

Международное "антиофшорное" регулирование.

Современное состояние и перспективы

Введение

В настоящее время одним из стандартных инструментов международного налогового планирования является офшорная компания. Это компания в безналоговой или низконалоговой юрисдикции (офшорной зоне), используемая в тех или иных схемах минимизации налогов. Такие схемы вполне могут быть стопроцентно законными. Однако офшорные компании, как, впрочем, и любой инструмент, могут использоваться и в незаконных целях.

С момента зарождения современных офшорных зон правительствами развитых стран (которые в наибольшей степени недовольны их деятельностью) ведется более или менее интенсивная борьба против офшоров и их пользователей. Типичным приемом такой борьбы является составление "черных списков" офшорных юрисдикций, компании из которых затем подвергаются той или иной дискриминации при операциях с резидентами данной страны.

В последние годы в связи с общей глобализацией международного бизнеса возросло как участие офшорного сектора в мировой экономике, так и озабоченность мирового сообщества проистекающими отсюда потенциальными угрозами для мировой финансовой системы. Если раньше "антиофшорная" борьба была внутренним делом каждого отдельного государства, то теперь она принимает поистине всемирный размах. Теперь в ней активно участвуют (или даже возглавляют ее) такие международные организации как ОЭСР, FATF, а также ООН, ЕС и другие.

Попытаемся разобраться, с чем же именно идет борьба, какие цели при этом преследуются, каковы достигнутые успехи, и какого развития событий можно ожидать в дальнейшем.

Пожалуй, основные претензии, предъявляемые к офшорным зонам, сводятся к двум.

1. Нечестная налоговая конкуренция.
2. Содействие криминалу (прежде всего, в "отмывании" денег).

Эти два обвинения носят совершенно разный характер, поэтому и борьба ведется по двум различным направлениям. Первая линия разрабатывается при ведущей роли ОЭСР, вторая - FATF. Собственно говоря, при этом речь идет о борьбе не с офшорами как таковыми, а именно с указанными негативными явлениями. Отметим, что в обоих случаях претензии имеются также и к государствам, которые никак не являются офшорными, например, к США - по линии ОЭСР, или к России - по линии FATF. Однако наиболее ярко эти проблемы проявляются именно в офшорных зонах. Соответственно на них и сосредоточено особое внимание этих международных организаций.

Международное давление на офшорные зоны может, как показывает практика, быть весьма эффективным. Однако реальные меры воздействия принимаются на уровне национальных законодательств, с использованием в том числе и рекомендаций международных организаций. Ниже мы рассмотрим, как этот действует этот механизм в США.

Обвинение №1: Офшорные зоны ведут нечестную налоговую конкуренцию

Исторически налоговые системы создавались прежде всего для обслуживания нужд каждой конкретной страны. Однако в ходе глобализации экономики влияние налоговой системы каждой страны на другие страны радикально возросло. Дело в том, что с ликвидацией или уменьшением неналоговых барьеров финансовый капитал приобрел невиданную ранее мобильность, то есть способность легко перемещаться из одной страны в другую, в зависимости от благоприятности местных условий. В результате ставка налогообложения стала одним из важнейших факторов конкуренции между странами за привлечение капитала.

Претензии к офшорным зонам заключаются в том, что, устанавливая нулевую или номинальную ставку налогообложения, они занимаются "налоговым демпингом", переманивая мобильный капитал из других стран. Тем самым они разрушают налоговую базу этих стран, поощряют уклонение от налогов, и вынуждают переносить бремя налогообложения на менее мобильные налоговые базы (труд, недвижимость, потребление). Соответственно, происходит искажение структуры экономических стимулов неофшорных экономик. С этой точки зрения пользователей офшорных компаний, живущие в странах с высоким налогообложением, можно назвать "безбилетниками", так как они пользуются социальными благами, оплаченными налогоплательщиками этих стран, но свой налоговый вклад вносить за это не желают. А сами офшорные зоны - тоже "безбилетники" мировой экономики, беззастенчиво пользующиеся общественным богатством, создаваемым другими странами.

Претензии эти вполне понятны. Однако заслуживает внимания и точка зрения противной стороны. Нет никакой разумной причины для того, чтобы налоговые системы всех стран мира были одинаковы. Нет также причин и для того, чтобы все страны были обязаны устанавливать одинаковый или даже просто сопоставимый уровень налогообложения. Каждая страна имеет свои уникальные условия - у кого-то много природных ресурсов, у кого-то - рабочей силы, у кого-то - плодородной земли. В большинстве же офшорных зон чуть ли не единственным "национальным ресурсом" является именно возможность привлечения международных инвесторов - как низкими налоговыми ставками, так и созданием для них благоприятного инвестиционного климата в целом, включая инфраструктуру, коммуникации, персонал и т.д. А создание такого благоприятного климата уже никак не назовешь нечестной конкуренцией.

Что касается "похищения налоговой базы", то тут не все так очевидно. Действительно, если, скажем, британская компания ведет розничную торговлю в Англии, то никакого сомнения относительно "законной принадлежности" налоговой базы именно Великобритании не возникает. Но если та же британская компания занимается, предположим, международной торговлей (покупает товар в Германии и продает его во Францию) или инвестирует средства в японские акции? Полученные доходы будут также облагаться налогом в Англии, но насколько очевидна неотъемлемая принадлежность именно Великобритании налоговой базы в этом случае? И почему бы транснациональной корпорации, пусть даже со штаб-квартирой в Англии, не передать такие функции, скажем, своему подразделению на Британских Виргинских островах, если это позволяет сэконо- мить на налогах?

Так может быть, перемещение финансового бизнеса на Багамские и прочие острова - столь же закономерный процесс, как и перемещение производства, скажем, бытовой электроники из США и Европы - в Малайзию и Тайвань?

Таким образом, здесь речь идет о конфликте, в общем-то, законных интересов двух разных групп стран. Процесс разрешения конфликта идет не просто, но в целом успешно. Конечно, у развитых стран гораздо больше возможностей для давления на своих оппонентов, но нельзя сказать, чтобы аргументы офшорных стран остаются совсем не услышанными - политика развитых стран нередко корректируется с учетом этих аргументов.

Пожалуй, лидирующую роль в борьбе с нечестной налоговой конкуренцией играет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В настоящее время в эту организацию входит 30 государств, в том числе большинство крупнейших индустриальных держав мира. Россия в нее не входит, не входит в нее и ни одно "налоговое убежище". Впервые ОЭСР всерьез заинтересовалась данной проблемой в 1996 г., а в 1998 г. вышел объемистый доклад "Вредоносная налоговая конкуренция", где были сформулированы как критерии для определения того, какая налоговая практика является "вредоносной", так и методы борьбы с ней. В докладе рассматривались в качестве вредоносных не только "налоговые убежища", но также и некоторые преференциальные налоговые режимы, предоставляемые другими странами, в том числе членами ОЭСР. Сразу же возник раскол в рядах самой ОЭСР, так как Люксембург и Швейцария отказались признать основные положения доклада. Признав существование самой проблемы, эти страны сочли доклад поверхностным и искусственно сфокусированным на проблемах налоговой конкуренции именно в области финансового капитала. Это, в общем, неудивительно, так как эти страны (в числе прочих) известны как предоставляющие те самые преференциальные режимы, которые доклад рассматривает как вредоносные. Мы не будем подробно рассматривать вопросы преференциальных режимов, а сосредоточимся именно на "налоговых убежищах" или, иначе говоря, офшорных зонах.

Критерии определения налогового убежища со времени выхода доклада подверглись некоторому пересмотру (в сторону смягчения) и в настоящее время выглядят так:

1. Нулевое или номинальное налогообложение.
2. Строгая секретность и отсутствие эффективного обмена информацией (с налоговыми органами других стран).
3. Недостаточная прозрачность в действии закона и административных правил.

При этом сам по себе первый критерий не считается достаточным для обвинения во вредоносной конкуренции, а лишь отправным моментом для изучения страны на предмет применимости второго или третьего критерия.

Что касается **методов борьбы с вредоносной практикой**, сама ОЭСР не имеет никаких полномочий на наложение санкций и т.п. Это остается компетенцией государств-участников, а ОЭСР предлагает им свои рекомендации. Эти рекомендации (а их 19) включают три основные группы.

1. Рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства.

Сюда входят рекомендации по введению в налоговую систему стран-участниц ОЭСР правил, ликвидирующих выгоды от использования офшоров (в частности, законодательства о контролируемых иностранных компаниях, см. подробнее в разделе о США); по облегчению доступа налоговых властей к банковской информации; по отчетности резидентов в отношении зарубежных операций и др.

2. Рекомендации, касающиеся налоговых договоров.

Внесение в налоговые договоры стран-участниц ОЭСР положений по обмену информацией и взаимодействию налоговых органов; положений, исключающих использование договора офшорными компаниями; отказ от заключения договоров с налоговыми убежищами и др.

3. Рекомендации, касающиеся международного сотрудничества.

Создание постоянно действующего Форума по вредоносной налоговой конкуренции для воплощения в жизнь рекомендаций; подготовка официального списка "налоговых убежищ"; воздействие на "налоговые убежища" через страны, имеющие с ними близкие связи; разработка принципов правильного налогового администрирования; организация взаимодействия со странами, не входящими в ОЭСР.

Кроме того, в докладе были предложены к рассмотрению некоторые другие меры, не получившие статуса официальных рекомендаций. Рекомендации носят в основном налоговый характер, то есть странам-участницам предлагается следовать определенным правилам в своем налоговом законодательстве, делающим невыгодным или невозможным использование офшоров. Однако упоминается и возможность неналоговых мер, то есть, надо понимать, карательных санкций как против пользователей офшоров, так и против самих "вредоносных" стран.

Но прежде всего надо было определиться, с кем именно ведется борьба. Упомянутый в третьем разделе список налоговых убежищ был подготовлен к 2000 г. и представлен в докладе, носящем на этот раз не такое устрашающее название, как предыдущий: он назывался "К глобальному налоговому сотрудничеству".

Кстати говоря, в этом же докладе был представлен и список преференциальных налоговых режимов (в количестве 47), также являющихся, по мнению авторов, вредоносными, но при этом предоставляемых самими странами-участницами ОЭСР. Как выяснилось, такие режимы (зачастую по несколько разных) имеются в 21 стране из 31 участника организации.

Возвращаясь к списку налоговых убежищ, надо отметить, что это не был в прямом смысле слова "черный список". Напротив, в докладе подчеркивалось, что список носит технический характер, просто перечисляя страны, формально удовлетворяющие критериям для определения налогового убежища. О контрмерах и санкциях речь пока не шла. Все перечисленные в списке страны призывались к сотрудничеству. А именно, им предлагалось сделать формальное заявление о принятии основных принципов доклада 1998 г. и дать обязательство в течение определенного срока изменить свое законодательство и практику таким образом, чтобы исключить вредоносную налоговую конкуренцию. А вот те, кто склонности к такому сотрудничеству не проявит, войдут в окончательный "черный список" стран, к которым будут применяться те или иные меры воздействия.

Надо сказать, что офшорные зоны в целом проявили готовность к диалогу. Еще до выхода доклада 2000 г. шесть стран (Бермудские острова, Каймановы острова, Кипр, Мальта, Маврикий и Сан-Марино) заявили о согласии с условиями ОЭСР и готовности скорректировать нужным образом свое законодательство. В виде вознаграждения они не были включены даже в технический список налоговых убежищ, хотя формально таковыми являлись. В остальном это был практически полный список существующих офшорных зон, включающий 35 стран и территорий. На настоящий момент большая часть стран, включенных в технический список, уже подала требуемые заявления. Эти страны обязались до 31 декабря 2005 г. улучшить прозрачность своей налоговой систе-

мы и обеспечить обмен налоговой информацией со странами ОЭСР. Еще три страны (Барбадос, Мальдивские острова, Тонга) были исключены из списка самой ОЭСР после более детального рассмотрения их законодательств. Остальные юрисдикции являются прямыми претендентами на включение в список налоговых убежищ, отказывающихся от сотрудничества, который сейчас готовится.

На настоящий момент это Андорра, Вануату, Либерия, Лихтенштейн, Маршалловы острова, Монако, Науру, Панама, Самоа.

Нельзя сказать, что офшорные зоны "сдаются без боя". Так, Вануату, тихоокеанское островное государство, известное своими офшорными банками, наотрез отказалось присоединиться к инициативе ОЭСР. Премьер-министр Вануату заявил, что его страна уже и так "продемонстрировала приверженность принципам эффективного международного сотрудничества и прозрачности" и достигла достаточного уровня регулирования офшорных банков и компаний, а что касается инициативы ОЭСР, то к ней у Вануату имеются "серьезные замечания". Было также подчеркнuto, что некоторые важные страны ОЭСР (Бельгия, Люксембург, Португалия и Швейцария) сами официально не признают тех стандартов, которые организация навязывает другим странам.

В марте 2001 г. была создана Международная организация по налогам и инвестициям (International Tax & Investment Organisation - ИТЮ), включающая на настоящее время 13 малых развивающихся государств, в основном из Карибского региона. Эта организация занята прежде всего именно противостоянием инициативе ОЭСР. Упор при этом также делается на то, что ОЭСР проводит политику "двойных стандартов", требуя от других стран того, что не выполняют ее собственные участники. В частности, справедливо указывается, что у такого члена ОЭСР, как Португалия, имеется своя собственная офшорная зона на острове Мадейра. Если к ней не будут применяться столь же суровые требования, что и к другим зонам, это вполне может привести к перетеканию офшорных капиталов на Мадейру, что будет способствовать обогащению элитного клуба ОЭСР за счет малых развивающихся государств.

Между прочим, некоторые из поданных "заявлений о сотрудничестве" предполагают в качестве необходимого условия требование, чтобы не только все офшорные юрисдикции, но и все страны ОЭСР официально обязались придерживаться тех же самых стандартов, причем для приведения законодательства в соответствие с этими стандартами должны быть установлены те же самые сроки (так называемая "оговорка Острова Мэн"). В противном случае заявления вполне могут быть отозваны.

Несколько неожиданную поддержку получили офшорные зоны со стороны США, которые ранее, до прихода в Белый дом Дж. Буша-младшего, демонстрировали полную солидарность с инициативой ОЭСР. В мае 2001 Секретарь казначейства США Пол О'Нил сделал заявление, где, если отвлечься от дипломатических выражений, выражалась озабоченность США тем, что инициативу ОЭСР можно расценить как попытку заставить страны с низким уровнем налогообложения увеличить этот уровень и в целом как попытку вмешательства во внутренние налоговые дела других стран. Поддержав идею необходимости эффективного обмена информацией, США тем не менее сочли инициативу ОЭСР чрезмерно широкой и фактически устранились от ее поддержки. Возможно, причина тут в том, что нынешняя администрация США декларирует стремление к снижению налогов. А может быть, дело в том, что США сами оказались в списке стран, замешанных во вредоносной налоговой конкуренции (преференциальный режим под названием "Корпорация по про-

дажам за рубеж" - Foreign Sales Corporation, FSC). Так или иначе, позиция ОЭСР заметно пошатнулась.

ОЭСР приходится проявлять гибкость. Как уже отмечалось, исходные критерии для определения налогового убежища были несколько смягчены. А именно, был отброшен критерий отсутствия существенной деятельности компании в стране регистрации, вызвавший критику офшорных государств. Также было особо подчеркнуто, что нулевая или малая ставка налога сама по себе не считается криминалом, а озабоченность ОЭСР касается только вопросов прозрачности и обмена информацией. Было установлено, что согласованные действия против "несотрудничающих" офшорных зон начнутся не ранее апреля 2003 г. Именно до этого срока все страны-участницы ОЭСР должны принять на себя обязательства по принятию аналогичных стандартов в своих собственных законодательствах. Правда, пока неясно, удастся ли заставить упомянутые страны-диссиденты сделать это в указанные сроки, и какие будут приняты меры в противном случае. Если же этого не произойдет, успех всей инициативы окажется под вопросом.

В заключение отметим, что ОЭСР не одинока в своей борьбе с нечестной налоговой конкуренцией. Такая борьба идет, например, и в рамках Европейского Союза. В частности, Комиссия ЕС в 1997 г. выпустила свой доклад о вредоносной налоговой конкуренции в ЕС. А в июле 2001 г. она (в русле деятельности, намеченном этим докладом) инициировала расследование в связи с 11 корпоративными налоговыми схемами в 8 странах ЕС на предмет того, насколько эти схемы соответствуют самому договору Европейского Союза. Из офшорных зон в ЕС входит только одна - Гибралтар. Расследованию подвергнуты два налоговых режима этой страны - компании типа Exempt и Qualifying. Гибралтар пытается оспорить правомерность самого этого расследования в судебном порядке (в Европейском суде), но пока безуспешно.

Помимо нечестной налоговой конкуренции между странами-участницами, ЕС борется и с "внешними врагами". Однако не столько с офшорными зонами, сколько с США. В 1998 г. ЕС подал жалобу во Всемирную торговую организацию (ВТО) на уже упоминавшийся режим FSC, введенный США для поощрения экспорта. Суть режима состоит в частичном освобождении от налога доходов, связанных с продажами за рубеж, что, по мнению ЕС, противоречит правилам ВТО. ВТО поддержала ЕС, и в 2000 г. США пришлось внести изменения в свое законодательство. Эти поправки, однако, не удовлетворили ЕС, который вновь был поддержан ВТО (апелляционный совет, январь 2002 г.). Это открывает путь санкциям ЕС против США в виде повышения таможенных тарифов на общую сумму около 4 млрд. долл. ежегодно. Впрочем, это уже выходит за рамки офшорной тематики.

Обвинение №2: Офшорные зоны содействуют криминалу в отмывании денег

Второе, гораздо более серьезное обвинение, предъявляемое офшорным зонам, состоит в том, что предлагаемые ими структуры служат орудием преступников для отмывания денег, а также для финансирования их преступной деятельности, в том числе террористической.

Что же понимается под отмыванием денег? Это жаргонное выражение прочно вошло не только в газетную лексику, но и в официальные документы, даже в законодательные акты. Не все, однако, осознают, что именно оно означает, а потому иногда ошибочно полагают, что любой владелец офшорной компании автоматически попадает в категорию "отмывающих".

Цель многих преступлений - получение дохода. Нелегальная торговля оружием, контрабанда, торговля наркотиками, мошеннические финансовые схемы - эти и другие виды преступлений могут приносить огромную прибыль, как правило, в виде наличных денег. Для того чтобы воспользоваться плодами своей деятельности, преступники должны "легализовать" свои доходы, то есть замаскировать их происхождение и придать им видимость законных. Для этого деньги обычно обращаются в безналичную форму, потом проходят более или менее длинную цепочку превращений и затем возвращаются в легальную экономику. Такой процесс и называется "отмыванием грязных денег".

Схемы по отмыванию денег следует отличать от корпоративных схем, целью которых является минимизация налогообложения. Как уже отмечалось, такие налоговые схемы могут быть и стопроцентно законными. Но даже в тех случаях, когда они содержат какие-то чисто налоговые нарушения, это еще не делает их объектом законодательства об отмывании.

Масштабы проблемы впечатляют. По оценкам Международного валютного фонда, общемировой объем отмываемых денег составляет от 2 до 5 процентов мирового ВВП. Это величина порядка одного триллиона долларов в год, что примерно соответствует ВВП европейской страны средних размеров. Это явление не только поддерживает жизнедеятельность преступного сообщества (не будь возможности отмыть доходы, многие виды преступности просто исчезли бы), но и разлагающе влияет на остальную часть общества, так как значительные денежные ресурсы позволяют криминалу оказывать воздействие на финансовые и государственные структуры и даже проникать в них. Возможны также неблагоприятные макроэкономические последствия в виде искажения структуры спроса на деньги и т.п.

Мировое сообщество не сидит сложа руки. Помимо мер, принимаемых отдельными странами, борьба ведется и на межгосударственном уровне. С конца 80-х годов ООН ведет деятельность в этом направлении; в рамках организации подписан целый ряд конвенций, деклараций и резолюций. Также с конца 80-х готовит и предлагает свои рекомендации по этому вопросу Базельский комитет по надзору за банковской деятельностью, совещательный орган, объединяющий центральные банки 13 развитых государств. А в 1989 г. на встрече "Большой семерки" в Париже была создана Группа финансового противодействия отмыванию денег (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF). С тех пор именно эта межправительственная организация играет лидирующую роль во всемирной борьбе с отмыванием капиталов. По ее образцу были созданы несколько подобных региональных групп, объединяющих страны Карибского региона, Азии, Европы, южной Африки. Ожидается создание таких же групп по западной Африке и Латинской Америке. Многие другие международные объединения, такие как Европейский союз, Совет Европы, Организация американских государств выработали стандарты противодействия отмыванию капиталов для своих участников.

Рассмотрим подробнее деятельность признанного лидера в этой области - FATF. (В силу многовариантности перевода общепринятой русской аббревиатуры, видимо, не существует, так что будем использовать английскую.) В настоящее время организация объединяет 29 государств-участников плюс Европейскую комиссию и Совет сотрудничества Персидского залива. В нее входят крупнейшие развитые государства, но входят также, например, Гонконг и Сингапур. Россия не является членом FATF. Секретариат FATF расположен в штаб-квартире ОЭСР в Париже, но сама организация является совершенно самостоятельной, а не подразделением ОЭСР.

FATF выработала так называемые "**40 рекомендаций**", которых должны придерживаться ее участники для **предотвращения отмыывания капиталов**. Они делятся на три основные группы.

1. Рекомендации, относящиеся к национальному законодательству

Предлагается, в соответствии с Венской конвенцией ООН от 1988 г., включить отмыывание денег в список уголовных преступлений; законодательно предусмотреть возможность конфискации собственности, полученной таким путем.

2. Рекомендации, относящиеся к финансовой системе

Рекомендуется предъявлять определенные требования к финансовым институтам в отношении идентификации клиента (банки должны следовать принципу "Знай своего клиента", то есть знать подлинного бенефициара счета); требования в отношении хранения записей транзакций; банки должны сообщать властям о подозрительных операциях; обращать особое внимание на операции со странами, не выполняющими данные рекомендации; регулирующие органы должны контролировать выполнение рекомендаций.

3. Рекомендации по международному сотрудничеству

Рекомендации касаются обмена информацией; сотрудничества в расследовании дел по отмыыванию, а также по конфискации отмытых капиталов и экстрадиции преступников.

Следующим шагом организации была инициатива по выявлению так называемых "**стран и территорий, отказывающихся от сотрудничества**" (Non-Cooperative Countries and Territories - NCCT) и по противодействию им. Естественно, имеется в виду сотрудничество именно в области борьбы с отмыыванием. В 2000 г. был выпущен доклад, сформулировавший **25 основных критериев** для определения таких юрисдикций. Критерии составлялись на основе "сорока рекомендаций" и делятся на следующие группы.

1. Недостатки в финансовом регулировании

Недостатки в регулировании и лицензировании финансовых институтов, в процедурах идентификации клиентов, чрезмерная банковская секретность, отсутствие системы сообщения о подозрительных операциях.

2. Недостатки в других видах регулирования

Недостаточность системы регистрации юридических лиц и идентификации их бенефициаров.

3. Препятствия международному сотрудничеству

Отказ от обмена информацией и иного сотрудничества по административным и уголовным делам.

4. Недостаточные ресурсы, предназначенные для борьбы с отмыыванием

Выделение недостаточных ресурсов, отсутствие централизованного органа анализа подозрительных транзакций.

К юрисдикциям, попадающим под эти критерии, предлагалось применять определенные **меры воздействия**.

1. При открытии счетов их резидентам в странах FATF - особо жесткая процедура идентификации клиента.
2. Особое внимание и сообщение в органы о транзакциях с резидентами этих стран.
3. Ограничение или даже запрещение финансовых транзакций с особо злостными странами-нарушителями.

В том же 2000 г. впервые увидел свет так называемый черный список FATF, то есть список стран и территорий, официально признанных "несотрудничающими". И здесь мы наконец возвращаемся к собственно "антиофшорной" тематике, так как из 15 стран, представленных в списке, абсолютное большинство были офшорными зонами. Однако там же присутствовали и такие страны как Ливан, Израиль, Филиппины и, увы, Россия.

Остановимся здесь более подробно на вопросе о наличии связи между офшорами и отмыванием капитала. Как мы видим, ни в рекомендациях FATF, ни в ее критериях для определения "неправильных" стран ничего не говорится о налоговом режиме. Это и понятно. Ведь сама по себе нулевая ставка налога еще не делает компанию преступным инструментом, хотя и может играть некоторую роль при выборе преступниками места деятельности. Значительно более важную роль играет режим секретности, предоставляемый той или иной территорией. Действительно, многие офшорные зоны предоставляют подобный режим. Но не только они: скажем, Швейцария всегда, или, во всяком случае, до последнего времени, также чрезвычайно щепетильно относилась к банковской тайне. Кроме того, даже строгое следование рекомендациям FATF не гарантирует финансовую систему от возможности отмывания капиталов, хотя и снижает степень риска. Поэтому не лишено основания мнение, что большая часть криминальных капиталов отмывается вовсе не через офшорные зоны, а через банки Лондона, Нью-Йорка и других крупных финансовых центров.

С другой стороны, было бы удивительно, если бы преступники не попытались воспользоваться в своих интересах преимуществами, предоставляемыми офшорными зонами, а значит, отмывание происходит и через них. Это понимают и правительства этих стран и территорий. Многие страны, попавшие в список, включая большинство офшорных зон, проявили полное понимание проблемы и готовность к сотрудничеству с FATF. Никто не заинтересован в том, чтобы его страну ассоциировали с организованной преступностью и подвергали санкциям. За прошедшее время в большинстве офшорных зон и прочих странах разработаны и введены в действие законодательства и правила, соответствующие "сорока рекомендациям", прежде всего, специальные законодательные акты по противодействию отмыванию.

Работа эта продолжается. В частности, если говорить о последних событиях, в феврале 2002 г. сразу три британские зависимые территории, Гернси, Джерси и Остров Мэн, объявили о согласованных действиях по усилению борьбы с финансовыми преступлениями, отмыванием и финансированием терроризма. Предполагается внести в законодательства этих юрисдикций следующие нововведения.

1. Банки (здесь и далее то же относится и к другим финансовым институтам) обязаны не только знать своего клиента, но и смотреть дальше, то есть, если клиент является компанией, знать ее подлинных владельцев.

2. Повышенные требования к проверке банками клиентов: детальная проверка требуется даже в том случае, когда клиент рекомендован другим институтом, уже производившим проверку.
3. Банки начинают программу по приведению существующих счетов к новым стандартам (восполняют недостатки документации и т.д.).

Со своей стороны FATF всячески демонстрирует, что в ее подходе нет дискриминации, и все страны, как офшорные, так и неофшорные, должны придерживаться одних и тех же правил.

В 2001 г. "черный список" был дважды пересмотрен в свете текущего развития событий. Некоторые страны были выведены из него, некоторые включены. Был отмечен прогресс, достигнутый рядом стран, числящихся в списке, но пока что они оставлены в нем. На настоящее время **список FATF стран и территорий, отказывающихся от сотрудничества**, включает следующие юрисдикции.

1. Венгрия
2. Гватемала
3. Гренада
4. Доминика
5. Египет
6. Израиль
7. Индонезия
8. Ливан
9. Маршалловы острова
10. Мьянма
11. Науру
12. Нигерия
13. Ниуэ
14. Острова Кука
15. Россия
16. Сент-Винсент и Гренадины
17. Сент-Киттс и Невис
18. Украина

19. Филиппины

Как видим, теперь лишь меньшинство в списке составляют офшорные зоны. Очередной пересмотр списка готовится в июне 2002 г., и, вероятно, многие страны будут из него исключены. На настоящий момент из всех стран списка санкции официально введены только против Науру, крошечного островного государства в Тихом океане, известного своими офшорными банками. Хотя там и приняли по настоянию FATF законодательство против отмывания денег, но эти меры были признаны недостаточными, так как офшорный банковский сектор по-прежнему недостаточно регулируется. Россия избежала санкций чуть ли не в последний момент, приняв 7 августа 2001 г. (крайний срок был 30 сентября) закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем". А 1 ноября 2001 г. указом президента был образован Комитет РФ по финансовому мониторингу, ответственный за организацию и координацию работы в этом направлении

Вопрос, по-видимому, действительно назрел. По заявлению Центрального банка России, в одном только 1998 г. российские банки перечислили на счета банков, зарегистрированных на Науру, около 70 млрд. долл., что примерно соответствует годовому объему всего российского экспорта за этот год. Став достоянием гласности, эта цифра потрясла мировую общественность. Особенно в свете состоявшегося в том же году дефолта России по внешним долгам - на гораздо меньшую сумму. Деньги были немедленно объявлены отмытыми деньгами русской мафии. В газетных статьях пошли в ход выражения типа "величайшее в истории единовременное похищение национальных ресурсов" (это, впрочем, относилось к итогам всего десятилетия в целом). Не в последнюю очередь благодаря именно этому факту как Науру, так и Россия прочно утвердились в "черном списке" FATF.

Справедливости ради здесь нужно заметить следующее. Конечно, не стоит умалять опасности российской организованной преступности. Но все же нет никакого сомнения, что абсолютно большая часть этих денег представляла собой вовсе не отмытые криминальные капиталы в том смысле, как их определяют в основополагающие документы FATF. На самом деле это были в основном денежные потоки, связанные с так называемым "реинвойсингом", то есть импортными схемами, при которых товары приобретаются у зарубежного поставщика не напрямую, а через промежуточное звено - офшорную компанию. Цель этого - сэкономить на налогах и импортных пошлинах. Затем товар ввозится в Россию, где вполне легально проходит таможенное оформление и продается, а деньги идут на новые закупки. Подобный цикл повторяется неоднократно в течение года (следовательно, один и тот же оборотный капитал мог быть засчитан в общую сумму несколько раз). Таким образом, речь идет о банальной налоговой схеме, или даже, выражаясь более громоздче, о налоговом планировании, что отнюдь не эквивалентно отмыванию денег. Кстати говоря, упомянутый российский закон о противодействии легализации четко отделяет отмывание денег от чисто налоговых правонарушений.

Все вышесказанное выдвигает на первый план проблему компетентности людей, призванных бороться с проблемой, как на уровне каждой отдельной страны, так и в международном масштабе. Их уровень подготовки должен быть достаточен для того, чтобы, с одной стороны, разобраться в средствах и методах, используемых преступниками, а, с другой, провести черту между действительными и мнимыми преступлениями или между более серьезными и менее серьезными нарушениями, и не допустить нарушения прав человека под лозунгом борьбы с преступностью.

После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. деятельность FATF получила новый импульс. Теперь, помимо вопросов отмыwania денег, организация занимается также противодействием финансированию терроризма. Для этого потребовалось расширить мандат группы, так как помимо криминальных денег терроризм может также финансироваться и из средств "чистого" происхождения (частные и государственные пожертвования, предпринимательская деятельность). Группа выработала рекомендации по борьбе с финансированием терроризма, в целом следующие в том же русле, что и рекомендации по борьбе с отмыwанием. Они включают следующее.

1. Ратификация соответствующих конвенций ООН
2. Включение в список уголовных преступлений финансирования терроризма
3. Замораживание и конфискация активов террористов
4. Сообщение о подозрительных транзакциях
5. Международное сотрудничество
6. Контроль над небанковскими системами перевода денег
7. Контроль за банковскими переводами
8. Контроль за некоммерческими организациями

Новым словом здесь является то, что пристальное внимание направлено не только на операции с наличностью, но и на безналичные переводы. Предлагается обращать особое внимание на получателей и отправителей крупных сумм неясного назначения.

Все страны призываются к проведению оценки своего собственного законодательства и практики на предмет соответствия этим рекомендациям. По членам FATF такое анкетирование уже проведено, по прочим странам процесс идет. Дальнейшие шаги будут определены позже. Возможно, будет составлен отдельный "черный список", но, скорее всего, будет пересматриваться в свете новых требований уже существующий список "несотрудничающих" стран. Очевидно, как и в случае отмыwania денег, контрмеры не будут специфически направлены на офшорные юрисдикции, но могут их серьезно затронуть, в силу чего и упоминаются в этой статье.

"Антиофшорное" регулирование в США

Как уже упоминалось, ни ОЭСР, ни FATF не уполномочены непосредственно применять какие-либо меры воздействия к странам-нарушительницам. Их деятельность сводится к выработке рекомендаций, а санкции - это прерогатива каждой отдельной страны-участника организации. Страны эти, естественно, предпринимают рекомендованные меры только в соответствии со своим национальным законодательством. Рассмотрим, как это происходит в США.

Почему именно США? Эта страна представляет наибольший интерес для темы данной статьи. Дело в том, что американский доллар пока остается наиболее распространенным платежным средством в международных операциях, а все долларовые платежи проходят через корреспондентские счета в американских банках. Это значит, что такие расчеты могут быть заблокированы властями США. Соответственно, от американского законодательства и политики банков США в решающей степени

зависит сама возможность использования в международных операциях офшорных компаний, в том числе не имеющих никакого отношения к резидентам США, даже если сами по себе долларовые счета этих компаний находятся в банках других стран.

Строго говоря, "антиофшорного" законодательства как единого блока законов в США, да, собственно, и в других странах, не существует. Положения, имеющие то или иное отношение к офшорным компаниям, находятся в различных налоговых актах, положениях международных договоров, нормах, регулирующих банковскую деятельность и т.п.

Соответственно этому рассматриваемыми нами проблемами занимаются различные государственные органы. В основном эта работа происходит в рамках Казначейства США. В структуре исполнительной ветви власти США казначейство играет чрезвычайно важную роль. Это один из ключевых департаментов в кабинете президента, а его глава, секретарь казначейства, - одна из наиболее заметных политических фигур страны, наряду с президентом, вице-президентом и государственным секретарем. Казначейство США - это своего рода финансовое суперминистерство, структурными подразделениями которого являются такие бюро, как Служба внутренних доходов (Internal Revenue Service - IRS), то есть федеральная налоговая служба, Таможенная служба США (U.S. Customs Service - USCS), Управление по контролю денежного обращения (Office of the Comptroller of the Currency - OCC), задачей которого является регулирование банковской деятельности, Группа противодействия финансовым преступлениям (Financial Crimes Enforcement Network - FinCEN), ведущая аналитическую и координационную работу по противодействию отмыванию денег, и другие. Также в рамках казначейства действует Управление контроля зарубежных активов (Office of Foreign Assets Control - OFAC), занимающееся осуществлением экономических санкций против зарубежных стран и организаций.

Рассмотрим подробнее разделы права, регулирующие вопросы, имеющие отношение к офшорам, и деятельность соответствующих органов.

В предыдущих разделах статьи речь шла о мерах, принимаемых на международном уровне к офшорным зонам и зарегистрированным там компаниям. При рассмотрении же "антиофшорного" законодательства каждой отдельной страны на первый план выступают меры, направленные на резидентов самой этой страны. Имеются в виду как владельцы офшорных компаний, так и лица, вступающие с такими компаниями в те или иные отношения, в особенности банки и другие финансовые институты.

1. Налоговое законодательство

Законы США, в полном соответствии с принципами либерализма, никак не препятствуют открытию американскими гражданами счетов за рубежом и учреждению ими зарубежных компаний. Однако налоговое законодательство сконструировано таким образом, чтобы исключить возможность легально уйти от уплаты налогов при помощи офшорных структур.

Много лет назад иностранные компании, не имеющие доходов в США, не входили в сферу действия налогового законодательства страны. Поэтому американские граждане могли на вполне законных основаниях получать, скажем, инвестиционный доход на имя принадлежащей им офшорной компании, таким образом избегая налогообложения в США этих доходов или, по крайней мере, получая отсрочку по этим налогам до момента распределения офшорной компанией дивидендов своему владельцу.

Однако уже в 1962 г. в законодательство были введены поправки, призванные исправить это положение. В настоящее время они выросли в набор чрезвычайно запутанных норм, известных как правила о контролируемых иностранных корпорациях (Controlled Foreign Corporations - CFC). Несмотря на всю техническую сложность этих правил, идея, стоящая за ними, очень проста. При выполнении определенных условий иностранная компания (корпорация) считается "контролируемой", имеется в виду - резидентами США. В этом случае каждый американский акционер такой компании обязан учесть в составе своих собственных налогооблагаемых доходов долю прибыли компании, соответствующую его доле в капитале компании. Причем он обязан сделать это даже в том случае, когда фактического распределения этого дохода акционерам не производилось. При этом если контролируемая компания уплачивала налоги со своего дохода в стране регистрации, эта сумма зачитывается при уплате налогов в США.

Выражаясь технически (хотя и опуская многочисленные нюансы), под американским акционером здесь имеется в виду лицо, прямо или косвенно (то есть через трасты, номиналов, родственников и т.д.) владеющее 10% голосующих акций корпорации или более, а "контролируемой" корпорация считается, если американские акционеры владеют более чем 50% голосующих акций или капитала.

Акционер контролируемой иностранной корпорации обязан подавать соответствующую отчетность в налоговую службу (IRS), и, разумеется, уплачивать причитающиеся с него налоги. Неуплата налогов или даже просто неподача отчетности, пусть даже налогооблагаемых доходов и не было, влечет серьезные санкции к нарушителям.

Таким образом, прямолинейное использование офшорных компаний как средства экономии на налогах не дает в большинстве случаев никакого экономического эффекта. Хотя по-прежнему остается возможность легального использования офшоров в более продвинутых схемах, например, связанных со страхованием, но это уже скорее исключение из правил.

Конечно, возможно и "подпольное" использование офшоров. Если вся деятельность офшорной компании происходит за границей, а факт владения компанией американским резидентом достаточно хорошо замаскирован, можно надеяться на то, что информация об этой деятельности не дойдет до американской налоговой службы, и не подавать о ней никаких отчетов. Однако если учесть, что в большинстве случаев связь компании с владельцем так или иначе может быть документально прослежена, а также прозрачность американской банковской системы, расширяющаяся сеть договоров США по обмену налоговой информацией, снижение уровня секретности в большинстве офшорных зон, в конце концов, просто возможность того, что в налоговую службу заявит бывший деловой партнер или, скажем, бывшая жена, то ясно, что такой путь становится все более и более скользким.

2. Международные договоры

Таким образом, в связи с необходимостью контроля зарубежных корпораций, мы плавно переходим к вопросу "антиофшорных" положений, содержащихся в международных договорах США. Прежде всего нас будут интересовать договоры об исключении двойного налогообложения и договоры об обмене налоговой информацией.

В настоящее время из более чем полусотни договоров по двойному налогообложению, имеющихся у США, только два заключены с явными офшорными зонами - договоры с Барбадосом и Кипром.

Другие договоры, заключенные ранее с налоговыми убежищами, в том числе с Британскими Виргинскими островами, Нидерландскими Антильскими островами, были расторгнуты - именно с целью ликвидировать предоставление налоговых льгот офшорным компаниям. Это положило конец применению целого ряда распространенных налоговых схем, в частности, так называемого "голландского сэндвича" (антильский холдинг, владеющий нидерландским холдингом, владеющий другим антильским холдингом, который владеет собственностью в США).

Большинство таких договоров носит типовой характер. Последние из них основаны на "Модельной налоговой конвенции по избежанию двойного налогообложения и предотвращению уклонения от налогов в отношении налога на доход", которая была официально принята в США в 1996 г. Она, в свою очередь, повторяет основные положения модели налогового договора, рекомендованной ОЭСР. Не будем углубляться в тонкости каждого отдельного налогового соглашения США, а рассмотрим внимательнее модельный договор. К интересующей нас тематике имеют отношения следующие положения.

Во-первых, это условия, определяющие местонахождение (резидентность) лиц, в том числе юридических, к которым применяется договор. Оно определяется как страна, где лицо подлежит налогообложению по тем или иным признакам. Для компаний это, как правило, место инкорпорации. Однако упомянута также возможность определения резидентности по месту нахождения менеджмента, что оставляет возможность для признания в некоторых случаях зарубежного юридического лица с управлением из США американским налоговым резидентом. Кроме того, особо оговаривается, что лицо (компания), подлежащее налогообложению в стране только по доходам из источников в этой стране, не считается ее резидентом. Таким образом, офшорные компании, не облагаемые налогом на свой международный доход, не попадают по действие договора.

Во-вторых, это положения, связанные с так называемыми ассоциированными предприятиями. Если из двух предприятий, находящихся одно в США, а другое - во второй стране-участнице договора, одно контролируется другим или оба контролируется одними и теми же лицами, то они считаются ассоциированными. Если благодаря этому доходы, связанные с их коммерческими операциями, искусственно перераспределяются между ними (например, манипуляция контрактными ценами с целью уменьшения налогообложения - уже упоминавшийся "реинвойсинг"), то по согласованию налоговых органов двух стран эти доходы могут быть пересчитаны к "правильному" состоянию и соответственно обложены налогом.

В третьих, это статья, описывающая ограничения на налоговые льготы, применяемые по договору. Если отвлечься от технических подробностей, суть ее сводится к тому, что льготы по американским налогам полагаются не всем компаниям-резидентам другой страны, а только тем, которые более чем на 50% принадлежат резидентам этой страны (с некоторыми исключениями, в частности, для компаний, акции которых котируются на бирже). Ясно, что это положение также направлено на ограничение возможностей использования американцами зарубежных структур. Однако если зарубежная компания принадлежит, допустим, российским резидентам (а не резидентам страны ее регистрации) то она также может лишиться льгот.

И, наконец, это раздел, связанный с обменом налоговой информацией. В соответствии с ним стороны обязуются обмениваться информацией, имеющей отношение к налогообложению, включая налоги, не затрагиваемые основной частью соглашения. В том числе компетентные органы уполномочены по запросу другой страны получать и передавать информацию, хранящуюся в банках, у номинальных держателей акций, регистрационных агентов и т.д. При необходимости налоговые

органы двух стран могут собирать по поручению другой страны причитающиеся там налоги. Предусматривается даже возможность проведения налоговых проверок властями одной страны в другой стране, правда, с согласия самих поверяемых.

Помимо договоров об исключении двойного налогообложения у США имеются и отдельные договоры по обмену налоговой информацией. Причем, в отличие от договоров первого типа, особенно интенсивно они заключаются именно с офшорными зонами. В последние несколько месяцев были заключены подобные соглашения с такими юрисдикциями как Каймановы острова, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Британские Виргинские острова, Нидерландские Антильские острова, и этот процесс продолжается. Все эти соглашения написаны практически "под копирку" и следуют той же схеме, которая была принята для соответствующего раздела договоров по двойному налогообложению (см. предыдущий абзац).

Несмотря на упоминавшиеся временные разногласия США и ОЭСР, несомненно, что такой впечатляющий прогресс в деле заключения соглашений по обмену информацией достигнут не в последнюю очередь именно благодаря участию США в налоговой инициативе ОЭСР, рассматривавшейся в первой части статьи. Таким развитием событий США вполне удовлетворены и, по-видимому, конфликт с ОЭСР можно считать исчерпанным. Более того, следует отметить, что все рассмотренные выше "антиофшорные" меры американских властей находятся в полном соответствии с рекомендациями ОЭСР.

3. Регулирование банковской деятельности

Все вышесказанное относилось главным образом к борьбе американских властей с офшорами как средством ухода от налогов своих собственных резидентов и практически не касалось офшоров, используемых резидентами других стран. Меры, рассматриваемые в этом разделе, направлены против отмывания денег и финансирования терроризма, соответственно они носят более глобальный характер и не зависят от того, кто именно является владельцем компании. Однако, как мы увидим, они напрямую затрагивают не только преступников, занимающихся отмыванием капиталов, но и зарубежных владельцев офшоров, использующих их в чисто налоговых целях.

Как уже упоминалось, общим регулированием банковской деятельности в США занимается Управление по контролю денежного обращения. Оно контролирует выполнение банками соответствующих законов. Важнейшие законодательные акты по банковскому регулированию, связанные с отмыванием - это Закон о банковской тайне и Закон о контроле над отмыванием денег.

Закон о банковской тайне был принят в 1970 г. Его название может ввести в заблуждение. На самом деле его скорее можно назвать законом об отмене банковской тайны, так как целью его является именно предоставление государству возможности контроля операций по любым банковским счетам. Его основные цели следующие.

4. Предотвращение отмывания денег и использования секретных счетов.
5. Создание "бумажного следа" для возможности расследования крупных операций с наличностью (в частности, отчетность банков по таким операциям).
6. Введение гражданской и уголовной ответственности за нарушение требований по подаче банками такой отчетности.

7. Увеличение возможностей обнаружения и расследования уголовных, налоговых и банковских нарушений.

Закон о контроле над отмыванием денег от 1986 г. придал отмыванию капиталов статус федерального уголовного преступления. Также им были введены три новых уголовных преступления, связанных с отмыванием через банки и финансовые институты.

1. Сознательное содействие в отмывании криминальных денег.
2. Сознательное участие в операции на сумму более 10 тыс. долл. с активами, полученными в результате отмывания.
3. Структурирование транзакций для избежания необходимости подавать отчетность в соответствии с Законом о банковской тайне.

Кроме того, в 2001 г. после событий 11 сентября был в экстренном порядке принят антитеррористический законодательный акт под несколько безумным названием "Объединить и усилить Америку путем предоставления соответствующих средств, необходимых для противодействия и противостояния терроризму". Сокращенно это звучит как "ПАТРИОТ США". (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism - **USA PATRIOT Act**). Закон известен тем, что предоставляет беспрецедентные полномочия спецслужбам по сбору необходимой им информации, в том числе по прослушиванию телефонных переговоров и контролю электронной почты. Но помимо этого, он также имеет прямое отношение к регулированию банковской деятельности. Составной частью "Патриотического акта" является **Закон о противодействии международному отмыванию денег и финансированию терроризма**. Он включает следующие важнейшие положения, имеющие отношение к интересующим нас вопросам.

Во-первых, секретарю казначейства предоставляются полномочия определять, операции с какими зарубежными юрисдикциями и финансовыми институтами являются подозрительными. Могут быть объявлены подозрительными также и отдельные классы транзакций. (По правде сказать, такое составление "черных списков" практиковалось и раньше, но теперь этой деятельности придан более официальный статус.) Закон дает возможность принятия определенных мер в отношении таких транзакций, хотя сам по себе таких мер не вводит.

1. В случае совершения подобных операций или при наличии (открытии) таких счетов к американским банкам могут быть предъявлены особо жесткие требования в отношении ведения записей и отчетности и в отношении определения бенефициаров.
2. При наличии или открытии американскими банками корреспондентских счетов "подозрительным" банкам и финансовым институтам последним может быть предъявлено требование идентификации всех своих клиентов и предоставления на них полной информации, как если бы эти клиенты сами имели счет в американском банке.
3. Для "особо подозрительных" юрисдикций и банков корреспондентские счета могут быть вообще запрещены.

Во-вторых, законом вводятся особые меры проверки клиента при открытии корреспондентских счетов и частных инвестиционных счетов (private banking accounts).

1. При открытии (или наличии) корреспондентских счетов для банков с офшорной лицензией (лицензией на работу только вне страны регистрации) или из "подозрительной" юрисдикции - идентификация его владельцев, особое внимание к операциям с таким банком, получение полной информации на все его банки-корреспонденты.
2. При открытии (или наличии) частных инвестиционных счетов (от 1 млн. долл.) - идентификация бенефициара, источника средств, особое внимание к счетам зарубежных политических деятелей.

В-третьих, полностью запрещены корреспондентские счета с зарубежными банками-"пустышками" (shell banks). Под таковыми подразумеваются банки, не имеющие физического присутствия (т.е. работающего офиса) ни в одной стране мира. Это не совсем то же самое, что офшорный банк, но, как правило, именно частные офшорные банки существуют без офиса и персонала, лишь в виде банковской лицензии и набора корреспондентских счетов, управляемых с ноутбука владельца банка. Более того, американские банки обязаны проследить, чтобы и у их зарубежных корреспондентов также не было корсчетов банков-"пустышек". Исключение сделано лишь для тех "пустышек", которые являются официально аффилированными с "настоящими" банками и подлежат соответствующему банковскому регулированию. Заметим, что банки-"пустышки", как и офшорные банки, определяются законом конструктивно, то есть без привязки к какому-либо "черному списку" юрисдикций.

И, наконец, закон предусматривает возможность ареста средств на межбанковских счетах в США.

Таким образом, можно сказать, что в результате введения в действия "Патриотического акта" фактически положен конец многолетней деятельности частных офшорных банков, которые, кстати, использовались отнюдь не только преступниками и террористами, и даже совсем не столько ими, сколько финансистами и банкирами. Отныне такие банки не имеют возможности открыть корсчет не только в США, но и в банке, имеющем корреспондентские отношения в США, то есть практически нигде. А без корсчета банк - это лишь набор документов. Поэтому упорство правительства Науру, не склонного ужесточать регулирование своих офшорных банков, обречено пропасть втуне - офшорный банковский бизнес мертв. Во всяком случае, в "карманной" его форме.

Если Управление по контролю денежного обращения занимается общим банковским регулированием, то деятельность Группы противодействия финансовым преступлениям (FinCEN) направленно именно на противодействие отмыванию. Группа была создана еще в 1990 г., а в 2001 г. все тем же "Патриотическим актом" ее статус был повышен до ранга бюро в составе казначейства (наравне с федеральной налоговой службой, таможенной службой, самим Управлением по контролю денежного обращения и т.д.). В функции группы входит сбор и анализ предоставляемой банками и прочей информации, имеющей отношение к отмыванию, а также координация работы всех государственных органов в данном направлении.

В частности, именно FinCEN публикует информацию о том, какие юрисдикции считаются "подозрительными". "Черный список" FinCEN близок к "черному списку" FATF, что не удивительно при ведущей роли США в последней, но не тождественен ему. Впрочем, американские банки применяют оба списка. На настоящий момент **список FinCEN** включает следующие страны и территории.

1. Гренада

2. Доминика
3. Египет
4. Израиль
5. Ливан
6. Маршалловы острова
7. Мьянма
8. Науру
9. Нигерия
10. Ниуэ
11. Острова Кука
12. Россия
13. Сент-Винсент и Гренадины
14. Сент-Киттс и Невис
15. Украина
16. Филиппины

Как видим, подобно списку FATF, этот список хотя и был в последнее время сильно "разбавлен" неофшорными юрисдикциями, но по-прежнему включает в себя ряд "классических" офшорных зон.

Что касается Науру, американским банкам было особо разъяснено, что в соответствии с положениями "Патриотического акта" о банках-"пустышках" и рекомендациями FATF, открытие корсчетов наурийским офшорным банкам запрещается.

4. Международные санкции

Помимо всего вышесказанного и наряду с ним, существуют ограничения и запреты на операции с теми или иными странами и лицами, связанные с международными экономическими и торговыми санкциями. Такие санкции вводятся в действие отдельными нормативными актами, многие из них введены в соответствии с резолюциями ООН. Осуществлением санкций занимается подразделение казначейства под названием Управление контроля зарубежных активов (OFAC), действующее на основе президентских полномочий военного времени и чрезвычайных ситуаций. Его задача - обнаружить и блокировать вражеские активы, оказавшиеся под контролем США.

В "**черном списке**" OFAC фигурируют страны и режимы, считающиеся террористическими, такие как Куба, Иран, Ирак, Северная Корея и т.д. (так называемые "страны-изгои"). Владельцев оф-

шорных компаний эта тема задевает лишь по касательной, поскольку в двух случаях эти страны оказались "по совместительству" офшорными зонами.

Во-первых, это **Либерия**. В 2001 г. на нее были наложены санкции за то, что ее правительство, как полагают, содействовало нелегальной продаже алмазов, за счет которой финансировалось повстанческое движение в соседней Сьерра-Леоне. Строго говоря, запрещен был именно импорт алмазов из Либерии, но тем не менее использование либерийских компаний для любых других целей стало после этого, мягко говоря, затруднительно.

Во-вторых, это **Югославия**, санкции на которую налагались и снимались дважды: в 1992-96 г.г. за войну в Боснии и в 1998-2001 г.г. за действия в Косово. Югославия, конечно, не является "классической" офшорной зоной. Однако в ее состав кроме Сербии входит также Черногория, пользующаяся значительной независимостью (фактически в процессе выхода из федерации). В Черногории в 1996 г. было принято законодательство, позволяющее создавать офшорные компании, в том числе и офшорные банки (кстати, в полном противоречии с федеральными законами). Эти банки приобрели, между прочим, большую популярность в среде российских банкиров и даже на некоторое время заменили наурийские банки в их офшорных операциях. Произошло это из-за того, что Центральный банк РФ включил Науру в свой собственный "черный список", впервые выпущенный в 1999 г., а Черногорию пропустил, исправив эту оплошность лишь в 2001 г. По некоторым оценкам, из приблизительно 1000 зарегистрированных в Черногории офшорных банков около 600 имели российские корни. После введения санкций против Югославии работа с черногорскими банками и компаниями стала проблематичной, так как платежи в их адрес в лучшем случае не принимались, а в худшем - могли быть заморожены, причем не только в США, но и в других странах мира, так как санкции носили международный характер.

Пострадали от американских санкций против Югославии и те, кто не имел никакого отношения ни к войне, ни к офшорам, ни к США, в том числе и российские организации. Например, югославские строители и строительные фирмы известны в России как мастера своего дела и имеют здесь много крупных и мелких контрактов. В период действия санкций исполнение этих контрактов оказалось под большим вопросом. Дело в том, что, как правило, расчеты по этим контрактам ведутся в долларах. Даже если деньги идут от заказчика к подрядчику из одного московского банка в другой московский же банк, они, при отсутствии корреспондентских отношений по доллару между этими банками, проходят через корсчет в США. Там эти деньги и блокировались.

Санкции давно уже сняты. Дальнейшие платежи разрешены и идут бесперебойно. Однако средства, замороженные в период действия санкций, остаются заблокированными. Для того чтобы их разморозить, требуется подать в OFAC заявление по специальной форме, сопроводив его всевозможной сопроводительной информацией. OFAC же отнюдь не торопится с рассмотрением заявок по существу, и скоро ли деньги будут возвращены владельцам - пока неясно. В результате в выигрыше оказались те югославские предприниматели, которые предусмотрительно вели свой бизнес от имени не югославских, а офшорных компаний, главным образом кипрских (из-за благоприятного налогового соглашения с Россией).

Помимо целых юрисдикций, OFAC осуществляет режим санкций и против отдельных **лиц и организаций**. Так, например, в 2001 г. санкции были введены против ряда российских предприятий, которые, как полагают в США, виновны в нарушении режима нераспространения оружия массового поражения. Речь идет о поставке ракетных технологий Ирану в период начиная с 1997 г. В этот список входят Главкосмос, Московский авиационный институт, Российский университет химиче-

ской технологии им. Менделеева и другие организации. Но тут мы опять выходим за рамки темы данной статьи.

Заключение

Таким образом, новости для владельцев офшорных компаний в основном неутешительные. "Налоговые оазисы", то есть зоны нулевого или льготного налогообложения продолжают свое существование. Однако под натиском мирового общественного мнения в лице ОЭСР и FATF, а также под давлением отдельных государств, прежде всего США, офшорные зоны, как, впрочем, и другие страны, вынуждены идти на подчас радикальный пересмотр своего законодательства.

1. Снижается степень банковской тайны. Уже сейчас во многих странах мира, в том числе почти во всех офшорных зонах, приняты законодательства против отмывания денег в соответствии с рекомендациями FATF, делающие банковскую систему прозрачной для властей и обязывающие банки требовать "прозрачности" от своих клиентов.
2. Повышается уровень прозрачности корпоративных структур. Те же законы об отмывании предполагают расширение возможности доступа властей к информации о реальных владельцах компании, пусть даже "прикрытых" номинальными держателями акций или акциями на предъявителя. Во многих юрисдикциях предъявительские акции уже запрещены, и этот процесс будет продолжаться.
3. Расширяется международный обмен налоговой информацией. Большинство налоговых убежищ уже подписались под соответствующими требованиями ОЭСР. Офшорные зоны наперебой заключают соглашения об обмене информацией - первым делом с США, на очереди и другие страны ОЭСР.
4. Те офшорные зоны, которые отказываются принять условия предъявленного им ультиматума, превращаются в изгоев, а предлагаемые ими структуры фактически теряют работоспособность.
5. Последними мерами США пресечена на корню деятельность "карманных" офшорных банков.

Все это означает только одно. Эпохе примитивного уклонения от налогов, а тем более отмывания капиталов при помощи "подпольных" офшоров приходит конец. Он наступит не сразу, ведь помимо готовности офшорных зон к сотрудничеству требуется еще достаточный уровень развития законодательства и административной практики, как их самих, так и налогооблагаемых стран, а также расширения сети международных договоров. (В частности, Россия не имеет договоров об обмене информацией с большинством налоговых зон, а, не будучи членом ОЭСР, не имеет реальных возможностей настоять на их заключении.) И все же дело идет именно к этому - к сворачиванию "подпольного" офшорного бизнеса.

Офшорные компании сохраняют свое значение как инструмент налогового планирования, но они будут использоваться в легальных схемах, допускаемых законодательствами стран, в которых ведется деятельность данной международной структуры.

Например, уже давно и вполне легально многие из крупнейших банков мира имеют свои отделения и дочерние банки в таких международных банковских центрах как Багамские острова или

Джерси. То есть эти банки на совершенно законных основаниях переводят ту часть своего бизнеса, для которой это юридически возможно и экономически осмысленно, в офшорную зону. Так, на Багамских островах действуют около 400 банков из 30 стран, общая сумма их активов составляет 200 млрд. долл. На Каймановых островах имеют лицензию около 600 банков, их общие активы - свыше 500 млрд. долл. На Джерси работают "всего" 64 банка из 17 стран, но в этот список входят все 10 крупнейших банков США (Бэнк оф Америка, Ситибэнк, ...), все 10 крупнейших банков Великобритании (Ройэл Бэнк оф Скотлэнд, Барклэйз Бэнк, ...), а также по крупнейшему банку из Швейцарии, Канады, Германии, Ирландии, Израиля, Нидерландов и Испании. Общая сумма банковских депозитов здесь превышает 130 млрд. фунтов ст. Ну и так далее - список юрисдикций можно продолжать.

Также на вполне законных основаниях существуют многочисленные офшорные инвестиционные фонды. Эти фонды привлекают под свое управление многие миллиарды долларов, так как в силу более гибкой инвестиционной политики, не связанной чрезмерным регулированием, и отсутствием налогов, способны - во всяком случае, в принципе - демонстрировать лучшие показатели, чем традиционные инвестиционные институты. Достаточно вспомнить знаменитый фонд Джорджа Сороса "Квантум", зарегистрированный на Нидерландских Антильских островах, и показанный им феноменальный результат - 31% годовых в среднем на протяжении своей более чем тридцатилетней истории в 1969-2000 г.г. (В 2000 г. фонд был реорганизован и переименован.) Многие из офшорных инвестиционных фондов связаны с крупными инвестиционными институтами в налогооблагаемых странах. Например, швейцарские банки обычно размещают крупные средства зарубежных клиентов не у себя на депозитах, так как это привело бы к уплате швейцарского налога у источника на проценты, а в аффилированных зарубежных фондах, в частности, зарегистрированных в Люксембурге. Кстати, в 2000 г. люксембургские фонды имели в управлении в общей сложности более 800 млрд. долл.

Существует огромный офшорный сектор и в страховом бизнесе. Прежде всего имеются в виду так называемые кэптивные страховые компании (страхующие только риски своих учредителей) и перестраховочные компании. Страховые компании всегда были своего рода машинами по отсрочке выплаты налогов в силу своей способности создавать резервы под будущие выплаты. Офшорные же страховые компании дают своим учредителям (обычно крупным корпорациям или страховым компаниям) блестящую возможность не только получать налоговые выгоды дома, но и накапливать капитал в безналоговой зоне. Подчеркнем, что речь не идет о каких-либо мошеннических схемах. В большинстве офшорных зон страховой бизнес в настоящее время достаточно хорошо регулируется (есть пока, правда, и исключения), так что офшорные страховые компании несут полную ответственность по принятым на себя рискам. Однако прибыль, полученная от страховой деятельности кэптивной страховой компании, во-первых, остается под контролем учредителей, а во-вторых, не облагается налогом, что и приводит к широкому распространению таких структур. Юрисдикцией номер один в офшорном страховании являются Бермудские острова. По состоянию на 2001 г. там было зарегистрировано 1400 из 4500 кэптивных страховых компаний мира. Общая сумма их активов превысила 100 млрд. долл., а ежегодный доход по страховым премиям - 25 млрд. долл. В результате Бермудские острова являются третьим по величине страховым центром в мире после Лондона и Нью-Йорка.

Как видим, в мировой экономике существует вполне легитимный офшорный сектор, в котором обращаются огромные средства, происходящие, естественно, прежде всего из наиболее развитых государств мира. Кстати, уже одно это дает некоторую гарантию сохранения статус-кво, то есть продолжения существования безналоговых юрисдикций. Дело в том, что не только сами офшор-

ные зоны кровно заинтересованы в сохранении этого сектора, но и в развитых странах существует могучее лобби, заинтересованное в этом же не меньше. Поэтому "гармонизации" мировых налоговых режимов, или, иначе говоря, введения налогов в безналоговых странах в ближайшее время не предвидится.

Никаких препятствий на международном уровне работе таких легальных офшорных структур не было и нет. Конечно, при условии, что они в своей деятельности не нарушают законов того или иного государства (так, например, офшорные инвестиционные фонды не имеют права привлекать средства резидентов США).

Вероятно, нечто подобное будет происходить и с обычными офшорными компаниями (не банковскими и не страховыми). Другие мобильные виды бизнеса, связанные с финансами, международной торговлей и т.д. будут мигрировать в зоны низкого налогообложения, причем это будет происходить на легальной основе, с учетом требований законодательств заинтересованных стран. Конечно, использование новых, более сложных налоговых схем потребует, помимо прочего, достаточной квалификации от специалистов по налоговому планированию. Таким образом, уже в ближайшие годы можно ожидать формирования нового, более цивилизованного, лица офшорного бизнеса.

Материал подготовлен компанией Roche & Duffay

тел. (095) 790-2660; 924-1300

2002 г.

ОЭСР выпускает "черный список" офшорных зон

18 апреля 2002 г. Организация экономического сотрудничества и развития выпустила официальный список "налоговых убежищ, отказывающихся от сотрудничества" с ОЭСР в рамках ее инициативы по ликвидации вредоносной налоговой практики.

В список вошли семь юрисдикций: Андорра, Вануату, Либерия, Лихтенштейн, Монако, Маршалловы острова, Науру.

Выходу в свет давно ожидавшегося "черного списка" ОЭСР предшествовала многолетняя (начиная с 1998 г.) работа этой организации по выявлению вредоносных налоговых режимов и склонению к сотрудничеству правительств соответствующих стран и территорий. Во всем мире было выявлено 41 налоговое убежище, включая большинство популярных офшорных зон. Из них шесть сразу заявили о готовности к сотрудничеству с ОЭСР, остальные вошли в "технический" список налоговых убежищ. Всем им было предложено дать официальное обязательство о сотрудничестве с ОЭСР. Сотрудничество должно заключаться в том, чтобы они сделали более прозрачной свою налоговую и регуляторную практику, а также договорились об обмене налоговой информацией со странами ОЭСР. Несогласным угрожало внесение в черный список для принятия санкций со стороны ОЭСР. Со времени выхода первой, "технической", редакции списка был достигнут значительный успех, особенно за последний год. На настоящее время 31 налоговое убежище согласилось с условиями ОЭСР. Еще три страны были исключены из списка самой ОЭСР в силу изменения их законодательств. Только одна страна - Вануату - официально отказалась принять участие в инициативе. И вот наконец вышел окончательный "черный список" ОЭСР.

Работа со странами-диссидентами продолжается. Одновременно разрабатывается система "скоординированных защитных мер", то есть санкций. Однако она вступит в действие не ранее апреля 2003 г.

Изменения в черном списке ФАТФ

21 июня 2002 г. ФАТФ (межправительственная группа противодействия отмыванию незаконных капиталов) обнародовала свой 13-й ежегодный отчет. Он отражает достигнутые успехи в борьбе с легализацией незаконных капиталов и с финансированием терроризма, а также в работе с так называемыми "несотрудничающими" странами и территориями, которые, как предполагается, и являются основными очагами финансовой преступности. (Россия не входит в ФАТФ, но входит в ее "черный список".)

В список таких стран и территорий были внесены изменения. Из него были исключены четыре юрисдикции: Венгрия, Израиль, Ливан, Сент-Киттс и Невис. Осталось же в списке 15 стран и территорий.

"Черный список" ФАТФ - страны и территории, отказывающиеся от сотрудничества

1. Гватемала
2. Гренада
3. Доминика
4. Египет
5. Индонезия
6. Маршалловы острова
7. Мьянма
8. Науру
9. Нигерия
10. Ниуэ
11. Острова Кука
12. Россия
13. Сент-Винсент и Гренадины
14. Украина
15. Филиппины

Кроме того, был отмечен прогресс, сделанный некоторыми из указанных стран, в особенности Гренадой, Ниуэ, Россией и Сент-Винсентом. Им предложено представить документы, необходимые для оценки произошедших законодательных изменений. В случае положительной оценки эти страны могут быть исключены из списка уже в октябре 2002 г., на следующем пленарном собрании ФАТФ.

Продлены санкции против Науру (пока единственная страна, против которой они введены). ФАТФ считает, что офшорные банки, зарегистрированные на Науру, недостаточно регулируются и могут использоваться для отмывания.

В октябре планируется ввести санкции против Нигерии, если она не предпримет радикальной законодательной реформы.

ФАТФ также выразила обеспокоенность отсутствием прогресса в плане борьбы с отмыванием на Украине.

ФАТФ сокращает свой черный список

11 октября 2002 г.

ФАТФ (Специальная финансовая комиссия по проблемам отмывания капиталов) пересмотрела свой список стран и территорий, недостаточно активно борющихся с отмыванием незаконных капиталов. Были признаны успехи, достигнутые рядом стран в улучшении своего законодательства и организационных структур по борьбе с отмыванием.

В результате из «черного списка» были выведены следующие страны: Россия, Доминика, Ниуэ, Маршалловы острова.

Таким образом, в настоящее время в списке остались следующие юрисдикции.

1. Гватемала
2. Гренада
1. Египет
2. Индонезия
3. Мьянма
4. Науру
5. Нигерия
6. Острова Кука
7. Сент-Винсент и Гренадины
8. Украина
9. Филиппины

В настоящее время санкции введены только против Науру. 15 декабря планируется введение санкций против Нигерии и Украины, если они до этого времени не предпримут активных мер против отмывания.

США сокращают черный список неблагонадежных юрисдикций

18 ноября 2002 г.

Бюро противодействия финансовым преступлениям США (FinCEN) сократило список «подозрительных» в отношении отмывания денег юрисдикций. При операциях с такими юрисдикциями американские банки обязаны соблюдать особые меры предосторожности для предотвращения отмывания, а также применять особые правила по сообщению сведений банками в государственные органы.

Из списка были исключены Маршалловы острова, Ниуэ и Россия. Ранее, в июле 2002 г. из списка были исключены Израиль, Ливан и Сент-Киттс и Невис. Сокращение списка было предпринято вслед за действиями ФАТФ (Специальная финансовая комиссия по проблемам отмывания капиталов), также сократившей свой список. Список FinCEN близко следует списку ФАТФ, хотя и не тождественен ему.

Таким образом, теперь список FinCEN выглядит следующим образом.

1. Гренада
2. Доминика
3. Египет
4. Мьянма
5. Науру
6. Нигерия
7. Острова Кука
8. Сент-Винсент и Гренадины
9. Украина
10. Филиппины