



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Е.Д. Кастанова*

ОБМЕН НАЛОГОВОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ В РАМКАХ БОРЬБЫ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ В НОВОМ МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

Аннотация. В статье рассматривается такой вид международного сотрудничества налоговых администраций, как обмен налоговой информацией, который на протяжении десятилетий успешно развивается и используется иностранными государствами в рамках заключенных соглашений, а также в настоящее время набирает обороты и в Российской Федерации.

Раскрываются все виды обмена информацией, а также описываются преимущества каждого из них. Кроме того, представлен подробный анализ эффективности данного метода международного сотрудничества для целей борьбы с международным уклонением от уплаты налогов.

В статье подробно описывается понятие банковской тайны, история его возникновения, меры, принятые международными организациями в борьбе с данным негативным явлением, а также результаты, полученные вследствие увеличения транспарентности.

Данная статья знакомит с нормативно-правовой базой, на основании которой осуществляется обмен налоговой информацией, а также указывает на принципы его реализации, без которых обмен информацией не представляется возможным.

Также в статье представлено описание не только успешного опыта иностранных налоговых органов в сфере обмена информацией, но и раскрывается позиция Российской Федерации по данному вопросу, выносятся предложения по повышению эффективности использования данного вида административной помощи, что, несомненно, приведет к увеличению поступлений в бюджет.

Ключевые слова: юриспруденция, соглашение, налог, уклонение, банковская, тайна, информация, обмен, администрация, налогоплательщик.

На волне финансовых кризисов, сотрясающих мировую экономику, государства пришли к выводу о скорейшей необходимости открытия новых источников дохода, вследствие чего сосредоточили усилия на сборах налогов, в частности борьбе с применением схем уклонения от налогообложения. Одним

из решающих элементов успеха в достижении вышеуказанной цели является возможность государства получать информацию о налогоплательщиках, осуществляющих деятельность за границей.

Одной из наиболее распространенных форм международного административного

© Кастанова Екатерина Дмитриевна

* Соискатель кафедры государственного управления и права Московского государственного института международных отношений (МГИМО)
[kastanova@list.ru]



сотрудничества по налоговым вопросам в целях борьбы с уклонением от уплаты налогов, а также предотвращения двойного налогообложения, получившей наибольшее развитие в настоящее время, является обмен информацией между зарубежными налоговыми администрациями.

Обмен информацией предусматривается большинством соглашений (конвенций) об избежании двойного налогообложения и регулируется положениями ст. 26 Модельной конвенции ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в отношении налогов на доходы и капитал и Модельной конвенции ООН (Организации Объединенных Наций) об избежании двойного налогообложения между развитыми и развивающимися странами. Однако существует несколько правовых инструментов, регламентирующих обмен информацией:

- Соглашения (конвенции) об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал.
- Многосторонние или двусторонние соглашения об обмене информацией.
- Двусторонние соглашения о взаимной помощи.
- Директива Совета 2011/16/ЕС от 15.02.2011 об административном сотрудничестве в области налогообложения.
- Совместная Конвенция Совета Европы и ОЭСР об оказании взаимного административного содействия по налоговым вопросам.
- Конвенция Северных стран об оказании взаимного административного содействия по налоговым вопросам.
- Директива ЕС о налогообложении сбережений¹.

Статья 26 Модельной конвенции ОЭСР предусматривает наиболее распространенное правовое основание для двустороннего обмена информацией по налоговым вопросам. Так, например, большинство соглашений об избежании двойного налогообложения основываются на моделях ОЭСР, разработанных в 2005 и 2010 гг.

В 2010 г. была принята новая версия Модельной конвенции ОЭСР, основным преимуществом которой является наличие возможности запрашивать банковскую информацию.

Целью информационного обмена является необходимость использования полученных компетентными налоговыми органами сведений при реализации положений соответствующего международного договора или норм

национального законодательства. При этом информационный обмен распространяется исключительно на те сведения, которые касаются налогов, предусмотренных этим международным договором².

Обмен информацией основывается на четырех базовых принципах, которые рекомендованы ОЭСР и иными международными организациями. Этими принципами являются:

- принцип «предполагаемой необходимости» / «foreseeable relevance»³;
- принцип «недопущения бесконтрольного сбора информации» / «no fishing expedition»⁴;
- принцип конфиденциальности;
- принцип взаимности.

В соответствии с первым принципом для корректного применения соответствующего соглашения об избежании двойного налогообложения или приведения в исполнение внутреннего законодательства государства-партнера, сведения могут быть предоставлены только в том случае, если, предположительно, информация, которая будет получена, является полезной.

Данный принцип разъясняет государствам-партнерам по соглашению, что стороны не вправе запрашивать информацию, которая не имеет отношения к налоговым делам проверяемого налогоплательщика.

Принцип «недопущения бесконтрольного сбора информации» происходит из принципа предполагаемой необходимости информации, и означает, что компетентные налоговые органы имеют право запрашивать у государства-партнера по соглашению информацию, касающуюся конкретного налогоплательщика за период, охватываемый налоговой проверкой, и не выходить за рамки предполагаемого определенного налогового правонарушения.

В соответствии со ст. 26 Модельной конвенции ОЭСР, запрашиваемая информация должна иметь отношение к отправлению или обеспечению соблюдения положений налогового законодательства.

Принцип конфиденциальности является основополагающим элементом, на котором строится сотрудничество между государствами по налоговым вопросам. Любая информация, которую иностранное государство получает от своего партнера по соглашению, должна считаться конфиденциальной и обеспечиваться должным режимом защиты. Любая получен-

² Кучеров И.И. Международное налоговое право: учебник. М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2007. С. 312.

³ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 127.

⁴ Ibid. P. 128.

¹ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 121.



ная информация может предоставляться лишь «лицам или органам (включая суды и административные органы), связанным с определением, взиманием, принудительным взысканием или исполнением решений в отношении налогов»⁵ и использоваться только в целях предусмотренных соглашениями, то есть в целях налогового администрирования.

Однако полученная информация может быть раскрыта в ходе открытых судебных заседаний или при принятии судебных решений.

Конфиденциальность стимулирует соблюдение налогового законодательства, и налогоплательщики могут быть уверены, что информация о них надежно защищена. За нарушение законов о соблюдении конфиденциальности к служащим налоговых органов применяются административные или судебные санкции в рамках внутреннего законодательства.

В свою очередь, основой принципа взаимности является то, что страна, получившая информацию в ответ на ранее направленный запрос, при получении подобного запроса, также обязуется предоставить соответствующие сведения.

При осуществлении процесса обмена налоговой информацией не должны проводиться мероприятия, противоречащие законодательству и административной практике государства-партнера по соглашению. Кроме того, запрещается предоставлять сведения, которые раскрывают торговую, предпринимательскую, промышленную, коммерческую или профессиональную тайну, или торговый процесс, или информацию, раскрытие которой противоречит государственной политике⁶.

Несмотря на указанные выше исключения, требования национальных налоговых интересов или нормы банковской тайны не должны ограничивать обязательства государств-партнеров по соглашению по обмену информацией друг перед другом.

Однако обмен банковской информацией представляет собой особый вид обмена информацией. В отношении обмена банковской информацией существует ряд проблем, иными словами, на практике обмен банковской информацией является наиболее трудно осуществимым, в связи с тем, что внутреннее законодательство некоторых государств содержит понятие банковской тайны, а также ограничения по предоставлению банковской информации.

Несомненно, банковская тайна имеет отрицательное значение по следующим причинам:

- трудность в определении и сборе необходимых сумм налогов;
- отсутствие равноправия между налогоплательщиками, которые могут воспользоваться преимуществами банковской тайны и теми, которые не могут;
- не способствует добровольному соблюдению законодательства;
- затрудняет международное налоговое сотрудничество.

Статья 26 п. 5 Модельной Конвенции ОЭСР, которая содержится в большинстве соглашений об избежании двойного налогообложения, регулирует обмен банковской информацией следующим образом: «Ни в коем случае положения пункта 3 не будут толковаться, как позволяющие Договаривающемуся государству отказываться в предоставлении информации только потому, что информация находится в распоряжении банка, других финансовых учреждений, доверенного лица или лица, действующего в качестве агента или доверительного управляющего или потому, что она относится к интересам собственности конкретного лица»⁷.

ОЭСР постоянно разрабатывает новые методы, направленные на повышение эффективности обмена информацией.

Неоспоримым является тот факт, что иностранные государства имеют значительный опыт в применении процедуры обмена налоговой информацией с государствами-партнерами по соглашению, а также считают данное направление работы одним из самых перспективных и значимых аспектов налогового администрирования.

Французская Республика является одним из государств, активно поддерживающих разработки ОЭСР в области налогового администрирования. В настоящее время Франция продолжает направлять свою налоговую политику на расширение и модернизацию сети налоговых соглашений в отношении процедуры обмена информацией. Совершенно очевидным является распространение и рост количества заключаемых соглашений в отношении обмена информацией, в частности с конца 2008 г., когда была выдвинута инициатива, направленная против «налоговых гаваней». Франция находит в высшей степени целесообразным заключение соглашений об обмене информацией с юрисдикциями, признанными «налоговой гаванью». В настоящее время Французской Республикой уже заключены соглашения об обмене информацией с островом Мэн (26.03.2009), Британскими Виргинскими Островами (17.06.2009), островом Джерси

⁵ OECD: Model Tax Convention on Income and on Capital (в переводе на рус. яз), 2010. Art. 26.

⁶ OECD: Model Tax Convention on Income and on Capital (в переводе на рус. яз), 2010. Art. 26.

⁷ OECD Model Convention, 2005, Article 26 (5).



(12.03.2009), островом Гернси (24.03.2009), Андоррой (22.09.2009), Гибралтаром (22.09.2009), Сан Марино (12.09.2009), островами Теркс и Кайкос (18.09.2009 и 18.10.2009)⁸.

Кроме того, налоговые органы Франции стремятся быть уверенными в том, что соглашения об избежании двойного налогообложения помогают контролировать процесс проведения налоговой проверки посредством осуществления обмена информацией между государствами-партнерами. В настоящее время Французская Республика не заключает соглашения об избежании двойного налогообложения, в случае если они не содержат в себе всех положений, предусмотренных 26 статьей Модельной конвенции ОЭСР.

Помимо вышеизложенного, налоговые органы Франции придают большое значение параграфам 4 и 5 ст. 26 и не подписывают соглашения об избежании двойного налогообложения, не содержащие данных положений. Вышеуказанные параграфы не позволяют запрашиваемому государству отказать в предоставлении информации по следующим основаниям:

- данная информация не является необходимой запрашиваемому государству для собственных налоговых целей⁹;
- не может быть отказано на том основании, что такой информацией располагает банк, иная кредитная организация, номинальный держатель, агент или доверительный управляющий или, что такая информация касается имущественных интересов применительно к какому-либо лицу¹⁰.

Правительство Французской Республики стремится перезаключать старые соглашения об избежании двойного налогообложения, которые не содержат полной ст. 26 Модельной конвенции ОЭСР. В 2009 г. были внесены изменения в соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенные с Бельгией и Люксембургом.

Переговоры в отношении налогового соглашения между Францией и Гонконгом были приостановлены на длительный период в связи с тем, что Гонконг отказался включить в соглашение некоторые положения в отношении обмена информацией. Иным примером может служить внесение изменений 13.01.2009 в ст. 27 соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Францией и США с целью приведения ее в соответствие с последними рекомендациями ОЭСР. В статью «Обмен информацией» было включено

положение о том, что в предоставлении информации не может быть отказано на том основании, что такой информацией располагает банк, иная кредитная организация, номинальный держатель, агент или доверительный управляющий или, что такая информация касается имущественных интересов применительно к какому-либо лицу.

Соглашения об избежании двойного налогообложения редко содержат детальные положения в отношении сроков предоставления информации. Ранее Франция подписывала специальные соглашения, разъясняющие сроки и формы предоставления информации, например, подобные соглашения были подписаны с Нидерландами 07.08.1996, Российской Федерацией 28.01.2004, Королевством Швеция 19.05.1988, Германией 18.10.2001, Испанией 28.01.2002, Королевством Бельгия 10.07.2002¹¹. Однако на сегодняшний день данная практика была прекращена. В настоящее время Франция заключает специальные соглашения, разъясняющие особенности процесса обмена информацией исключительно с государствами, которые не связаны с Францией соглашениями об избежании двойного налогообложения и признаются «налоговой гаванью».

В 2000 г. Налоговый кодекс Франции содержал три статьи, относящиеся к соглашениям об обмене информацией, в 1991 и 1999 гг. Финансовыми актами были добавлены две дополнительные ссылки. В дальнейшем темп внесения изменений в Налоговый кодекс Франции был существенно увеличен: Финансовый акт 2001 г. добавил еще одну ссылку, затем Финансовыми актами 2002 и 2004 гг. были внесены две и три дополнительные ссылки соответственно; десять новых ссылок были добавлены Финансовыми актами, в отношении принятия которых проголосовали в 2004 г., пять — в 2005 г., семь — в 2006 г., одиннадцать — в 2007 г. и десять — в 2008 г. Дополнительный нормативно-правовой акт в 2009 г. внес изменения в отношении введения понятия «не сотрудничающие государства и территории»¹².

В 2007 г. налоговые органы Франции признали транспарентность иностранных компаний затем, чтобы применять положения соглашений об избежании двойного налогообложения к пассивному доходу, полученному от источника во Франции. В этой связи Директивы Федеральной налоговой администрации Французской Республики предусматривали применение данного положения только к компаниям, которые были либо учреждены, либо

⁸ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 153.

⁹ OECD Model Convention, 2010. § 4. Article 26.

¹⁰ OECD Model Convention, 2010 § 5. Article 26.

¹¹ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 154.

¹² Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 155.



имели акционеров, являющихся резидентами тех государств, с которыми у Франции были заключены соглашения об избежании двойного налогообложения, содержащие положения в отношении борьбы с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством¹³. Налоговые органы Франции приняли схожее решение, когда в 2007 г. Европейским Судом (European Court of Justice/ECJ) в качестве прецедента было признано удержание налогов в отношении распределения дивидендов иностранных материнских компаний, головные офисы которых находятся в государствах, входящих в Европейскую экономическую зону¹⁴.

В конечном счете, в 2008 г. в Налоговый кодекс Франции были включены две ссылки, содержащие следующее дополнительное требование: административная помощь должна разрешать «доступ к банковской информации»¹⁵. Представляется, что данное требование является общим для процесса обмена налоговой информацией и налоговое соглашение не обязательно должно содержать соответствующие положения.

Статья L. 188 A. Налогового процессуально-го кодекса Франции предусматривает, что период, за который налоговые органы имеют право проводить проверку налогоплательщика, увеличивается до конца года, который следует за годом, в котором был получен ответ на запрос о предоставлении информации, и не позднее пятого года, следующего за годом, в котором налог подлежал уплате, даже если дата первоначального конечного срока уже прошла. Подобное увеличение сроков требует, чтобы налоговые органы информировали налогоплательщика о подготовке запроса о предоставлении информации в иностранные налоговые органы, а также при необходимости, при получении налоговыми органами Франции ответа на запрос от государства-партнера по соглашению. Однако французские налоговые органы не считают себя обязанными сообщать налогоплательщику о причинах, побудивших их направить запрос о предоставлении информации в иностранные налоговые органы.

Некоторые налоговые соглашения, заключенные Францией и предусматривающие широкий масштаб применения принципа конфиденциальности, идут вразрез с законодательством Европейского Союза. Например, ст. 22 франко-немецкого соглашения об избежании двойного налогообложения относится к лицам, «ответствен-

ным» за исчисление и сбор налогов, исключая налогоплательщика. Положения данной статьи не соответствуют Директиве ЕС от 19.12.1977, которая предусматривает, что обмениваемая информация «является доступной только лицам, прямо занимающимся исчислением налогов», включая налогоплательщика.

Подводя итоги вышеизложенного, можно сделать следующий вывод: если государство желает быть связано с Францией обязательствами по оказанию административной помощи, налоговая политика данного государства должна соответствовать международным требованиям ОЭСР.

В течение долгого времени некоторые государства активно противостояли рекомендациям ОЭСР в отношении обмена налоговой информацией, в особенности в области раскрытия банковской тайны. Однако усилия международного сообщества оказались действенными, и многим странам пришлось сдать свои позиции и подчиниться новейшим требованиям в области международного налогообложения и обмена налоговой информацией.

Явление «банковская тайна» развивалось в течение многих лет в Люксембурге с целью защиты частной информации о клиентах банков. С течением времени, а также ввиду изменения экономической ситуации в мире банковская тайна явилась мощнейшим финансовым инструментом. Однако в Люксембурге банковская тайна возникла не с целью привлечения иностранного капитала. Напротив, данное явление корнями уходит на несколько столетий назад. В 1879 г. Парламент Люксембурга внес поправки в отношении банковской тайны¹⁶. С того времени данное понятие строго охранялось традициями страны. Вследствие этого особенность налоговой политики Люксембурга традиционно заключалась в противоборстве с процедурой обмена информацией в налоговых целях.

Однако данная позиция оказалась несостоятельной и не смогла выдержать давления международного сообщества. По этой причине 13.03.2009 Правительство Люксембурга постановило в будущем принять стандарты ОЭСР по обмену информацией. Данное постановление привело к вступлению в силу 31.03.2010 закона, в результате принятия которого Парламент Люксембурга одобрил заключение пяти новых соглашений об избежании двойного налогообложения и внесение изменений в пятнадцать уже существующих соглашений в отношении снятия запрета с банковской тайны в налоговых целях. Данные соглашения были заключе-

¹³ French tax authority guidelines 4 H-5-07 № 14, 29 March 2007.

¹⁴ French tax authority guidelines 4 C-7-07 № 4, 10 May 2007, and 4 C-8-07 № 2, 12 July 2007.

¹⁵ Articles 1736 French General Tax Code and L169 French tax procedure book (LPF), 1974.

¹⁶ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust & Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 10.



ны с такими странами, как Армения, Австрия, Бахрейн, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Лихтенштейн, Мексика, Монако, Нидерланды, Норвегия, Катар, Испания, Швейцария, Турция, Великобритания и США. Вышеуказанный Закон также содержит процедурные правила, регламентирующие осуществление процесса обмена информацией на практике.

Изменения, которые Люксембург был вынужден принять, в большей степени, явились результатом работы ОЭСР в данной области. Начало изменений налоговой политики многих государств было заложено отчетом ОЭСР «Стандарты транспарентности и обмена информацией». С целью усиления давления на такие юрисдикции, как Люксембург, воспринимаемые в качестве «не сотрудничающих по налоговым вопросам», а также вследствие имеющихся правил в отношении банковской тайны, лидеры «Большой двадцатки» (G20) в ходе Саммита в Лондоне в 2009 году договорились «применять санкции для защиты наших государственных финансов и финансовых систем».¹⁷

В свете вышеописанного преследования, Люксембург известил ОЭСР о снятии оговорки со ст. 26 «Обмен информацией», которая заключалась в следующем:

- налоговые органы не располагают средствами, позволяющими получать информацию, содержащуюся в банках; исключительно судебные органы обладают возможностью получения банковской информации;
- судебные меры, допустимые в случаях отягченного налогового мошенничества, не применяются при нераскрытии налогооблагаемого дохода от сбережений в банках, поскольку последнее представляет собой простую схему уклонения от уплаты налогов.

Подобные оговорки по статье «Обмен информацией» были наложены также такими странами, как Австрия, Бельгия и Швейцария.

Кроме того, Правительство Люксембурга обозначило свою готовность пересмотреть оставшиеся без изменения существующие соглашения об избежании двойного налогообложения, и в дальнейшем включение параграфа 5 ст. 26 (о предоставлении банковской информации) будет являться составной частью налоговой политики в части заключения налоговых соглашений.

В результате проведенной работы Люксембург стал первым из мировых финансовых цен-

тров, который был исключен из так называемого «серого списка» и включен в «белый список» государств, следующих международным стандартам налогового сотрудничества.

Российская Федерация стремится играть важную роль на международной арене, а также проводить эффективную борьбу с уклонением от уплаты налогов и двойным налогообложением. В этой связи Российская Федерация, как и иные государства, активно участвует в международном сотрудничестве по налоговым вопросам с налоговыми администрациями зарубежных государств.

Нормативно-правовой базой для осуществления обмена информацией в Российской Федерации в основном являются соглашения (конвенции) об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы.

Соглашения данного вида содержат не только положения, направленные на устранение двойного налогообложения, а также статью «Обмен информацией», соответствующую 26 статье Модельной конвенции ОЭСР, которая является уникальным инструментом, поскольку главным образом помогает пресекать факты уклонения от налогообложения, а также способствует эффективной борьбе с двойным налогообложением.

Российской Федерации требуется прикладывать больше усилий по заключению и реализации не только двусторонних соглашений (конвенций) об избежании двойного налогообложения, но и стремиться заключать иные международные договора, способствующие решению проблем устранения двойного налогообложения и уклонения от уплаты налогов.

Кроме того, Российская Федерация предпринимает активные усилия в противодействии уклонению от национального налогообложения путем концентрации доходов в низконалоговых юрисдикциях, посредством обязательного контроля сделок с контрагентами, расположенными на территории низконалоговых юрисдикций. Однако помимо данной меры для Российской Федерации являлось бы несомненно выгодным заключение соглашений об обмене информацией с оффшорными юрисдикциями, например, такими, как Лихтенштейн, Британские Виргинские острова и другие.

Иным важным моментом при реализации положений вышеуказанных соглашений является приведение законодательной и нормативной базы в соответствие с требованиями и рекомендациями ОЭСР, что позволит существенно повысить эффективность обмена информацией.

Также неотъемлемой частью повышения эффективности международного сотрудниче-

¹⁷ Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust & Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. P. 16.



ства по налоговым вопросам является участие в проводимых экспертами по международному налогообложению ОЭСР семинарах и форумах для получения технической помощи, знаний, а также обмена опытом, разработки единого подхода к разрешению споров, связанных с международным налогообложением.

Для Российской Федерации эффективный обмен информацией по налоговым вопросам является очень важным и необходимым инструментом для обеспечения выполнения и

соблюдения ее налогоплательщиками налогового законодательства. Поскольку все большее число налогоплательщиков постоянно вовлекается в трансграничную деятельность, и только благодаря налоговой информации, предоставляемой партнерами по соглашениям (конвенциям) об избежании двойного налогообложения, Российская Федерация может контролировать правильность соблюдения налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов и сборов.

Библиография:

1. Кучеров И.И. Международное налоговое право: учебник. — М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2007. — С. 312.
2. Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. — P. 10–155.

References (transliteration):

1. Kucherov I.I. Mezhdunarodnoe nalogovoe pravo: uchebnik. — M.: ЗАО «YurInfoR», 2007. — S. 312.
2. Exchange of Information and Bank Secrecy, edited by Alexander Rust&Eric Fort, Wolters Kluwer, 2012. — P. 10–155.

Материал получен редакцией 3 мая 2013 г.