместе с тем использование счетов в иностранных банках может иметь значение не только для выявления случаев уклонения от уплаты налогов, но и для расследования фактов коррупции или отмывания денег — например, если лицо, владеющее счетом в иностранном банке, не может объяснить происхождение средств.

Положения Конвенции и принятого в ее развитие Соглашения компетентных органов об обмене финансово-учетной информацией (CRS MCAA), реализующего идеи автообмена налоговой информацией, ограничивают возможность использования полученной информации в налоговых целях, за исключением случаев, когда юрисдикция получателя позволяет использовать информацию помимо налоговых целей, а юрисдикция отправителя допускает такое дополнительное использование.

Для решения этой проблемы страны Латинской Америки подписали Декларацию Punta del Este Declaration, предусматривающую более тесное сотрудничество стран региона для

использования информации, полученной в рамках автоматического обмена информацией (AEOI), в целях борьбы с коррупцией и отмыванием денег [3]. Хотя этот документ не носит обязательного характера, он демонстрирует намерение оформить сотрудничество для решения не только налоговых вопросов. Таким образом, страны, подписавшие Декларацию Punta del Este Declaration, или те, законы которых позволяют использовать информацию AEOI для борьбы с преступлениями, выходящими за рамки налоговых вопросов, снижают свой показатель финансовой секретности в Financial Secrecy Index в компоненте автоматического обмена.

Повышению финансовой прозрачности способствовала бы возможность использования и передачи соответствующей информации компетентным, а не только налоговым, органам для борьбы со всеми незаконными финансовыми потоками (например, подразделениям финансовой разведки). В последнем отчете четвертого раунда взаимной оценки Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) по России указано, что, хотя Россия и не является международным финансовым центром, значительная часть преступных доходов, полученных в стране, отмывается за границей [1]. Также отмечается, что в финансовом секторе российские власти недостаточно нацелены на анализ работы банкиров, которые способствуют отмыванию денег.

С учетом сказанного представляется необходимым для России:

- инициировать на площадке ОЭСР принятие многостороннего документа, предусматривающего возможность использования информации AEOI и других налоговых данных, полученных в рамках международного обмена налоговой информацией на основе Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам, в целях борьбы с коррупцией и отмыванием денег;
- внести изменения в постановление Правительства РФ от 24.02.2010 г. № 84 «О заклю-

чении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество» с целью включения в соглашения об избежании двойного налогообложения с зарубежными партнерами дополнительных формулировок в соответствии с п. 12.3 Комментариев к ст. 26 Модельной налоговой конвенции ОЭСР, а также включить соответствующие положения во все соглашения с участием России.

Валютные ограничения, применяемые в России (требование репатриации и ограничения по зачислению денежных средств на зарубежные счета), на постоянной основе не используются сегодня в государствах—членах ОЭСР и рассматриваются Организацией в качестве ограничений для свободного движения капитала в значении Кодекса либерализации

движения капитала ОЭСР. Представляется, что данные, полученные в рамках международного налогового обмена, в том числе автоматического, не могут быть использованы в целях осуществления валютного контроля, поскольку это будет приводить к нарушению положений Конвенции.

Вместе с тем вопрос о допустимости использования данных, полученных в рамках автоматического обмена налоговой информацией в целях валютного законодательства, аналогичным образом, не может быть решен. Валютные ограничения, применяемые в России (требование репатриации и ограничения по зачислению денежных средств на зарубежные счета), не используются сегодня в государствах—членах ОЭСР и рассматриваются в качестве ограничений для свободного движения капитала в значении Кодекса либерализации движения капитала ОЭСР. ■

Литература / References

1. Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in the Russian Federation / FATF-EAG-MONEVAL. 2019. URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Russian-Federation-2019.pdf>
2. Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters / OECD Legal Instruments. 2011. URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/ENG-Amended-Convention.pdf>
3. Declaraciyn de Punta del Este — A call to strengthen action against tax evasion and corruption / OECD.org. 2018. URL: <https://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>
4. Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes / OECD.org. 2013.
5. HMRC Annual Report and Accounts 2019 to 2020 / HMRC. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/933121/HMRC_Annual_Report_and_Accounts_2019_to_2020__Web_.pdf
6. Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information / OECD.org. URL: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf>
7. OECD Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information / OECD Legal Instruments. 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/175eeff4-en>
8. Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions / OECD Legal Instruments. 2009. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0371>
9. Recommendation of the Council to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes / OECD Legal Instruments. 2010. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0384>
10. UK tax office benefits from global exchange of information / Blevins Franks. 2019. URL: <https://www.blevinsfranks.com/news/article/HMRC-benefits-from-global-exchange-of-information>

Will Automatic Exchange Help Fight Corruption and Criminal Money?

Alexandra A. Koval – Researcher of Russia-OECD Center, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: chil57@mail.ru

Antonina D. Levashenko – Head of Russia-OECD Center, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: antonina.lev@gmail.com

Tax information becomes an important source of data for the disclosure of not only tax, but also other financial crimes related, for example, to corruption, money laundering, etc. Even after the creation of a legal framework for the exchange of data between competent authorities within countries, the issue remains about the possibility of using data obtained from foreign colleagues. One of the issues of the automatic exchange system for foreign accounts is the targeted restriction of the use of data, which prevents their full-scale use to combat financial crimes.

The article was prepared as part of the research work of the state assignment of the RANEPА.

Key words: automatic exchange of tax information, tax information, OECD, tax law.

JEL-codes: H87, K34.