БОРЬБА С ОТТОКОМ КАПИТАЛА: МОТИВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Нет никаких гарантий, что кампания по борьбе с офшорами, развернутая российскими властями, позволит полностью решить проблемы с оттоком капитала. Однако решить задачу деофшоризации без ущерба для инвестиционного климата можно.

Роман ЧЕРЛЕНЯК,
к. ю. н., юрист, юридическая фирма «ЮСТ», г. Москва

Решить задачу деофшоризации без ущерба для инвестиционного климата можно

Законодательные препятствия

В марте 2012 года Федеральная налоговая служба предложила комплекс мер по изменению налогового законодательства, призванных ограничить возможности использования офшорных схем. В частности, предлагалось законодательно закрепить термин «конечный бенефициар (выгодоприоретатель)», то есть «физическое либо юридическое лицо, которое напрямую или через участие в других организациях либо иным способом получает доход организации и обладает правом владеть, пользоваться и распоряжаться доходом, то есть фактическим правом на определение дальнейшей экономической судьбы дохода; либо лицо, в интересах которого иное лицо правомочно пользоваться и/или распоряжаться данным доходом». Однако законопроект, разработанный ФНС России, не получил поддержки Министерства финансов.

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию в конце 2012 года Президент РФ, критически оценив результаты действий Правительства по решению рассматриваемой проблемы, в очередной раз выразил обеспокоенность по поводу «офшорного характера российской экономики», который, по его словам, «стал притчей во языцех».

Но до недавнего времени подобные заявления носили, скорее, декларативный характер, и в отсутствие конкретных мероприятий в законодательной и правоприменительной сфере не принесли заметных результатов в борьбе с офшорами. Отток капитала за рубеж по сомнительным схемам, по данным Банка России, только в период с января по сентябрь 2013 года составил около 22 млрд долл. Для сравнения: в позапрошлом году офшоры пополнились за счет российского бизнеса на 39 млрд.

Но, как показывают события последних месяцев, переход борьбы с офшорами в практическую плоскость уже не за горами. Так, недавно прозвучал тезис о том, что компании, которые работают в России, но зарегистрированы в иностранной юрисдикции, не должны пользоваться мерами господдержки, получать кредиты от институтов развития и исполнять госконтракты.

Все указывает на то, что в стране началась активная кампания против офшоров. В то время как Минфин готовит пакет законопроектов, которые будут способствовать ограничению возможности использования зарубежных низконалоговых режимов, некоторые представители крупного бизнеса уже успели выразить поддержку идее деофшоризации и озвучить намерение вернуться в российское правовое поле. В числе таких компаний – «Русгидро», которая планирует переоформить кипрские офшоры под российскую юрисдикцию к концу 2014 года; «Русал», разработавшая поэтапный план по возвращению бизнеса с Кипра на родину; КамАЗ; «Интеррос» и др.

Пакет законодательных изменений, разрабатываемых Министерством финансов РФ, будет направлен на приведение российского законодательства в соответствие с международными стандартами и позволит нормативно закрепить понятие бенефициарного собственника и налогового резидента для юридических лиц, установить правила регулирования иностранных контролируемых компаний. Всерьез обсуждается перспектива введения крупного штрафа (30%) с дивидендов по акциям и с доходов по облигациям для тех, кто скрывается за номинальными владельцами.

Две стороны одной медали

Необходимо отметить, что проведение политики деофшоризации только с помощью выстраивания законодательных препятствий для вывода активов в низконалоговые юрисдикции может весьма негативно сказаться на инвестиционном климате в стране. Ведь распределение финансовых потоков с использованием офшоров носит глобальный характер, и многие транснациональные корпорации предпочитают направлять инвестиции именно через них.

Кроме того, основной причиной использования иностранного законодательства для оформления деловых отношений нередко является возможность применения более гибкой системы права с прозрачными правилами игры и понятными всем участникам рынка способами разрешения конфликтных ситуаций. Применение иностранного права к сделкам с российскими активами – зачастую непременное условие участия зарубежных инвесторов в реализации проекта.

Характер влияния деофшоризации на инвестиционный потенциал российского капитала также довольно неоднозначен. С одной стороны, российская экономика несет определенные потери от использования офшорных схем, например в форме недополученных доходов по налогу на прибыль, которые, вероятно, исчисляются десятками, а может быть, и сотнями миллиардов рублей. С другой стороны, нельзя не учитывать, что деньги, вывезенные представителями российского бизнеса в офшоры, зачастую возвращаются в страну (уже в качестве «иностранных инвестиций»).

Более того, нет никаких гарантий, что кампания по борьбе с офшорами, развернутая российскими властями, позволит полностью решить проблемы с оттоком капитала. Например, все чаще для осуществления так называемых «сомнительных операций» используются возможности, связанные с наличием облегченных процедур перемещения товаров в рамках Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. По оценкам ЦБ РФ, за период 2012–2013 годов из России через страны Таможенного союза было выведено около 47 млрд долл. Нельзя исключить, что запрет на использование офшоров приведет к тому, что некоторые предприниматели попросту вернутся к ведению бизнеса через «подставных» лиц или будут использовать другие «серые» схемы.

Внутренние офшоры?

Уход в иностранные юрисдикции довольно часто связан не столько с желанием сэкономить на налогах, сколько с необходимостью поиска наиболее благоприятных условий для защиты бизнеса, чем те механизмы, которые может предложить российское право в его текущем виде. Прежде всего речь идет о рисках, связанных с коррупцией, рейдерскими захватами и другими злоупотреблениями, которые, к сожалению, до сих пор встречаются в нашей правовой действительности. Эта часть представителей нашего бизнеса, лишившись возможности прикрываться иностранной «корпоративной вуалью», вероятнее всего, просто откажется от идеи осуществления инвестиций в российские активы и будет искать другие возможности вложения (например, на Западе), чем позволит себе пойти на неоправданный риск.

Следовательно, если меры по ограничению возможности использования офшоров не будут в достаточной степени уравновешены экономическими стимулами, которые делали бы привлекательным использование российского налогового режима и сопровождались глубокими политико-правовыми преобразованиями в направлении создания гибкой и в то же время устойчивой правовой системы, цивилизованных механизмов разрешения конфликтов, в перспективе такая политика может нанести серьезный ущерб активности инвесторов в России.

В качестве одного из способов борьбы с использованием иностранных низконалоговых юрисдикций нередко предлагается создание в России внутренних офшорных зон. Теоретически такая мера может воспрепятствовать финансовому оттоку из страны, но на практике едва ли окажется эффективной, поскольку в условиях общего несовершенства российского права (в особенности по сравнению с некоторыми западными правопорядками) наши офшоры вряд ли будут в состоянии конкурировать с иностранными аналогами. Кроме того, создание офшорных зон в РФ может привести к обострению отношений с международными партнерами, большая часть которых так или иначе предпринимает собственные шаги по борьбе с использованием «налоговых гаваней».

Выход есть

Более перспективным направлением является развитие механизмов правового регулирования особых экономических зон (ОЭЗ) как территорий со специальным юридическим статусом и льготными экономическими условиями ведения предпринимательской деятельности. Тем более что за последние годы накоплен достаточно серьезный практический опыт, позволяющий усовершенствовать законодательство об ОЭЗ таким образом, чтобы на их базе действительно возможно было бы создавать полноценные точки роста российской экономики.

Таким образом, решить задачу деофшоризации без ущерба для инвестиционного климата можно только посредством проведения тщательно подготовленной, спланированной и сбалансированной политики, на разработку и реализацию которой может уйти не одно десятилетие.

Применение отдельных запретительных мер в отношении использования офшоров без создания внутренних экономических стимулов, вероятно, будет в определенной степени способствовать увеличению наполняемости бюджета, но в долгосрочной перспективе может привести к серьезному ухудшению инвестиционного климата.

СТО ШАГОВ К БЛАГОПРИЯТНОМУ ИНВЕСТИЦИОННОМУ КЛИМАТУ

Еще в декабре 2011 года на съезде общероссийской общественной организации «Деловая Россия» был предложен проект, направленный на улучшение инвестиционного климата в РФ. Национальная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата (далее – НПИ) включает в себя предложенные предпринимателями меры, направленные на упрощение, удешевление и ускорение действующих на территории РФ процедур по ведению бизнеса. В. Путин поручил ускорить работы по внедрению НПИ и завершить ее реализацию к 2015 году. Как же продвигается работа?

Реализация НПИ осуществляется Агентством стратегических инициатив (АСИ). Посмотрим, каковы итоги реализации проекта за 2012–2013 годы. Прежде всего можно отметить, что меры, предпринимаемые в рамках реализации дорожных карт, позволяют облегчить ведение бизнеса в России, сократить количество существующих административных и бюрократических барьеров, ускорить процесс согласования процедур в различных отраслях экономики. В рамках НПИ Правительство одобрило 10 дорожных карт. Положительные результаты их реализации уже ощущаются в таких сферах, как таможенное администрирование, подключение к электросетям, регистрация собственности и предприятий.

Первый заместитель Председателя Правительства РФ И. Шувалов на конференции «100 шагов к благоприятному инвестиционному климату», проведенной АСИ в конце прошлого года, отметил, что иностранные инвесторы склонны позитивно оценивать проводимую работу по улучшению делового климата в стране и поддерживают предпринимаемые усилия. По его словам, на вопрос, что нужно изменить, крупный иностранный бизнес ответил следующее: «Выполняйте свою повестку, как вы ее задумали, не сбивайтесь с намеченного пути».

При этом И. Шувалов сказал, что улучшение предпринимательского климата пока не сопровождается соответствующим ростом предпринимательской инициативы. «Самое главное – предпринимательская инициатива должна быть другой. Это должно породить другое отношение к ведению бизнеса. Это ведь не само по себе, что Правительство должно отчитаться с региональными властями, что теперь не так сложно зарегистрировать право собственности, теперь совершенно по-другому можно будет подсоединиться к электросетям. Это все важно, мы это обеспечим. А где, с другой стороны, возрастающая инициатива со стороны малых и средних предприятий?» – заметил он.

Вместе с тем участники конференции отметили, что информация об изменениях в сфере регулирования бизнеса доходит до отдельных регионов крайне медленно. Особого внимания региональных властей требует повышение информированности предпринимательского сообщества о принимаемых мерах и реализуемых инициативах.

По словам представителей АСИ, для мониторинга было создано 10 рабочих групп, это 400 предпринимателей. В работу вовлечено более 40 министерств и ведомств. В 2013 году АСИ организовало 32 региональных мероприятия, в которых приняли участие 1500 предпринимателей из 60 субъектов РФ. В исследованиях, организованных АСИ, опрошены более 5 тысяч человек. На портале Инвестклимат.РФ ежедневно работают 2500 человек.

Одним из показателей эффективности НПИ стало продвижение России на 20 пунктов в рейтинге Всемирного банка Doing Business, результаты которого были озвучены 29 октября 2013 года. Участники конференции отметили, что, несмотря на сложности методики оценки эффективности регионов, данный результат свидетельствует о серьезных изменениях в инвестиционном климате страны.

По мнению директора Всемирного банка по Российской Федерации М. Рутковски, в рейтинге Doing Business – 2014 Россия оказалась в тройке лидеров-реформаторов и заняла 92-е место благодаря осуществлению реформ в пяти основных областях, таких как регистрация предприятий, регистрация собственности, получение разрешений на строительство, подключение к системе электроснабжения, международная торговля.

Особо было отмечено, что есть определенные положительные результаты. Так, в России было отменено требование нотариального удостоверения банковской карточки с образцами подписей при открытии банковского счета компании. Упразднены некоторые требования согласования проектов с госструктурами. Сократилось время на регистрацию нового здания. Введены четкие сроки обработки заявок на передачу прав собственности. Внедрена электронная система работы с документами на экспорт и импорт. Сократилось количество досмотров. Снизились затраты на подключение к электросети, и отменены многие из требовавшихся ранее процедур.

Кроме того, готовится довольно серьезный пакет инициатив, связанный с дуальным образованием, с новыми форматами рабочих профессий.

Информация предоставлена Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов