Л.М. Саргсян*

СТРУКТУРА МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОФШОРНЫХ ЗОН: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», 119991, Москва, Ленинские горы, 1

В центре внимания данной статьи находится проблема международного регулирования деятельности так называемых офшорных зон — особых юрисдикций, специализирующихся на предоставлении нерезидентам финансовых услуг в условиях низкого или нулевого налогообложения, стабильности и строгой конфиденциальности. Актуальность обращения к данной теме связана с тем, что в настоящий момент борьба с офшорами вышла далеко за рамки внутренней политики отдельных государств и приобрела поистине глобальный масштаб. Это позволяет говорить о превращении деофшоризации в общемировую тенденцию, ее *политизации*. В статье анализируются семантические и концептуальные трудности, связанные с определением сущности самого феномена «офшора», рассматриваются различные трактовки, выявляются их достоинства и недостатки. Автор обращается к изучению деятельности ведущих акторов в сфере международной антиофшорной политики, таких как Международный валютный фонд (МВФ), Совет финансовой стабильности (СФС), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), «Группа семи» (G7) и «Группа двадцати» (G20). В статье подробно рассматриваются их проекты и инициативы в сфере борьбы с налоговыми гаванями, оценивается эффективность проводимой международной антиофшорной политики. Автор приходит к выводу, что в настоящий момент структуре международного регулирования офшорных зон присуща фрагментированность: различные организации, форматы и форумы проводят обособленную антиофшорную политику, концентрируясь на том или ином аспекте деятельности налоговых гаваней. В этих условиях формирование полноценной системы регулирования офшорных зон зависит от позиции развитых государств, однако их политика в этой сфере остается весьма двусмысленной и нуждается в дополнительном изучении.

* *Саргсян Лиана Мартиновна* — аспирант кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (e-mail: liana.m.sargsyan@gmail.com).

Ключевые слова: деофшоризация, офшор, офшорная зона, офшорный финансовый центр, налоговая гавань, международная антиофшорная политика, отмывание денег, уклонение от налогов, финансирование терроризма, ОЭСР, МВФ, ФАТФ, СФС, G20, G7.

На протяжении всей мировой истории ключевыми национальными интересами государства были защита суверенитета, обеспечение безопасности и процветания, которого можно было добиться только при условии высокой конкурентоспособности экономики. Одной из стратегий повышения конкурентоспособности для многих стран и территорий стало предоставление тех или иных льготных режимов налогообложения. Возникновение и развитие так называемых офшорных зон превратилось в один из двигателей процесса глобализации. Однако по мере возрастания степени финансово-экономической взаимозависимости их деятельность начала вызывать все большую озабоченность национальных государств и международных организаций.

Первые попытки борьбы с офшорами, или *деофшоризации*, стали предприниматься еще в 1990-е годы, но обрели поистине крупный масштаб в связи с мировым финансовым и экономическим кризисом 2008–2009 гг. По мнению одного из ведущих отечественных исследователей данной проблематики Б.А. Хейфеца, сказались как внутренние факторы — увеличение угрозы для национальной экономической безопасности со стороны офшорной экономики и финансовое сокращение бюджета в условиях серьезного риска снижения его доходов, — так и внешние, главным из которых является активизация мировой антиофшорной политики [Хейфец, 2013: 29]. Среди ключевых обоснований необходимости ведения борьбы с налоговыми гаванями можно выделить следующие:

– льготное налогообложение в офшорных юрисдикциях подрывает налоговую базу стран, резиденты которых активно используют услуги офшоров;

– предоставляемые офшорами услуги (в частности, анонимность проведенных операций) служат предпосылкой для отмывания нелегальных доходов и финансирования терроризма;

– деятельность офшорных центров (неконтролируемые потоки «горячих денег») представляет потенциальную угрозу стабильности мировой финансовой системы.

В силу этих и других причин налоговые гавани стали объектом строгого контроля со стороны западных правительств и международных организаций, таких как Международный валютный фонд (МВФ) (International Monetary Fund — IMF), Совет финансовой стабильности (СФС) (Financial Stability Board — FSB), Организа-

ция экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (Financial Action Task Force on Money Laundering — FATF), а также неформальных институтов, в первую очередь «Группы семи» (G7) и «Группы двадцати» (G20).

В настоящее время налоговые гавани охватывают весь мир и обслуживают все основные финансовые и коммерческие центры. По данным некоммерческой научно-исследовательской организации Global Financial Integrity (GFI), незаконные финансовые потоки из развивающихся стран в период с 2004 по 2013 г. составили 7,8 трлн долл. Отток средств в 2013 г. зафиксирован на уровне 1,1 трлн долл. Россия занимает одну из лидирующих позиций в составленном рейтинге: незаконный вывод средств за десятилетие оценивается организацией в 1,05 трлн долл., в среднем — 104,98 млрд долл. в год[1]. Без сомнения, столь большая концентрация средств на счетах в офшорных юрисдикциях — следствие систематического уклонения от уплаты налогов и отмывания незаконных доходов в стране происхождения, что, безусловно, ведет к росту международной финансовой нестабильности.

Большой общественный резонанс получило недавнее расследование Международного консорциума журналистов-расследователей (International Consortium of Investigative Journalists — ICIJ) и Центра по исследованию коррупции и организованной преступности (Organized Crime and Corruption Reporting Project — OCCRP) о международной сети офшоров, основанное на документах панамской юридической компании «Mossack Fonseca». Скандал, который разразился после опубликования результатов этого расследования и получил название «Панамагейт», стал крупнейшей в истории утечкой информации об офшорных счетах зарубежных и российских политиков, представителей государственных органов, спортсменов и деятелей культуры. Секретные «панамские бумаги» включают 11,5 млн конфиденциальных документов за последние 40 лет, содержат информацию о более чем 214 тыс. офшорных компаний и разоблачают 140 политиков и государственных служащих по всему миру, в том числе 12 действующих и бывших мировых лидеров[2]. Международный офшорный скандал вызвал протесты по всему

[1] Kar D., Spanjers J. Illicit financial flows from developing countries: 2004–2013 // Global Financial Integrity (GFI). 2015. Available at: http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final.pdf (accessed: 04.03.2016).

[2] Key findings: The Panama Papers by the numbers // The International Consortium of Investigative Journalists. Available at: https://panamapapers.icij.org/blog/20160403-key-findings.html (accessed: 10.05.2016).

миру. Так, «Панамагейт» привел к отставке премьер-министра Исландии Сигмюндюра Давида Гуннлейгссона, который владел офшорной компанией, зарегистрированной на Британских Виргинских островах.

В последние годы проблема деофшоризации национальной экономики стала одной из центральных и приоритетных и в государственной политике Российской Федерации. Офшоры создают комплекс противоречий между интересами российского государства и бизнеса: государство несет ущерб от недополученных налогов и рискует утратить контроль над стратегическими активами, в то время как экономика теряет финансовые ресурсы, переходящие в офшорные банки[3]. По мнению экспертов GFI, около 61% экспорта прямых иностранных инвестиций и приток 53% прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию по состоянию на 2012 г. происходили через налоговые гавани[4]. Для России характерен известный «круговорот» активов, при котором часть средств, выведенных из страны на офшорные счета (легально и нелегально), возвращается затем в качестве иностранных инвестиций.

Следует отметить, что сегодня в России деофшоризация приобретает не только собственно экономическую, но и общественно-политическую значимость. Ситуация, возникшая под влиянием действующих внешних санкций, стимулирует ориентацию российской политической элиты на развитие и построение бизнеса внутри страны. В современных условиях обострения отношений Запада и России независимость российского бизнеса и различных секторов экономики жизненно необходима и является частью стратегии обеспечения «реального суверенитета» [Кокошин, 2006].

Появление темы деофшоризации в российской политической повестке дня породило всплеск интереса к ней со стороны исследователей. Однако в современной отечественной научной литературе проблема борьбы с офшорными зонами в основном изучается в рамках экономических и правовых подходов: авторы рассматривают офшорные коммерческие организации в англо-американской и европейской правовых моделях, исследуют сущность налоговых гаваней и их специфику, анализируют практики наиболее успешных мировых офшоров и их особенности, представляя офшорные компании в качестве инструмента международного налогового планирования [Баронов, Костюнина, 2013; Гончаров, 2012;

---

[3] Офшоры в глобальной экономике: мировой опыт и российские реалии. Финальный документ ситуационного анализа ЦСА РАН, апрель 2012. Доступ: http://www.kommersant.ru/doc/1962493 (дата обращения: 10.11.2015).

[4] LeBlanc B. Russian foreign direct investment and tax havens // GFI. 2014. Available at: http://www.gfintegrity.org/russian-fdi-tax-havens/ (accessed: 22.12.2014).

Костюнина, 2014; Хейфец, 2008]. Политическая составляющая деофшоризации остается вне фокуса внимания отечественных ученых. Большего успеха в изучении данного аспекта достигли западные исследователи: в их работах появление и развитие феномена офшоров рассматривается в контексте глобализации, подробно изучены геополитические условия возникновения офшорных зон, различные подходы стран к проблеме деофшоризации, проанализирована эффективность инициатив международных организаций в отношении офшорных зон, при этом ученые обращают внимание на различие понятий «офшорная зона» и «офшорный финансовый центр». Они отмечают, что сегодня офшоры не только превратились в один из наиболее влиятельных инструментов мировой финансовой глобализации, но и стали в полной мере *политической* проблемой современных международных отношений [Palan, 2002, 2009, 2012; Palan et al., 2010; Johannesen, Zucman, 2014; Dharmapala, 2009; Zucman, 2015; Sharman, 2006].

Цель настоящей статьи — рассмотреть феномен политизации проблемы деофшоризации мировой экономики на примере деятельности международных формальных и неформальных организаций в области борьбы с офшорными зонами. В статье представлен обзор международного регулирования офшорных зон в современных условиях: анализируются основные инициативы, предпринятые ведущими международными организациями и форумами в отношении налоговых гаваней. В заключение автором дается оценка эффективности глобальных инициатив по регулированию офшорных зон.

* * *

Термин «офшор» (offshore — «вне берега») широко используется с 1950-х годов. При этом, как отмечалось еще в так называемом докладе Гордона, подготовленном специальным советником Налоговой службы США Ричардом Гордоном в 1981 г., «не существует ни одного ясного, объективного критерия, который позволил бы назвать какую-либо страну налоговой гаванью»[5]. 25 лет спустя к аналогичному выводу пришел американский политолог Джейсон Шарман: «У термина “налоговая гавань” все еще нет четкого определения; употребление этого термина часто противоречиво и спорно» [Sharman, 2006: 21]. Действительно, в зарубежной специальной литературе в данном контексте используются такие термины, как

[5] Gordon R. Tax havens and their use by United States taxpayers: An overview: A report to the Commissioner of Internal Revenue, the Assistant Attorney General (Tax Division) and the Assistant Secretary of the Treasury (Tax Policy). Washington: Department of the Treasury, Internal Revenue Service, 1981. P. 21. Available at: https://archive.org/details/taxhavenstheirus01gord (accessed: 13.04.2014).

«tax haven», «offshore zone», «offshore financial centre», «offshore country», «offshore jurisdiction», которые при этом обладают различным наполнением и трактовками. МВФ, Всемирный банк, а также СФС чаще используют термин «offshore financial centre»[6]. В отечественной литературе можно встретить такие понятия, как «налоговая гавань», «офшор», «офшорная зона», «офшорная юрисдикция», «налоговый оазис», «налоговое убежище», «страна с льготным налоговым режимом», «офшорный финансовый центр» [Костюнина, 2014; Хейфец, 2008]. В настоящей статье под офшорной зоной будет пониматься страна (или территория), специализирующаяся на предоставлении нерезидентам (физическим лицам и/или компаниям) финансовых услуг в условиях низкого или нулевого налогообложения, стабильности и строгой конфиденциальности.

Сегодня международная борьба с офшорными зонами приобретает не только экономическую значимость (стремление государства увеличить доходы бюджета путем совершенствования налогового законодательства), но и политическую (повышение независимости национальной политики на международной арене с помощью укрепления экономической безопасности страны, противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма). Последний феномен и составляет суть процесса *политизации* проблемы деофшоризации.

Особую актуальность рассмотрению политики деофшоризации придает ее выход на глобальный уровень. После финансового кризиса 2008–2009 гг. давление на офшоры со стороны международных организаций и неформальных институтов значительно усилилось [Хейфец, 2010]. Борьба с офшорами активно используется мировым сообществом для обеспечения финансовой стабильности мировой экономики.

Выступая в качестве основного инициатора укрепления архитектуры мировой финансовой системы, **МВФ** в середине 1990-х годов одним из первых поднял тревогу по поводу налоговых гаваней[7]. К началу XXI в. фонд вышел на ведущие позиции в проведении наиболее инновационных аналитических исследований по офшорным зонам. Большое значение МВФ придавал вопросам оценки стабильности международного офшорного сектора, обеспечения

---

[6] Offshore financial centres. Background paper // Monetary and Exchange Affairs Department. International Monetary Fund (IMF), 2000. Available at: https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm (accessed: 13.04.2016); Report of the working group on offshore financial centres // Financial Stability Forum (FSF). 2000. Available at: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf?page_moved=1 (accessed: 13.04.2014).

[7] Cassard M. The role of offshore centres in international financial intermediation. Working paper no. 107 // IMF. Washington, 1994.

прозрачности финансовых систем и контроля финансовых потоков. В 2000 г. фонд запустил Программу по офшорным финансовым центрам, которая стала основой оценки и мониторинга качества их систем финансового регулирования и уровня контролируемости их деятельности.

МВФ использует преимущественно термин «офшорный финансовый центр» (ОФЦ) и выделяет 69 ОФЦ по всему миру. Под этим термином МВФ понимает центры, в которых основная часть сделок, осуществляемых в финансовом секторе, заключается с физическими лицами или компаниями, не являющимися резидентами ОФЦ, а сами сделки инициируются в другом месте, и большинство учреждений, участвующих в совершении сделки или операции, контролируются нерезидентами.

Таким образом, по мнению специалистов МВФ, ОФЦ имеют следующие характеристики:

– это юрисдикции, финансовые учреждения которых в основном ведут свою деятельность с нерезидентами;

– это финансовые системы, внешние активы и обязательства которых значительно превышают объемы внутреннего финансового посредничества, направленного на финансирование национальной экономики;

– это центры, предоставляющие следующие (все или некоторые) финансовые услуги: налогообложение по нулевым или низким налоговым ставкам, умеренное или слабое финансовое регулирование, соблюдение банковской тайны и анонимности[8].

В 2007 г. в рамках исследований МВФ вышла работа экономиста Ахмеда Зороме «Концепция офшорных финансовых центров: в поиске подходящего определения»[9]. Автор утверждал, что ни одна из существовавших на тот момент дефиниций не отражала сущности ОФЦ, которая, по его мнению, заключалась в предоставлении финансовых услуг нерезидентам, прежде всего в экспорте таких услуг. А. Зороме предлагал следующее определение: ОФЦ — страна или юрисдикция, предоставляющая финансовые услуги нерезидентам в объеме, несоизмеримом с масштабами ее внутренней экономики и объемом финансирования последней. Для выделения ОФЦ была предложена математическая модель, основанная на расчетах статистических показателей. Главным критерием стало отношение суммы чистого экспорта финансовых услуг страны к ее ВВП. Таким

[8] Offshore financial centres. Background paper // Monetary and Exchange Affairs Department, IMF. 2000. Available at: https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm (accessed 10.10.2015).

[9] Zoromé A. Concept of offshore financial centers. In search of an operational definition. Working paper no. WP/07/87 // IMF. 2007. Available at: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf (accessed: 10.10.2015).

образом, чем выше это отношение, тем вероятнее, что страна является офшорной зоной.

По мнению профессора международной политической экономии факультета мировой политики Лондонского городского университета Ронина Палана, у методологии А. Зороме есть несколько недостатков. Во-первых, в статистике учитываются только относительно успешные налоговые гавани, однако существует и большое количество «несостоявшихся» офшорных зон (небольшие острова Тихого океана, некоторые острова Карибского бассейна (например, Антигуа), гавани в странах бывшего СССР и в Африке). Во-вторых, А. Зороме не принимает во внимание «внутренние» офшоры (например, штаты или регионы в федеративных государствах, таких как США (Невада, Делавэр), Малайзия (Лабуан), которые пользуются своей автономией и принимают законы, характерные для налоговых гаваней). В-третьих, нецелесообразно акцентировать внимание лишь на предоставлении финансовых услуг, полностью игнорируя вопрос налогообложения [Palan et al., 2010].

В 2008 г. МВФ решил отказаться от выполнения отдельной программы по ОФЦ из-за семантических и концептуальных трудностей, связанных с данным термином[10]. В том же году программа по ОФЦ была включена в состав Программы оценки финансового сектора — ФСАП (Financial Sector Assessment Program — FSAP), разработанной МВФ совместно с Всемирным банком. С тех пор в рамках МВФ не осталось отдельной программы, непосредственно связанной с функционированием налоговых гаваней, однако организация продолжает исследования в области международного налогообложения и деятельности офшорных финансовых центров.

В этих условиях лидирующее место в международной антиофшорной борьбе (главным образом в ее налоговом измерении) заняла **ОЭСР**. Внимание данной организации сосредоточено на противодействии «недобросовестной» налоговой конкуренции и повышении уровня прозрачности в налоговой сфере.

Работа по антиофшорной проблематике и предотвращению «вредоносных налоговых практик» в рамках организации началась почти одновременно с МВФ — в середине 1990-х годов. В 1998 г. ОЭСР опубликовала доклад «Вредоносная налоговая конкуренция: формирующаяся глобальная проблема»[11], где были сформулированы критерии выявления налоговых убежищ:

---

[10] Offshore financial centres. A report on the assessment program and proposal for integration with the financial sector assessment program // IMF. 2008. Available at: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/050808.pdf (accessed: 10.10.2015).

[11] Harmful tax competition. An emerging global issue // Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 1998. Available at: http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf (accessed: 08.02.2014).

– отсутствие налогов или их номинальное значение;

– строгая конфиденциальность и отсутствие эффективного обмена налоговой информацией с другими странами;

– низкий уровень прозрачности законов;

– низкий уровень административных процедур: отсутствие требования о том, что компания должна быть действующей (реально существующей в зарегистрированной юрисдикции).

Доклад содержал как официальные рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства, налоговых соглашений и международного сотрудничества, так и неофициальные, связанные с вопросами налогообложения (странам-участницам предлагалось ввести в национальное налоговое законодательство нормы, делающие использование налоговых гаваней невыгодным). Согласно положениям доклада государства, входившие в список офшоров, на основе принятия политического обязательства на высшем уровне должны были в течение 5 лет ликвидировать условия, позволяющие считать их налоговыми убежищами. В своем докладе организация призывала принимать меры (санкции) не только против офшорных зон, но также против льготных налоговых режимов, предоставляемых отдельными странами, в том числе членами ОЭСР. Последние встретили эти положения доклада с предсказуемым недовольством: Люксембург и Швейцария отказались им следовать, против них также изначально выступали Бельгия и Португалия [Kudrle, 2008].

В 2000 г. организация подготовила очередной доклад «К глобальному налоговому сотрудничеству»[12], в котором был приведен перечень преференциальных налоговых режимов, а также представлен «черный список» из 35 налоговых гаваней, уклоняющихся от совместной работы. Попавшие в «черный список» страны были предупреждены о возможности применения против них «защитных мер» в случае несоответствия их политики предложенным рекомендациям.

В том же году в ответ на многочисленные протесты налоговых гаваней, а также в целях улучшения диалога с ними ОЭСР предложила странам подписать Меморандум взаимопонимания по устранению вредоносной налоговой практики, направленный на развитие сотрудничества в сфере повышения прозрачности и содействия недискриминации. Соглашение было направлено всем 35 юрисдикциям, считавшимся налоговыми убежищами. Меморандум взаимопонимания 2000 г. носил более мягкий характер и не требовал

[12] Towards global tax co-operation: Progress in identifying and eliminating harmful tax practices // OECD. 2000. Available at: http://www.oecd.org/ctp/harmful/2090192.pdf (accessed: 08.02.2015).

письменных обязательств перед руководством организации[13]. В результате, несмотря на то что меры ОЭСР носили индикативный характер, а сама она была не вправе применять штрафные или иные санкции к странам, включенным в «черный список», в последующие годы он значительно сократился.

Однако это сокращение было обусловлено не столько изменениями национального регулирования в указанных странах, сколько давлением на ОЭСР извне. Инициативы организации были встречены в штыки многими офшорными зонами, которые начали предпринимать определенные шаги в целях противодействия объявленным мерам. В 2001 г. 13 офшорными юрисдикциями Карибского бассейна была создана Международная организация по налогам и инвестициям (International Tax & Investment Organization — ITIO). Ее участники настаивали на том, что ОЭСР ведет политику «двойных стандартов», закрывая глаза на наличие офшорных зон у некоторых собственных членов (остров Мадейра у Португалии; Швейцария и Люксембург сами были налоговыми убежищами). В связи с обострением ситуации и отсутствием реальной поддержки антиофшорной деятельности со стороны ведущей экономики мира — США — ОЭСР была вынуждена смягчить свой подход к офшорным зонам[14].

В итоге последний критерий налоговой гавани, определенный в докладе ОЭСР 1998 г. (низкий уровень административных процедур), был устранен из числа критериев выявления «вредоносных налоговых практик»[15]. Идея введения скоординированных на международном уровне санкций также отошла на второй план. С тех пор ОЭСР осуществляла деятельность в данной сфере через **Глобальный форум по вопросам прозрачности и обмена информацией в налоговой сфере** (The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes), который был создан в рамках организации в 2000 г. Первоначально в состав форума входили страны — члены ОЭСР и государства, согласившиеся выполнять международные стандарты прозрачности и обмена информацией. Сегодня Глобальный форум состоит из 126 членов и является ведущим

[13] Framework for a collective memorandum of understanding on eliminating harmful tax practices // OECD. 2000.

[14] Tax havens and development. Status, analyses, and measures // Commission on Capital Flight from Developing Countries. 2009. Available at: http://www.u4.no/recommended-reading/tax-havens-and-development-status-analyses-and-measures/ (accessed: 08.02.2015).

[15] The OECD's project on harmful tax practices: The 2001 progress report. P. 10 // OECD. 2001. Available at: https://www.oecd.org/ctp/harmful/2664450.pdf (accessed: 08.02.2015).

международным органом по обеспечению реализации согласованных на международном уровне стандартов в данной области.

События 2008–2009 гг. заставили ОЭСР занять более жесткую позицию в отношении налоговых убежищ. Разразились серьезные налоговые скандалы между офшорами и развитыми государствами. Против деятельности финансовых учреждений Лихтенштейна и Швейцарии выступили правительства Франции, Германии и США, чьи граждане перевели в офшоры огромные средства без уплаты налогов в своей стране[16]. Избрание президентом США Барака Обамы, известного сторонника жестких действий против налоговых убежищ, стало еще одним предопределяющим фактором активизации международной антиофшорной политики.

На ОЭСР лидерами G20 была возложена ответственность за составление нового списка стран, нарушающих международные стандарты в сфере обмена налоговой информацией. В апреле 2009 г. организация опубликовала «черный», «серый» и «белый» списки юрисдикций, сгруппированных по степени соблюдения ими международных норм в сфере налогообложения и раскрытия информации[17]. В «черный» список попали 4 государства (Коста-Рика, Малайзия (Лабуан), Филиппины и Уругвай), отказавшиеся от обмена налоговыми данными и принятия мер по борьбе с налоговым мошенничеством. «Серый» список состоял из стран, формально согласившихся сотрудничать, но не принявших существенных мер по пересмотру своего законодательства. В «белый» список вошли 42 государства, соблюдающие международные договоренности и рекомендации ОЭСР (в том числе Россия).

Подобный опыт оказался весьма эффективным: в последующие несколько лет практически все страны были исключены из «черного» списка, а в «белый» вошли не только бывшие государства «черного» и «серого» списков, но и ряд других юрисдикций, ранее не учтенных ОЭСР (рис. 1). По состоянию на 2015 г. в «черный» список не входила ни одна страна, что может служить показателем эффективности проводимой ОЭСР политики и достижения главных ее целей — создания механизма обмена налоговой информацией между государствами, совершенствования их налогового законодательства и увеличения прозрачности национальных экономик.

---

[16] Захаров А. Погоня за деньгами: мир против оффшоров // Forbes. 13.11.2011. Доступ: http://m.forbes.ru/article.php?id=202381 (дата обращения: 09.02.2015).

[17] A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard // OECD. 2009. Available at: https://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf (accessed: 01.06.2014).

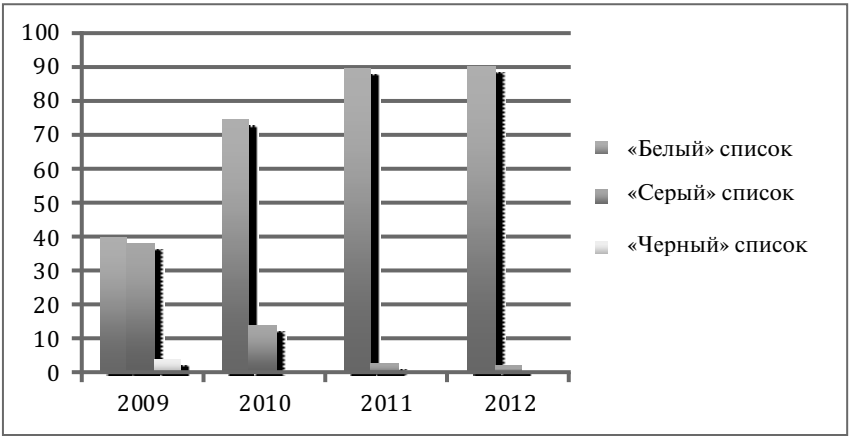

Рис. 1. Динамика изменений числа фигурантов «белых», «серых» и «черных» списков юрисдикций ОЭСР по степени соответствия международным стандартам обмена финансовой информацией

Источник: www.oecd.org

В 2009 г. произошел еще один крупный прорыв в повышении налоговой прозрачности, связанный с деятельностью ОЭСР. Организация утвердила Международные стандарты обмена налоговой информацией по запросу страны-партнера (Exchange of Information on Request — EOIR), впоследствии одобренные членами G20[18]. Ведущую роль в обеспечении эффективного применения стандартов занял Глобальный форум ОЭСР по вопросам прозрачности и обмена информацией в налоговой сфере, который в том же году был реорганизован.

В 2012 г. на саммите G20 в Лос-Кабосе ОЭСР представила доклад «Автоматический обмен информацией: сущности, принципы работы, преимущества, пути усовершенствования», в котором были подробно описаны основные черты и модели такого обмена, определены признаки их эффективности. Речь шла о систематической или периодической передаче полной информации о налогоплательщике страной его происхождения стране проживания касательно различных категорий дохода (дивиденды, проценты, роялти, заработная плата, пенсия и т.д.)[19]. В развитие этой идеи в 2014 г. ОЭСР утвердила новые стандарты по обмену налоговой и финансовой информацией, предусматривающие переход на автоматический

[18] Terms of reference // OECD. 2010. Available at: http://www.oecd.org/ctp/44824681.pdf (accessed: 02.03.2016).

[19] Automatic exchange of information: What it is, how it works, benefits, what remains to be done // OECD. 2012. Available at: https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf (accessed: 02.11.2015).

обмен сведениями об активах и счетах частных и юридических лиц (Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information)[20]. Новые стандарты уже намерены принять 90 стран: 55 из них начнут автоматический обмен с 2017 г., остальные (в том числе Россия) — с 2018 г.

Кроме того, в 2013 г. по предложению стран — участниц G20 ОЭСР выпустила «Отчет о размывании налогооблагаемой базы и выводе прибыли из-под налогообложения» (Base Erosion and Profit Shifting — BEPS) и глобальный План действий к нему[21]. Документы содержат анализ некоторых используемых налогоплательщиками нелегальных схем, меры противодействия выводу налоговой базы в низконалоговые страны, а также рекомендации по проведению реформ в целях унификации налогового законодательства государств. На встрече министров финансов стран G20 в Лиме ОЭСР официально представила Рекомендации по Проекту BEPS, которые были далее одобрены на саммите «Группы двадцати» в Турции. Данный проект направлен на борьбу с налоговой оптимизацией транснациональных корпораций (ТНК) и представляет собой схему согласованных действий между 14 странами G20 и 60 государствами-наблюдателями, имеющими офшорные юрисдикции (включая Гонконг, Сингапур и Британские Виргинские острова). Рекомендации должны быть внедрены в национальные законодательства государств G20 в 2016–2017 гг. [Саркисов, 2015].

Помимо ОЭСР важным формальным институтом, осуществляющим деятельность в сфере борьбы с офшорами, является **ФАТФ**, созданная на встрече G7 в Париже в 1989 г. Однако действительно большой размах ее работа приобрела после трагических событий 11 сентября 2001 г. Как следствие, особый интерес у данной межправительственной организации вызывает непрозрачность деятельности офшоров, из-за которой они могут быть использованы криминальными и террористическими группами и стать угрозой международной экономической безопасности. ФАТФ активно занимается разработкой рекомендаций по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, осуществляет мониторинг национальных законодательств стран-участниц в этой области. В настоящее время членами Группы являются 34 государства и 2 региональные организации (Европейская комиссия и Совет сотрудничества

[20] Standard for automatic exchange of financial account information // OECD. 2014. Available at: http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.htm (accessed: 02.11.2015).

[21] Action plan on base erosion and profit shifting // OECD. 2013. Available at: https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf (accessed: 02.11.2015).

арабских государств Персидского залива). Россия присоединилась к ФАТФ в 2003 г.: от имени РФ деятельность в этой организации осуществляет Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

Впервые ФАТФ разработала 40 рекомендаций по борьбе с отмыванием незаконно полученных доходов в 1990 г.[22] Они включали конкретные предложения по совершенствованию законодательных систем и финансовых структур, направленные на повышение эффективности совместной борьбы государств с отмыванием денег и укрепление международного сотрудничества в этой области. В последующие годы рекомендации несколько раз пересматривались (в 1996, 2001, 2004 и 2012 гг.) и были дополнены 9 новыми[23]. Рекомендации подразделяются на три основные группы: по реформированию национального законодательства, финансовой системы и по совершенствованию международного сотрудничества.

В 2000 г. организацией был впервые составлен «черный список» стран, официально признанных не сотрудничающими с ней. Он включал 15 государств, большинство которых были офшорными зонами (Каймановы острова, Науру, Ниуэ, Панама, Лихтенштейн, Сент-Китс и Невис, Сент-Винсент и Гренадины, Филиппины). К 2004 г. список существенно сократился и включал 6 стран, а к 2006 г. в него не входило ни одно государство. По состоянию на 2015 г. в «черный список» входят Иран и КНДР[24].

Рекомендации ФАТФ используются в качестве международного стандарта в области противодействия отмыванию денег и борьбы с финансированием терроризма. В соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 1617[25] «40+9» рекомендаций ФАТФ являются обязательными для выполнения государствами — членами ООН. Посредством сотрудничества со своими региональными груп-

---

[22] The forty recommendations of the financial action task force on money laundering // Financial Action Task Force (FATF). 1990. Available at: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201990.pdf (accessed: 04.11.2015).

[23] International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation // FATF. 2012. Available at: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf (accessed: 04.11.2015).

[24] FATF public statement — 27 February 2015 // FATF. Available at: http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-february-2015.html (accessed: 10.10.2015).

[25] Security Council Resolution 1617 (2005) Threats to international peace and security caused by terrorist acts, 29 July 2005, S/RES/1617 (2005) // UN Security Council. Available at: http://eurasiangroup.org/files/documents/oon_eng/1617_20_2005_20eng.pdf (accessed: 10.10.2015).

пами, созданными по типу ФАТФ (РГТФ[26]), организация также занимается анализом ситуации в странах, которые активно используются международной организованной преступностью для отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. Наконец, международные стандарты ФАТФ служат основой для МВФ при мониторинге национальных законодательств в данной сфере и при проведении комплексной оценки ОФЦ, включенных в программу ФСАП.

Начиная со второй половины 1990-х годов все больший интерес к деятельности офшорных зон стали проявлять страны G7 и G20. Так, в 1999 г. по инициативе министров финансов и глав центральных банков «Группы семи» был создан **Форум финансовой стабильности** (ФФС) (Financial Stability Forum — FSF), призванный содействовать укреплению мировой финансовой системы посредством развития международного сотрудничества по обмену информацией и регулированию финансовых рынков. В рамках ФФС действовала Рабочая группа по офшорным финансовым центрам, которая к 2000 г. разработала 11 рекомендаций, призванных ужесточить соблюдение налоговыми гаванями международных норм финансового надзора[27]. Основное внимание уделялось слабому регулированию деятельности ОФЦ и низкому уровню международного взаимодействия в сфере обмена информацией. Однако эти и другие инициативы ФФС не получили развития в связи с упадком интереса международного сообщества к офшорной проблематике. На встрече в 2007 г. ФФС отметил, что, несмотря на некоторые достигнутые успехи в области стабилизации мировой экономики,

---

[26] Региональные группы по типу ФАФТ (РГТФ) — это 8 региональных структур: Азиатско-Тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег — АТГ, Группа по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке — ЕСААМЛГ, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке — ГАФИСУД, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке — МЕНАФАТФ, Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма — ЕАГ, Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма — МАНИВЭЛ, Карибская группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег — КФАТФ, Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке — ГИАБА. Цель этих структур — борьба с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма в соответствующих регионах. ФАТФ совместно с РГТФ образует единую международную систему по распространению, внедрению, а также контролю за выполнением международных стандартов в области противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

[27] Report of the working group on offshore financial centres // FSF. 2000. Available at: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0004b.pdf?page_moved=1 (accessed: 10.10.2015).

проблемы, связанные с обменом информацией, решить не удалось[28]. Особо подчеркивалось отсутствие прозрачности финансовых рынков[29].

Ситуация изменилась с началом глобального финансового и экономического кризиса. В соответствии с Декларацией об укреплении финансовой системы[30], принятой по итогам лондонского антикризисного саммита G20 в апреле 2009 г., ФФС был преобразован в более влиятельный Совет финансовой стабильности (СФС) (Financial Stability Board — FSB). Было принято решение о расширении числа его участников и придании ему бо́льших полномочий. В том же году членом организации стала Россия.

Лондонский саммит G20 2009 г. стал началом современной «атаки» международного сообщества на офшоры: именно тогда было принято решение о введении глобального регулирования налоговых убежищ. Лидеры G20 договорились бороться с офшорными зонами, которые были названы в числе главных факторов дестабилизации мировой финансовой системы. Участники саммита заявили, что «готовы принимать меры, чтобы защитить финансы и финансовые системы. Эра банковской секретности закончилась»[31]. Принятая на саммите Декларация по укреплению финансовой системы предусматривала пакет возможных экономических санкций в отношении государств, отказывающихся от сотрудничества.

Под угрозой экономических санкций страны G20 призвали каждое налоговое убежище заключить по крайней мере 12 договоров по обмену информацией. В итоге к концу 2009 г. налоговые гавани подписали в общей сложности более 300 договоров [Johannesen, Zucman, 2014] (впрочем, их эффективность оспаривается). Сторонники «наступления» G20 на офшоры утверждают, что договоры существенно повысили вероятность обнаружения уклонения от уплаты налогов и значительно улучшили их собираемость[32]. Противники же считают, что данная инициатива создает большие

---

[28] Tax havens and development. Status, analyses, and measures // Commission on Capital Flight from Developing Countries. 2009. P. 128. Available at: http://www.u4.no/recommended-reading/tax-havens-and-development-status-analyses-and-measures/ (accessed: 08.02.2015).

[29] Ibidem.

[30] G20 Communique: London Summit — Leaders' Statement. Declaration on Strengthening the Financial System, April 2. Available at: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf (accessed: 08.02.2015).

[31] Ibidem.

[32] The era of bank secrecy is over: The G20/OECD process is delivering results // OECD. 2011. Available at: https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48996146.pdf (accessed: 08.02.2015).

возможности для использования банковской тайны и приносит незначительные результаты[33]. Однако, несмотря на критику, действия G20 нельзя назвать безрезультативными.

* * *

На основе анализа главных тенденций деофшоризации в современных условиях можно сделать вывод о политизации офшорной проблематики и ее выходе на международный уровень. Мировая антиофшорная политика реализуется на межгосударственном уровне в рамках таких организаций, как МВФ, СФС, ОЭСР, ФАТФ, а также неформальных институтов G7 и G20. Многостороннее регулирование нацелено на повышение прозрачности офшорного бизнеса, обеспечение стабильности мировой финансовой системы, расширение международного обмена налоговой информацией и противодействие отмыванию нелегальных доходов и финансированию терроризма.

Активизация антиофшорной политики мирового сообщества во многом связана с внешними вызовами международной системы. Так, глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. привлек особое внимание к феномену налоговых гаваней и активизировал работу ОЭСР и СФС. Толчком для стимулирования работы ФАТФ послужили трагические события в США 11 сентября 2001 г.

Современная международная антиофшорная политика проводится в следующих приоритетных направлениях (рис. 2):

– борьба с незаконным уклонением от уплаты налогов, повышение прозрачности и расширение международного сотрудничества в сфере обмена налоговой и финансовой информацией (инициатива Глобального форума по вопросам прозрачности и обмена информацией в налоговой сфере);

– принятие мер в целях разработки единой глобальной налоговой политики (инициатива крупнейших экономик «Группы двадцати» и ОЭСР);

– обеспечение финансовой стабильности и устранение лазеек в финансовом законодательстве (инициативы МВФ и СФС);

– усиление борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (инициатива ФАТФ при поддержке МВФ).

Сосредоточившись на конкретной проблематике, каждая международная организация осуществляет деятельность в одном из указанных направлений, однако централизованной системы согласованной борьбы с налоговыми гаванями пока не сложилось. Это

[33] Shaxson N., Christensen J. Time to black-list the tax haven whitewash // Financial Times. 04.04.2011. Available at: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/0f687dee-5eea-11e0-a2d7-00144feab49a.html#axzz4C3OTbIPa (accessed: 22.12.2015).

может быть следствием того, что на сегодняшний день не существует единого однозначного определения офшорной зоны или офшорного финансового центра. Каждая организация трактует данный термин по-своему, выделяет те или иные критерии отнесения юрисдикций к налоговым убежищам.

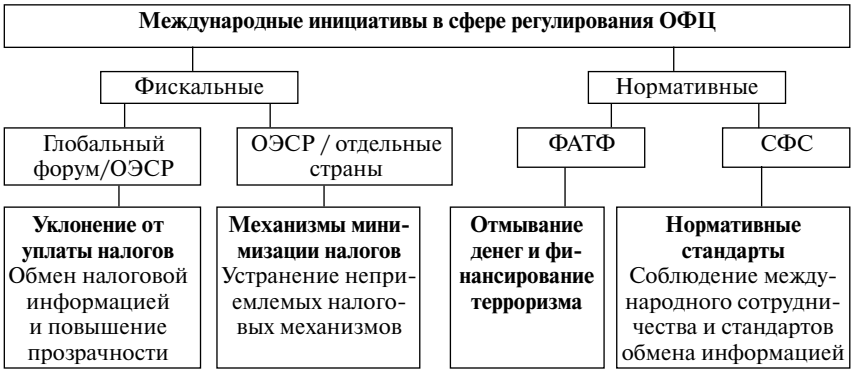

Рис. 2. Классификация современных международных инициатив в сфере регулирования ОФЦ

Наиболее распространенными инструментами воздействия на офшоры стали составление «черных списков» и возможное применение санкций против несотрудничающих государств. Основные перечни налоговых убежищ, уклоняющихся от сотрудничества, разрабатывались ОЭСР, ФАТФ и МВФ. Однако эти списки основаны на разных методах и критериях для выявления соответствующих юрисдикций и включают различные страны. По причине семантических трудностей определения офшоров одна из ведущих организаций (МФВ) вообще приостановила отдельную программу по ОФЦ.

Сегодня наиболее успешную антиофшорную политику ведет ОЭСР совместно со странами G20. Внимание организации сосредоточено на борьбе с «недобросовестной» налоговой конкуренцией, повышении прозрачности финансовой деятельности и расширении международного сотрудничества в сфере обмена налоговой и финансовой информацией. Объединяя наиболее экономически развитые государства, ОЭСР за последние годы достигла значительного успеха, разработав и внедрив новые модели международного обмена финансовыми данными. С 2009 г. между различными странами было заключено более 700 договоров об обмене налоговой информацией[34]. Организация активно разрабатывает рекомен-

[34] Худякова Л.С. Международное противодействие уклонению от налогов набирает темп (к саммиту G-20) // ИМЭМО. Доступ: http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=379&ret=527 (дата обращения: 01.06.2015).

дации, которые в дальнейшем используются государствами при совершенствовании национального законодательства.

Необходимо отметить также работу ФАТФ. Группе удалось расширить сферу действия с 16 стран до 187 путем создания РГТФ. Организация активно участвовала в разработке общемировой системы противодействия финансированию терроризма посредством формирования правовой и институциональной базы, а также взаимодействия с участниками и акторами мировой политики в данной сфере [Мелкумян, 2014].

Однако, несмотря на все усилия, предпринятые международным сообществом в борьбе с налоговыми убежищами и их негативным влиянием на стабильность мировой экономики, офшорный бизнес продолжает процветать. Особенно показателен в этой связи международный антиофшорный скандал «Панамагейт», разразившийся в апреле 2016 г., притом что Панама была исключена из «черного списка» ОЭСР в 2003 г. В целом мировая практика показывает, что эффективность антиофшорной политики пока еще не очень высока. Сложившаяся ситуация позволяет оценить как трудности, так и возможности, связанные с разработкой согласованной централизованной международной политики в сфере борьбы с налоговыми гаванями. Например, с одной стороны, ОЭСР не имеет достаточно средств и инструментов для противодействия «вредоносным налоговым практикам», с другой — многие ее члены, в том числе Великобритания, Швейцария, Ирландия и страны Бенилюкс, сами считаются налоговыми гаванями, а история становления их экономик тесно связана с деятельностью внутренних офшорных территорий.

При этом именно национальные государства играют ключевую роль в борьбе с налоговыми оазисами, именно от них зависит, останутся ли офшоры «черными дырами» для вывоза капиталов и отмывания денег или же превратятся в элементы механизма мировой экономики, способствующие повышению международной конкурентоспособности. Деятельность международных организаций по борьбе с налоговыми убежищами создает видимость успешной скоординированной атаки на офшорные зоны. Однако более детальное изучение позиции отдельных государств в отношении офшоров может позволить существенно скорректировать этот образ. Речь идет о двойственности офшорной политики, проводимой ведущими странами мира.

По мнению российского экономиста С.Ю. Глазьева, офшоры являются инструментом внешнеэкономической экспансии развитых государств[35]. Система офшорных инструментов была разрабо-

[35] Глазьев С.Ю. Деофшоризация российской экономики. Пути и меры. Доклад НИЦ Системного анализа. 2013. Доступ: http://sysanalys.ru/index.php/114-deofshorizaciaputiimery (дата обращения: 15.04.2015).

тана отнюдь не маленькими юрисдикциями, предоставляющими льготные режимы налогообложения, а экономически развитыми странами, заинтересованными в офшорном бизнесе, где существуют международные финансовые центры, обслуживающие налоговые гавани (в первую очередь Великобританией и США). Более того, офшорный бизнес стремительно развивается и на территории самих этих государств. Вред, приносимый офшорами развитым странам, компенсируется за счет получения контроля над компаниями, занимающимися добычей ресурсов и поставкой продукции на мировой рынок.

Аналогичные идеи высказывает и бывший директор-распорядитель МВФ французский экономист Доминик Стросс-Кан, который считает, что существование офшорных зон объясняется выгодой, приносимой ими развитым государствам. В интервью агентству «ИТАР-ТАСС» и телеканалу «Россия 24» он высказал мнение, что, несмотря на неоднократные призывы к борьбе с налоговыми убежищами, на практике многие страны активно используют офшоры в своих интересах. Д. Стросс-Кан приходит к выводу, что «проблема офшорных зон — раковых опухолей экономики — заключается не в отсутствии технических средств, а в нехватке политической воли положить конец этому явлению»[36].

Еще одним ключевым вопросом в отношении офшоров в настоящий момент является непрозрачность их деятельности. Налоговые гавани должны регулироваться согласованным на международном уровне кодексом профессионального поведения, который обеспечивал бы прозрачность прав собственности и позволял бы определить конечных собственников активов. Ввиду заинтересованности в развитии офшорных зон одних стран и противодействия их деятельности со стороны других можно предположить, что офшорный бизнес будет непременно видоизменяться, становясь более прозрачным и предсказуемым. Однако говорить о полной ликвидации налоговых убежищ пока не приходится: некоторые государства в действительности делают недостаточно для борьбы с ними, даже если они говорят об обратном.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и офшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики). М.: Магистр, 2013.

2. Гончаров А.А. Офшорные правовые модели и их применение. М.: Дата Сквер, 2012.

[36] Офшоры оказывают пагубное влияние на всю мировую финансовую систему, считает Доминик Стросс-Кан // ТАСС. Экономика и бизнес. 2013. Доступ: http://tass.ru/ekonomika/555402 (дата обращения: 10.05.2015).

3. Зубков В.А., Осипов С.К. Международные стандарты в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. М.: Юриспруденция, 2010.

4. Кокошин А.А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе. М.: Европа, 2006.

5. Костюнина Г.М. Офшорный бизнес во внешнеэкономической деятельности. М.: ИНФРА-М, 2014.

6. Мелкумян К.С. ФАТФ в противодействии финансированию терроризма (специфика подхода) // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 1 (34). С. 88–96.

7. Панова Г.С., Туруев И.Б., Ярыгина И.З. Деофшоризация как фактор развития национальной экономики // Вестник МГИМО-Университета. 2014. № 2 (35). С. 102–112.

8. Саркисов А.К. Новые международные подходы к оценке преимуществ и недостатков «феномена офшорных зон» в целях обеспечения финансовой безопасности государств // Международное сотрудничество Евразийских государств: политика, экономика, право. 2015. № 4. С. 82–91.

9. Старостина М.И. Оффшорный бизнес в современном мире // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 6. С. 65–80.

10. Судаков С.С. Прагматическая политика США в отношении оффшоров // Междисциплинарный синтез в изучении мировой экономики и политики / Под ред. Ф.Г. Войтоловского, А.В. Кузнецова. М.: Крафт+, 2012.

11. Татулов К.Г. Политика зарубежных стран и международных организаций по отношению к офшорам // Российская модель вывоза капитала / Под ред. А.С. Булатова. М.: МГИМО-Университет, 2014. С. 89–102.

12. Ткаченко И.Ю. Некоторые вопросы сотрудничества России и США в FATF // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 5. С. 12–21.

13. Хейфец Б.А. Антиофшорное наступление мирового сообщества и российская политика // Финансы и бюджет: проблемы и решения. 2010. № 2. С. 12–17.

14. Хейфец Б.А. Деофшоризация экономики: мировой опыт и российская специфика // Вопросы экономики. 2013. № 7. С. 29–48.

15. Хейфец Б.А. Офшорные юрисдикции в глобальной и национальной экономике. М.: Экономика, 2008.

16. Bazantova I. The measures against tax havens and unfair tax competition // European Journal of Law and Political Sciences. 2015. No. 1. P. 97–99.

17. Bilicka K., Fuest C. With which countries do tax havens share information // International Tax and Public Finance. 2014. Vol. 21. No. 2. P. 175–197.

18. Dharmapala D., Hines J.R. Which countries become tax havens // Journal of Public Economics. 2009. Vol. 93. No. 9–10. P. 1058–1068.

19. Elsayyad M., Konrad K.A. Fighting multiple tax havens // Journal of International Economics. 2012. Vol. 86. No 2. P. 295–305.

20. Hines Jr., James R. Treasure islands // Journal of Economic Perspectives. 2010. Vol. 24. No. 4. P. 103–125.

21. Johannesen N., Zucman G. The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown // American Economic Journal: Economic Policy. 2014. Vol. 6. No. 1. P. 65–91.

22. Kudrle R. The OECD's harmful tax competition initiative and the tax havens: From bombshell to damp squib // Global Economy Journal. 2008. Vol. 8. No. 1. P. 1–23.

23. Palan R. The history of tax havens // History&Policy. October 2009. Available at: http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/history-of-tax-havens (accessed: 10.10.2014)
24. Palan R. Tax havens and the commercialization of state sovereignty // International Organization. 2002. Vol. 56. No. 1. P. 151–176.
25. Palan R. Tax havens and offshore financial centers // Academic Foresights. April–June 2012. No. 4. Available at: http://www.academic-foresights.com/Tax_Havens_and_Offshore_Financial_Centres.html (accessed: 10.10.2014).
26. Palan R., Murphy R., Chavagneux C. Tax havens. How globalization really works. Ithaca: Cornell University press, 2010.
27. Ronfeldt T. Tax havens and tax shelters: A legal view on the cross-border intermediate holding companies within the EU // INTERTAX. 2015. Vol. 43. No. 4. P. 337–343.
28. Sharman J.C. Havens in a storm: The struggle for global tax regulation. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
29. Shaxon N. Treasure islands: Tax havens and the men who stole the world. London: Vintage Books, 2012.
30. Zucman G. The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

L.M. Sargsyan

STRUCTURE OF THE INTERNATIONAL ANTI-OFFSHORE REGULATION SYSTEM: CURRENT STATE AND PROSPECTS

Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991

This paper focuses on international regulation of the so called offshore zones — unique low tax or tax-free jurisdictions which specialize in providing financial services to non-residents while promising the strictest confidentiality and non-disclosure. This research is of particular relevance, since the struggle against tax havens has extended far beyond national borders. Deoffshorization has become a truly global and very politicized trend. The paper outlines both semantic and conceptual difficulties of determining the very essence of the term 'offshore', examines different interpretations of this concept, their strengths and weaknesses. The author assesses the activities of the multilateral institutions that have become leaders of anti-offshore struggle, including the International Monetary Fund (IMF), the Financial Stability Board (FSB), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Financial Action Task Force (FATF), Group of Seven (G7), and Group of Twenty (G20). The paper examines different anti-offshore initiatives and assesses the impact of the international policies regulating activities of offshore zones. The author comes to the conclusion that at present the structure of anti-offshore regulation is marked by fragmentation and incoherence, when different organizations, groups and forums pursue separate anti-offshore policies, focus on different aspects of the off-shore zones' activities. In these circumstances, creation of a full-fledged system of anti-offshore regulation will depend entirely on the positions of the developed countries whose policies in this area remain deeply ambiguous and need to be further examined.

Keywords: deoffshorization, offshore, offshore zone, offshore financial center, tax haven, international anti-offshore policy, money laundering, tax evasion, financing of terrorism, OECD, IMF, FATF, FSB, G20, G7.

About the author: *Liana M. Sargsyan* — PhD Candidate at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: liana.m.sargsyan@gmail.com).

REFERENCES

1. Baronov V.I., Kostyunina G.M. 2013. *Svobodnye ekonomicheskie i offshornye zony (ekonomiko-pravovye voprosy zarubezhnoi i rossiiskoi praktiki)* [Free economic and offshore zones (economic and legal issues of foreign and Russian practice)]. Moscow, Magistr Publ. (In Russ.)

2. Goncharov A.A. 2012. *Ofshornye pravovye modeli i ikh primenenie* [Offshore legal models and their application]. Moscow, Data Skver Publ. (In Russ.)

3. Zubkov V.A., Osipov S.K. 2010. *Mezhdunarodnye standarty v sfere protivodeistviya otmyvaniyu prestupnykh dokhodov i finansirovaniyu terrorizma* [International standards in countering money laundering and terrorism financing]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ. (In Russ.)

4. Kokoshin A.A. 2006. *Real'nyi suverenitet v sovremennoi miropoliticheskoi sisteme* [The real sovereignty in contemporary world political system]. Moscow, Evropa Publ. (In Russ.)

5. Kostyunina G.M. 2014. *Ofshornyi biznes vo vneshneekonomicheskoi deyatel'nosti* [Offshore business in foreign economic policy]. Moscow, INFRA-M Publ. (In Russ.)

6. Melkumyan K.S. 2014. FATF v protivodeistvii finansirovaniyu terrorizma [FATF in combating the financing of terrorism]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 1 (34), pp. 88–96. (In Russ.)

7. Panova G.S., Turuev I.B., Yarygina I.Z. 2014. Deofshorizatsiya kak faktor razvitiya natsional'noi ekonomiki [De-offshorization as a factor of development of the national economy]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 2 (35), pp. 102–112. (In Russ.)

8. Sarkisov A.K. 2015. Novye mezhdunarodnye podkhody k otsenke preimushchestv i nedostatkov 'fenomena ofshornykh zon' v tselyakh obespecheniya finansovoi bezopasnosti gosudarstv [New aspects of international assessment 'of the phenomenon of offshore zones' on investment and tax advantages, and as the threat to the financial security of states]. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo Evraziiskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo*, no. 4, pp. 82–91. (In Russ.)

9. Starostina M.I. 2014. Offshornyi biznes v sovremennom mire [Offshore business in a contemporary world]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, no. 6, pp. 65–80. (In Russ.)

10. Sudakov S.S. 2012. Pragmaticheskaya politika SShA v otnoshenii offshorov [The US pragmatic policy towards tax havens]. In Voitolovskiy F.G., Kuznetsov A.V. (eds.). *Mezhdistsiplinarnyi sintez v izuchenii mirovoi ekonomiki i politiki* [Interdisciplinary synthesis in the study of world economics and politics]. Moscow, Kraft+ Publ. (In Russ.)

11. Tatulov K.G. 2014. Politika zarubezhnykh stran i mezhdunarodnykh organizatsii po otnosheniyu k ofshoram [Policies of foreign countries and interna-

tional organizations towards tax havens]. In Bulatov S.S. (ed.) *Rossiiskaya model' vyvoza kapitala* [The Russian model of the capital export]. Moscow, MGIMO Universitet Publ., pp. 89–102. (In Russ.)

12. Tkachenko I.Yu. 2012. Nekotorye voprosy sotrudnichestva Rossii i SShA v FATF [Some issues of the US-Russian cooperation in FATF]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*, no. 5, pp. 12–21. (In Russ.)

13. Kheifets B.A. 2010. Antiofshornoe nastuplenie mirovogo soobshhestva i rossijskaja politika [Anti-offshore offensive of international community and Russia's policy]. *Finansy i bjudzhet: problemy i reshenija*, no. 2, pp. 12–17. (In Russ.)

14. Kheifets B.A. 2013. Deofshorizatsiya ekonomiki: mirovoi opyt i rossiiskaya spetsifika [Deoffshorization of economy: Global experience and Russian specifics]. *Voprosy ekonomiki*, no. 7, pp. 29–48. (In Russ.)

15. Kheifets B.A. 2008. *Ofshornye yurisdiktsii v global'noi i natsional'noi ekonomike* [The offshore jurisdictions in the global and national economy]. Moscow, Ekonomika Publ. (In Russ.)

16. Bazantova I. 2015. The measures against tax havens and unfair tax competition. *European Journal of Law and Political Sciences*, no. 1, pp. 97–99.

17. Bilicka K., Fuest C. 2014. With which countries do tax havens share information. *International Tax and Public Finance*, vol. 21, no. 2, pp. 175–197.

18. Dharmapala D., Hines J.R. 2009. Which countries become tax havens. *Journal of Public Economics*, vol. 93, no. 9–10, pp. 1058–1068.

19. Elsayyad M., Konrad K.A. 2012. Fighting multiple tax havens. *Journal of International Economics*, vol. 86, no. 2, pp. 295–305.

20. Hines Jr., James R. 2010. Treasure islands. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 4, pp. 103–125.

21. Johannesen N., Zucman G. 2014. The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 65–91.

22. Kudrle R. 2008. The OECD's harmful tax competition initiative and the tax havens: From bombshell to damp squib. *Global Economy Journal*, vol. 8, no. 1, pp. 1–23.

23. Palan R. 2009. The history of tax havens. *History&Policy*. Available at: http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/history-of-tax-havens (accessed: 10.10.2014).

24. Palan R. 2002. Tax havens and the commercialization of state sovereignty. *International Organization*, vol. 56, no. 1, pp. 151–176.

25. Palan R. 2012. Tax havens and offshore financial centres. *Academic Foresights*, no. 4. Available at: http://www.academic-foresights.com/Tax_Havens_and_Offshore_Financial_Centres.html (accessed: 10.10.2014).

26. Palan R., Murphy R., Chavagneux C. 2010. *Tax havens. How globalization really works*. Ithaca, Cornell University Press.

27. Ronfeldt T. 2015. Tax havens and tax shelters: A legal view on the cross-border intermediate holding companies within the EU. *INTERTAX*, vol. 43, no. 4, pp. 337–343.

28. Sharman J.C. 2006. *Havens in a storm: The struggle for global tax regulation*. Ithaca, Cornell University Press.

29. Shaxon N. 2011. *Treasure islands: Tax havens and the men who stole the world*. London, Vintage Books.

30. Zucman G. 2015. *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. Chicago, The University of Chicago Press.