Международно-правовое регулирование деятельности

оффшорных финансовых центров

В отечественной науке международного права сложилось понимание международного финансового права как подотрасли международного экономического права, которое в свою очередь является отраслью международного (публичного) права. В рамках международного финансового права недостаточно изученными, именно с международно-правовой точки зрения, являются оффшорные финансовые центры.

Оффшорный финансовый центр (далее - ОФЦ) - это часть территории государства (или в некоторых случаях вся территория государства), в пределах которой регистрируются компании иностранных резидентов, которым предоставляется право ведения на льготных (не только налоговых) условиях торговых, финансовых и иных коммерческих операций. Компании, зарегистрированные в ОФЦ, платят, как правило, минимальные налоги либо полностью освобождаются от налогообложения и уплачивают лишь регистрационные и ежегодные пошлины.

Оффшорный финансовый центр (Offshore financial center) - термин, используемый МВФ и рядом других международных организаций. В литературе встречаются также иные термины: оффшорная зона, оффшор, налоговый рай, налоговая гавань, убежище и ряд других.

Как отмечает Д.Л. Ушаков, основной целью использования ОФЦ является минимизация налоговых обязательств как в стране осуществления деятельности, так и в стране постоянного местонахождения компании. Это происходит путем "легального (законного) выведения всех или части доходов, оборотов, имущества из-под налоговой юрисдикции стран с высоким уровнем налогообложения". Кроме того, условия регистрации компаний являются весьма либеральными: минимальные требования к уставному капиталу, к числу акционеров, возможность наличия номинальных акционеров и директоров, возможность выпуска акций на предъявителя и т.д. Компания, зарегистрированная в ОФЦ, как правило, должна вести деятельность за пределами ОФЦ и в иностранной (по отношению к государству регистрации) валюте.

Такие особенности оффшорных финансовых центров, как существование анонимных банковских счетов, отсутствие обязательности идентификации клиентов, недостаточно эффективно работающие органы юстиции, отсутствие договоров об оказании правовой помощи при проведении расследований финансовых преступлений, и ряд других делают их привлекательными для легализации доходов, полученных преступным путем.

Следующие обстоятельства затрудняют борьбу с "отмыванием" денег в ОФЦ:

- "оффшорные финансовые центры расположены на территории суверенных государств, которые, в соответствии с нормами международного права, обладают на своей территории всеми присущими государству суверенными правами;

- финансовый сектор, нередко наряду с туризмом, является основой формирования доходной части бюджетов ОФЦ;

- через ОФЦ наряду с финансовыми операциями преступных организаций проходит довольно значительная часть операций транснациональных корпораций и других компаний, действующих в сфере легального бизнеса в целях снижения уровня налогообложения. Эти компании обычно имеют большой вес при принятии политических и экономических решений в своих странах;

- наряду с коммерческими предприятиями ОФЦ в отдельных случаях используют и государства, в частности для операций по торговле оружием" Существует определенная дилемма как для международных организаций, в той или иной мере регулирующих деятельность ОФЦ, так и для оффшорных финансовых центров непосредственно. Необходимо при помощи сбалансированного подхода на международном уровне установить препятствия использования ОФЦ для противоправной деятельности, в то же самое время не ограничивая или затрудняя использование преимуществ ОФЦ законопослушным бизнесом .

Проблемы, порождаемые деятельностью ОФЦ, имеют масштабы, не позволяющие их игнорировать. Однако, как отмечает Э.А. Иванов, "попытки поставить под контроль деятельность в оффшорных зонах столкнутся с множеством политических и международно-правовых проблем". Тем не менее оффшорные финансовые центры и их деятельность привлекли внимание различных международных организаций, которые в той или иной мере пытаются оказать регулирующее воздействие на ОФЦ.

Российская Федерация не остается в стороне от усилий мирового сообщества в рассматриваемой сфере и поддерживает "инициативу по повышению прозрачности оффшорных финансовых центров и борьбе с налоговыми убежищами, выдвинутую "Группой 20" на встрече заместителей министров финансов и заместителей председателей центральных банков в Канкуне (март 2003 г.). Разработка и следование единым стандартам в отношении взаимодействия с оффшорными финансовыми центрами, повышение прозрачности их деятельности должны предотвращать возможности использования таких центров в противоправных целях, задействования их систем для финансовой подпитки терроризма" .

Временный комитет МВФ совместно с Форумом финансовой стабильности (далее - ФФС) и "Большой семеркой" неоднократно выражали озабоченность по поводу деятельности ОФЦ. В докладе министров финансов стран "Большой семерки" (Actions Against Abuse of the Global Financial System), принятом в Окинаве 21 июля 2000 г., признаются "потенциальные угрозы международной финансовой системе со стороны тех оффшорных финансовых центров, которые не соответствуют международным стандартам. В этой связи мы приветствуем доклад рабочей группы Форума финансовой стабильности, посвященный оффшорным финансовым центрам, и призываем МВФ принять участие в обеспечении исполнения рекомендаций, содержащихся в докладе, в части процесса оценки соответствия оффшорных финансовых центров международным стандартам". Особое внимание вызывают отсутствие эффективного финансового контроля; строгие правила о банковской тайне, препятствующие проведению расследования; условия, способствующие отмыванию доходов, полученных преступным путем, а также совершению иных финансовых преступлений. В 2000 году многие оффшорные финансовые центры ощутили на себе усиление давления с различных сторон. Форумом финансовой стабильности 25 мая был опубликован список "несотрудничающих" государств и территорий. 22 июня ФАТФ опубликовал свой так называемый "черный" список государств и территорий, "не сотрудничающих" в области борьбы с легализацией доходов, добытых преступным путем. Наконец, 26 июня Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) опубликовала собственный список "налоговых гаваней". В общей сложности девять государств попали во все три списка: три в Карибском бассейне (Багамские острова, Сент-Киттс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины), четыре в Тихоокеанском регионе (Ниуэ, Науру, Острова Кука и Маршалловы острова), а также Панама и Лихтенштейн.

Благодаря обсуждению данной проблематики в рамках различных международных форумов, включая Временный комитет МВФ, Форум финансовой стабильности, а также на встречах министров финансов стран "Большой семерки", в апреле 1999 г. была создана Рабочая группа (Working Group on Offshore Centers) для изучения деятельности ОФЦ и степени их влияния на глобальную финансовую стабильность.

Перед названной Рабочей группой были поставлены следующие задачи:

- дать оценку деятельности ОФЦ и той роли, которую они играют или могут играть в создании угроз для стабильности глобальной финансовой системы;

- оценить соблюдение ОФЦ международных стандартов;

- предложить рекомендации, направленные на соблюдение международных стандартов теми ОФЦ, которые неспособны или отказываются придерживаться стандартов в сфере регулирования оффшорной деятельности, что приводит к слабому регулированию и неэффективному либо отсутствующему как таковому сотрудничеству и транспарентности в этой области.

В докладе Рабочей группы (Report of the Working Group on Offshore Centers) были рассмотрены ключевые проблемы, характерные для большинства ОФЦ, среди которых: неудовлетворительная должная осмотрительность при создании и лицензировании новых компаний и финансовых учреждений; неудовлетворительные правила раскрытия информации; отсутствие возможности получения информации о деятельности финансовых учреждений, инкорпорированных в ОФЦ, включая сведения о вкладчиках и контрагентах, о деятельности за пределами ОФЦ; недостаток ресурсов, для осуществления эффективного контроля над дочерними компаниями или филиалами иностранных банковских учреждений местными контрольными органами; отсутствие политической воли улучшить качество регулирования в этой области; отсутствие сотрудничества с контролирующими органами неоффшорных юрисдикций; наличие законов о повышенной конфиденциальности, препятствующих обмену информацией .

Оффшорные финансовые центры были подразделены на три группы:

- в первую группы вошли ОФЦ, которые в целом сотрудничают с оффшорными государствами и имеют достаточно высокий уровень надзора за финансовыми операциями, а также придерживаются при их проведении международных стандартов. Это такие ОФЦ, как: Гонконг, Люксембург, Сингапур, Швейцария, Дублин (Ирландия), острова Гернси, Джерси, Мэн;

- вторую группу составили те ОФЦ, национальное законодательство которых предусматривает механизмы надзора за проведением финансовых операций, и которые осуществляют международное сотрудничество, однако их уровень и качество нуждаются в существенном улучшении. В этой группе находятся: Андорра, Бахрейн, Барбадос, Бермудские острова, Гибралтар, Лабуан, Макао, Мальта, Монако;

- к третьей (самой обширной) группе, по мнению Форума финансовой стабильности, относятся ОФЦ, имеющие низкий уровень качества надзора за проведением финансовых операций, не участвующие в международном сотрудничестве с другими государствами, а также не стремящиеся придерживаться в своей деятельности международных стандартов. Среди них: Ангилья, Антигуа и Барбуда, Аруба, Белиз, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, острова Кука, Коста-Рика, Кипр, Ливан, Лихтенштейн, Маршалловы острова, Маврикий, Науру, Нидерландские Антильские острова, Ниуэ, Панама, Сент-Киттс и Невис, Сент-Лючия, Сент-Винсент и Гренадины, Западное Самоа, Сейшельские острова, Багамские острова, Теркс и Кайкос, Вануату.

По итогам работы упомянутой Рабочей группы были приняты 11 рекомендаций, среди которых можно выделить следующие:

- необходимо разработать механизм оценки соблюдения оффшорными финансовыми центрами международных стандартов;

- МВФ следует взять на себя ответственность за разработку, организацию и осуществление процесса оценки ОФЦ;

- приоритет в процессе оценки должен отдаваться тем ОФЦ, которые придерживаются международных стандартов, однако возможно улучшение их соблюдения, а также ОФЦ со значительной финансовой деятельностью.

В рекомендации N 2, содержащейся в докладе Рабочей группы Форума финансовой стабильности содержится положение, в соответствии с которым ФФС следует "обратиться в МВФ с просьбой взять на себя ответственность за разработку, организацию и осуществление процесса оценки деятельности ОФЦ" .

На основании этой рекомендации МВФ была разработана Программа усиления контроля над финансовым регулированием в ОФЦ, направленная на борьбу с "отмыванием" грязных денег и финансированием терроризма (Offshore Financial Center Program).

Программа включает в себя три этапа:

- самооценка деятельности оффшорных финансовых центров при участии внешних экспертов из числа специалистов в области пруденциального надзора, представителей центральных банков различных стран и сотрудников МВФ;

- оценка выполнения международных стандартов специалистами МВФ;

- комплексная оценка рисков и уязвимости анализируемого ОФЦ с использованием других программ и систем оценки стабильности финансового сектора .

Под международными стандартами в рамках названной Программы понимаются, в частности: в области регулирования банковской деятельности - это "Основные принципы эффективного банковского надзора" (Core Principles for Effective Banking Supervision), разработанные Базельским комитетом по банковскому надзору; в сфере регулирования страховой деятельности - это "Основные принципы страхования" (Insurance Core Principles), созданные Международной ассоциацией органов страхового надзора (ИАИС); в области регулирования ценных бумаг - это "Цели и принципы регулирования ценных бумаг" (Objectives and Principles of Securities Regulation), которые были разработаны Международной организацией комиссий по ценным бумагам (ИОСКО); в сфере борьбы с легализацией ("отмыванием") доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма основными международными стандартами являются Сорок рекомендаций ФАТФ, а также Девять специальных рекомендаций ФАТФ по борьбе с финансированием терроризма.

Эти нормы и правила касаются межгосударственного сотрудничества и обмена информацией, а также необходимых механизмов надзора; мероприятий, направленных на борьбу с легализацией доходов, добытых преступным путем. Форум финансовой стабильности придает особое значение нормам, касающимся правового обеспечения и деятельности, направленной на пресечение преступлений в финансовой сфере.

Легализация ("отмывание") доходов, полученных преступным путем, представляет собой серьезную проблему, носящую международный характер. Соответственно, для того, чтобы международно-правовые стандарты в области борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем и финансированием терроризма, были эффективными, необходимо их широкое единообразное принятие и применение. Особое значение это имеет в крупных финансовых центрах. МВФ и Всемирный Банк, сотрудничая с ФАТФ и другими организациями, разработали всестороннюю методологию для оценки правового регулирования борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем и финансированием терроризма. Совместно с ФАТФ и региональными организациями (созданными по типу ФАТФ ), МВФ и Всемирный Банк применяют выработанную методологию для определения пробелов в правовом регулировании в юрисдикциях, подлежащих оценке в рамках программ Offshore Financial Center Program или Financial Sector Assessment Program.

Сорок рекомендаций ФАТФ и Девять специальных рекомендаций по противодействию финансированию терроризма признаны в качестве международного стандарта в области борьбы с "отмыванием" денег. Они носят рекомендательный характер и не обладают обязательной юридической силой, однако оказывают большое влияние на национальное законодательство государств. Некоторые ученые и специалисты не исключают возможности в будущем приобретения Сорока рекомендациями и Девятью специальными рекомендациями по противодействию финансированию терроризма статуса международного обычая.

Сорок четыре государства и территории начали сотрудничать с МВФ в рамках этой Программы. МВФ занимается всесторонним анализом и дает оценку финансовому надзору в ОФЦ, а также оказывает техническую и консультативную помощь. Особое внимание МВФ уделяет финансовой системе оффшорных финансовых центров, их соответствию международным стандартам, а также уязвимости наряду с оценкой эффективности надзора в этой области. Предпринимаются шаги для интегрирования этой деятельности в уже существующие программы МВФ, такие как Financial Sector Assessment Program (FSAP) и Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC). Важным является то, что указанные ранее программы МВФ разработаны не только для государств и территорий, являющихся оффшорными финансовыми центрами.

Для того чтобы иметь представление, каким образом МВФ оценивает уровень финансового регулирования и надзора в ОФЦ, следует обратиться к уже упомянутой Программе усиления контроля над финансовым регулированием в ОФЦ, направленной на борьбу с "отмыванием" грязных денег и финансированием терроризма.

Программа была разработана в июне 2000 г., а в ноябре 2003 г. было принято решение, в соответствии с которым работа по оценке правового регулирования в оффшорных финансовых центрах в рамках Программы становится "стандартной частью работы МВФ" . Кроме того, было решено сфокусировать в дальнейшем внимание на следующих ключевых моментах:

- регулярный мониторинг деятельности ОФЦ и соблюдения международных стандартов;

- улучшение транспарентности деятельности ОФЦ и контролирующих органов;

- сотрудничество с организациями, разрабатывающими стандарты, а также с оффшорными и оншорными контролирующими органами в целях улучшения стандартов и обмена информацией.

Мандат для осуществления рассматриваемой Программы вытекает из Статей Соглашения МВФ. В соответствии со статьей XXXI, раздел 2(g), государство - член МВФ несет ответственность за выполнение своими зависимыми территориями обязательств, вытекающих из членства в МВФ: "Подписанием настоящего Соглашения все правительства принимают его и от своего собственного имени, и в отношении всех своих колоний, заморских территорий, всех территорий, находящихся под их протекторатом, сюзеренитетом, или территорий, которые находятся под их правлением, и всех территорий, по отношению к которым они осуществляют полномочия, предоставленные мандатом" .

Из 42-х оффшорных финансовых центров, упомянутых в пресс-релизе Форума финансовой стабильности в мае 2000 г., 23 являются государствами - членами МВФ и 13 являются зависимыми странами или территориями государств - членов МВФ . На государства или территории, не являющиеся членами МВФ, не распространяются обязательства, вытекающие из Статей Соглашения МВФ. Однако МВФ может предоставить техническую помощь и консультирование таким государствам, включая государства или территории, являющиеся ОФЦ, если эти государства обратятся с подобной просьбой. И такие прецеденты были. К примеру, Андорра, Острова Кука, Лихтенштейн, Монако, Науру и Ниуэ не являются членами МВФ .

После тщательного анализа и оценки ОФЦ на предмет соответствия международно принятым стандартам в области банковского дела, страхования и т.д., а также борьбы с финансированием терроризма и легализацией доходов, добытых преступным путем, МВФ может рекомендовать соответствующим государствам план действий по улучшению ситуации. Так, в отношении такого государства, как Острова Кука , МВФ в октябре 2004 г. рекомендовал в качестве первоочередных следующие меры:

- необходимо ратифицировать международные соглашения в сфере борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма, в частности, Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., а также Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма 2000 г.;

- осуществить имплементацию Резолюций Совета Безопасности ООН N 1373, N 1368 и N 1269, посвященных борьбе с терроризмом и финансированием терроризма;

- криминализировать, т.е. законодательно признать финансирование терроризма тяжким преступлением;

- обеспечить обучение и ознакомление лиц, осуществляющих расследование легализации доходов, добытых преступным путем, а также прокуроров с новыми правовыми актами в этой сфере. Развивать навыки и техники финансовых расследований;

- принять законодательство, эффективно имплементирующее резолюции Совета Безопасности ООН по финансированию терроризма и обеспечивающее замораживание средств террористов;

- обеспечить финансовые учреждения списками террористов и террористических организаций, составленными ООН и другими международными организациями.

Также было рекомендовано улучшить правовое регулирование в сфере идентификации личности клиента, хранения документации об операциях, сообщения о подозрительных операциях в специальный орган финансовой разведки (financial intelligence unit - FIU), более эффективно осуществлять международное сотрудничество и т.д. .

Восемнадцать государств, являющихся оффшорными финансовыми центрами, получили в 2004 г. от МВФ техническую помощь в различных областях, включая помощь в разработке национального законодательства о борьбе с легализацией доходов, добытых, преступным путем и финансированием терроризма; в области надзора в банковском секторе; в области страхования и регулирования обращения ценных бумаг .

Некоторые государства, являющиеся оффшорными финансовыми центрами, уже предприняли реальные шаги, направленные на создание правовой базы в области борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем и финансированием терроризма в соответствии с рекомендациями МВФ и Всемирного Банка. Например, значительное число ОФЦ проявили сотрудничество с МВФ и приняли четкий план действий по устранению недостатков в сфере правового регулирования, выявленных в ходе оценки ОФЦ в рамках упомянутой ранее Программы. Большинство ОФЦ приняло новое законодательство, направленное на борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Также некоторыми ОФЦ были созданы подразделения финансовой разведки, и эти государства присоединились к Группе ЭГМОНТ.

Каким образом ОФЦ реагируют на рекомендации, можно рассмотреть на примере таких государств, как Багамские и Каймановы острова.

Багамские и Каймановы острова внесли существенные изменения в свое национальное законодательство , а также приняли новые законы в целях устранения существовавших пробелов. В отношении Багамских островов главным достижением явилось учреждение и надлежащее укомплектование кадрами, в соответствии с рекомендацией N 26 ФАТФ, подразделения финансовой разведки для надзора за оффшорным сектором. Помимо этого, было запрещено существование анонимных счетов и держателей акций, наряду с анонимным владением международными компаниями, а также были предприняты меры для улучшения международного сотрудничества.

На Каймановых островах была разработана более широкая финансовая инспекционная программа. Предписывается идентификация всех ранее существовавших счетов, а также все банки, получившие лицензию на Каймановых островах, должны физически присутствовать в этом государстве. В феврале 2001 г. власти Каймановых островов предписали 62 частным банкам открыть и обеспечить персоналом офисы на Кайманах, а также вести записи об операциях, если банки желают оставаться лицензированными.

Несмотря на то что Антигуа и Барбуда получили удовлетворительную оценку ФАТФ, неудовлетворительная их оценка со стороны ФФС привела к тому, что в финансовых рекомендациях, выпущенных США и Великобританией, банкам названных государств было рекомендовано воздержаться от ведения бизнеса с финансовыми учреждениями в Антигуа и Барбуда. Банки, тем не менее проводившие операции с оффшорными финансовыми учреждениями в Антигуа, были подвергнуты усиленному вниманию инспекторов в стране их регистрации.

ФАТФ рекомендовала финансовым учреждениям уделять особое внимание операциям с государствами, внесенными в список ФАТФ, на предмет выявления сделок, которые, вероятно, связаны с "отмыванием" денежных средств, полученных преступным путем . Для решения обозначенных проблем во второй половине 2000 г. были внесены некоторые изменения в существующее законодательство. В частности, помимо нелегальной перевозки наркотиков, некоторые другие виды деятельности были признаны преступными в контексте "отмывания" денежных средств.

В мае 2001 г. были добавлены новые положения в Закон о предотвращении "отмывания" денежных средств, которые облегчили замораживание имущества, принадлежащего преступникам, а также упростили для государственных обвинителей порядок предоставления перед судом Антигуа и Барбуда соответствующей информации, полученной из других государств. В значительной степени, реагируя на эти меры, число лицензированных банков в Антигуа и Барбуда уменьшилось с 58 (в 1997 г.) до 22 (к концу 2001 г.). В декабре 2001 г. правительства США и Антигуа и Барбуда подписали соглашение, способствующее обмену информацией в сфере финансов и налоговых вопросов.

Несмотря на предпринимаемые меры, которые, следует признать, находятся в стадии развития, остается множество проблем, требующих решения. Примерно одна треть ОФЦ, подвергшаяся оценке МВФ, не имеет законодательного определения терроризма как тяжкого преступления, либо в указанных государствах существуют определенные трудности в возможности экстрадиции за совершение такого преступления, как финансирование терроризма. Другая существенная проблема заключается в потребности расширения диапазона соглашений об оказании юридической помощи. Полная транспарентность не является целью, поскольку это просто нереалистично.

Необходимо направить усилия на принятие мер, предоставляющих право государствам запрашивать от правоохранительных органов государств, являющихся оффшорными финансовыми центрами, определенную информацию, которая может помочь при проведении расследований преступлений в финансовой сфере. К сожалению, многие ОФЦ видят в возможности таких запросов угрозу их репутации как финансовых центров с высоким уровнем конфиденциальности и банковской тайны и на данном основании отказываются сотрудничать вследствие влияния этого фактора на потенциальных клиентов таких ОФЦ .

Результаты, полученные в ходе работы МВФ, Всемирного Банка, Форума финансовой стабильности, ФАТФ, позволяют сделать следующие выводы:

- необходима постоянная работа ОФЦ, направленная на улучшение правового регулирования. Оффшорным финансовым центрам следует интенсифицировать усилия по приведению национальной законодательной базы и системы контролирующих органов в соответствие международным стандартам, а в некоторых случаях отказаться от определенной деятельности. Приоритетными являются усиление борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма; улучшение системы регулирования и контроля в области ценных бумаг, страхования, трастов, расширение международного сотрудничества и обмена информацией;

- МВФ и Всемирному Банку следует продолжить свою деятельность по оценке степени регулирования в ОФЦ и оказанию технической помощи оффшорным финансовым центрам.

**Литература**

1. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: Учеб. 2-е изд. М., 2001. С. 193; Шумилов В.М. Международное финансовое право. М., 2005. С. 15, 118.
2. Ушаков Д.Л. Оффшорные зоны в практике российских налогоплательщиков. М., 2006. С. 17.
3. Иванов Э.А. Система международно-правового регулирования борьбы с отмыванием денег. М., 2003. С. 143.
4. Участие Российской Федерации в противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов (справочная информация). Подготовлено Департаментом по вопросам новых вызовов и угроз МИД России 24.02.2004 г. // www.ln.mid.ru.
5. Матусевич А.П. Оффшоры развивающихся стран. М., 2004. С. 125
6. Ерпылева Н.Ю. Международное банковское право. М., 2004. С. 155.