

**Семьдесят восьмая сессия**

Пункт 17 f) предварительной повестки дня*

Вопросы макроэкономической политики: содействие развитию международного сотрудничества в борьбе с незаконными финансовыми потоками и более широком применении передовой практики в вопросах возвращения активов с целью способствовать устойчивому развитию**Международная координация и сотрудничество в борьбе с незаконными финансовыми потоками****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции [77/154](#) Генеральной Ассамблеи, содержится обзор достигнутых результатов в деле борьбы с незаконными финансовыми потоками, а также рекомендации по укреплению международной координации. В докладе Генеральный секретарь подчеркивает важность борьбы с незаконными финансовыми потоками для достижения целей в области устойчивого развития. Он определяет в качестве ключевых задач для стран предоставление доступа к данным и их использование, поскольку необходимо обеспечить более высокую степень открытости информации для органов власти стран при соблюдении конфиденциальности и прав. Требуется эффективная координация между сферами политики как на национальном, так и на международном уровнях.

* [A/77/150](#).

I. Введение

1. В резолюции [77/154](#) Генеральной Ассамблеи государства-члены признали, что борьба с незаконными финансовыми потоками является одним из важнейших направлений деятельности в области развития, и сформулировали ряд обязательств по борьбе с ними и продвижению передового опыта в области возвращения активов для содействия устойчивому развитию. К их числу относились усилия по пресечению уклонения от уплаты налогов, избежания налогообложения, размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения; борьба с коррупцией и транснациональной организованной преступностью; и активизация работы по изъятию и возвращению похищенных активов в поддержку устойчивого развития. Ассамблея также выразила приверженность обеспечению финансовой добросовестности в интересах устойчивого развития. Целью настоящего доклада является представление информации о прогрессе, достигнутом в борьбе с незаконными финансовыми потоками и в деле изъятия и возвращения активов на основе существующих механизмов, и подробное изложение мер по укреплению международной координации.

2. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Аддис-Абебской программе действий государства-члены обязались ликвидировать незаконные финансовые потоки. Цель 16 Повестки дня на период до 2030 года включает задачу по значительному уменьшению незаконных финансовых потоков. В рамках области действий «Внутренние государственные ресурсы» Аддис-Абебской программы действий, обеспечивающей средства реализации Повестки дня на период до 2030 года, содержится обязательство по ликвидации незаконных финансовых потоков и изложены внутренние и международные действия по их ликвидации. Страны не могут эффективно ликвидировать незаконные финансовые потоки в одиночку; трансграничный характер этих потоков обуславливает необходимость сотрудничества и координации.

3. Хотя обязательства по борьбе с незаконными финансовыми потоками закреплены в целом спектре правовых многосторонних конвенций и в международной нормативной базе, существуют пробелы и проблемы дублирования и фрагментации. Кроме того, отмечаются недостатки и слабые места в том, что касается их осуществления. Сохраняется большой разрыв между существующими системами и такой моделью мира, которой была бы присуща финансовая добросовестность. Средства массовой информации по всему миру продолжают разоблачать национальную коррупцию, скандалы, связанные с налоговыми злоупотреблениями, и глобальные недостатки нормативных актов и механизмов контроля, касающихся обеспечения финансовой добросовестности.

4. Кроме того, в декабре 2022 года Генеральная Ассамблея приняла консенсусом резолюцию о содействии инклюзивному и эффективному международному сотрудничеству в области налогообложения в Организации Объединенных Наций (резолюция [77/244](#)). Как будет указано ниже, международное сотрудничество в области налогообложения имеет огромное значение для борьбы с незаконными финансовыми потоками, связанными с налогообложением. В ходе следующей сессии Генеральной Ассамблеи всеобъемлющий доклад Генерального секретаря ляжет в основу межправительственных обсуждений, посвященных путям повышения всеохватности и эффективности международного сотрудничества в сфере налогообложения.

5. В деле борьбы с незаконными финансовыми потоками достигнут прогресс. Была обеспечена более высокая степень транспарентности в налоговой сфере на международном уровне, проведена первая специальная сессия Генеральной Ассамблеи по борьбе с коррупцией и ускорен процесс изъятия и возвращения активов. Кроме того, достигнуты значительные результаты в деле измерения и оценки стоимостного выражения и объема незаконных финансовых потоков.

6. Несмотря на достигнутый прогресс, предстоит еще многое сделать для выполнения обязательства государств-членов по ликвидации незаконных финансовых потоков. Одной из ключевых задач является повышение качества данных, а также расширение доступа к ним и их использования. Наличие информации позволяет органам власти могут более эффективно обеспечивать соблюдение закона, и доступ к ней должен быть расширен при должном соблюдении прав на конфиденциальность. Необходимо повышать эффективность сотрудничества и координации между различными механизмами обеспечения финансовой добросовестности и между странами.

II. Борьба с незаконными финансовыми потоками, связанными с доходами от преступлений и коррупции

7. Единственным глобальным юридически обязывающим документом, касающимся всех форм коррупционного поведения в государственном и частном секторе, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Конвенция насчитывает 189 участников, включая 184 государства-члена и пять других юрисдикций. Конвенция распространяется еще на девять юрисдикций в силу территориального расширения, о котором уведомили государства-члены, являющиеся участниками Конвенции; кроме того, еще два государства-члена подписали, но до настоящего времени не ратифицировали Конвенцию. Конвенция дополняется рядом региональных и межрегиональных антикоррупционных конвенций. Соответствующие обязательства в отношении передачи доходов от преступлений также предусматриваются в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Конвенция насчитывает 193 участника, включая 187 государств-членов и четыре другие юрисдикции. Помимо них Конвенция распространяется на 13 юрисдикций в силу территориального расширения, и еще два государства-члена подписали, но до настоящего времени не ратифицировали Конвенцию.

Борьба с коррупцией

8. Государства-члены признают, что предупреждение коррупции и движения незаконных финансовых потоков и борьба с ними, а также изъятие и возвращение конфискованных активов могут способствовать эффективной мобилизации ресурсов для ликвидации нищеты, обеспечения устойчивого развития и осуществления всех прав человека. Кроме того, государства признают, что эффективное и своевременное взаимодействие и сотрудничество между компетентными органами может также способствовать усилиям по предупреждению возникновения незаконных финансовых потоков в результате коррупции и борьбе с ними.

9. Конвенция против коррупции содержит требования, в соответствии с которыми государства должны обеспечивать финансовую добросовестность и заниматься решением проблем, связанных с доходами от преступлений. Успехи стран в деле выполнения этих обязательств оцениваются с помощью механизма независимой экспертной оценки Конвенции, который обеспечивает «отправную точку» для проведения среди государств и между государствами и другими

субъектами обсуждений, касающихся мер по борьбе с коррупцией. Первый цикл оценки, начавшийся в 2010 году, охватывал главы III (Криминализация и правоохранительная деятельность) и IV (Международное сотрудничество) Конвенции. В своем резюме о ходе осуществления Конвенции Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) отметило, что во многих странах существуют значительные нерешенные вопросы, касающиеся криминализации, в том числе связанные с ненадлежащим осуществлением мер, которые являются обязательными в соответствии с Конвенцией. В том, что касается международного сотрудничества, также были отмечены значительные пробелы и проблемы, большинство из которых носят оперативный характер.

10. Второй цикл оценки начался в 2016 году и охватывает главы II (Меры по предупреждению коррупции) и V (Меры по возвращению активов) Конвенции. Согласно 72 оценкам, завершенным к настоящему времени, чаще всего проблемы возникали в связи с положениями главы II, касающимися публичного сектора (статья 7), а за ними с небольшим отрывом следуют положения о кодексах поведения публичных должностных лиц (статья 8): для их реализации необходимо активизировать усилия по укреплению добросовестности и обеспечению устойчивости государственных служащих к коррупции, в том числе посредством эффективных механизмов предотвращения или регулирования коллизии интересов. Кроме того, одной из главных задач остается предотвращение вовлеченности частного сектора в коррупционную деятельность (статья 12), а также по-прежнему выявляются пробелы в национальных режимах предупреждения отмывания денежных средств (статья 14) (см. [CAC/COSP/IRG/2023/5](#)).

Изъятие и возвращение активов

11. Репатриация коррупционных доходов посредством изъятия активов может оказывать существенное влияние на развитие. Во-первых, она может приводить к значительной мобилизации ресурсов для финансирования устойчивого развития. Во-вторых, эффективное изъятие активов может быть полезным инструментом для сдерживания незаконных финансовых потоков.

12. Что касается применения главы V о возвращении активов, то по итогам 72 оценок, завершенных к настоящему времени, наибольшее число рекомендаций по-прежнему касается статьи 52 о предупреждении и выявлении переводов доходов от преступлений: рекомендации по улучшению ситуации получили 58 стран (см. [CAC/COSP/IRG/2022/8](#)). Также были распространены проблемы, связанные с возвращением активов и распоряжением ими, что свидетельствует о тенденции к слабому применению на национальном уровне соответствующих механизмов возвращения, указанных в статье 57: такие рекомендации получили 49 стран (см. [CAC/COSP/IRG/2022/7](#)). Кроме того, многие рекомендации касались недостаточности механизмов изъятия имущества посредством непосредственного осуществления конфискации с вынесением обвинительного приговора и без его вынесения, а также недостаточности механизмов сохранения имущества для целей конфискации (статьи 54 и 55): соответствующие рекомендации получила 41 страна. В то же время высокую оценку за усилия по внедрению передовой практики в соответствии со статьей 57 получили очень немногие страны: только пять стран применяли передовую практику в деле возвращения конфискованных активов и распоряжения ими (например, используя их в качестве фонда компенсации жертвам), и только четыре страны применяли передовую практику в области двусторонних и многосторонних соглашений об изъятии активов (см. [CAC/COSP/IRG/2022/CRP.6](#)).

13. В соответствии с просьбами государств-членов¹ УНП ООН провело сбор данных в целях расширения сведений об объемах активов, замороженных, арестованных, конфискованных и возвращенных в связи с коррупционными преступлениями, в дополнение к данным, опубликованным в 2021 году. Собранные данные по 44 государствам, охватывающие 140 дел, перечень которых не является исчерпывающим, опровергают несколько общепринятых представлений. Данные свидетельствуют об увеличении общего числа стран, участвующих в международной деятельности по изъятию активов, а также о том, что усилия по отслеживанию и удержанию похищенных активов за пределами страны стали значительно более распространенными, причем в период с 2017 по 2021 год заметно увеличилось число завершенных процессов возвращения коррупционных доходов; за этот период было возвращено более 2,3 млрд долл. США, тогда как за период с 2010 по 2016 год — менее 1,4 млрд долл. США (см. [CAC/COSP/WG.2/2022/3](#)). Кроме того, полученные данные свидетельствуют о диверсификации стран поступления коррупционных доходов, включая 28 различных стран или юрисдикций, участвующих в международном сотрудничестве по пресечению и возвращению коррупционных доходов.

14. Государства выделили два преобладающих основных ограничения, препятствующих успешному международному изъятию активов в соответствии с Конвенцией: а) отсутствие ответа или слишком широкие формулировки отказов в оказании взаимной правовой помощи со стороны страны местонахождения активов; и б) трудности с установлением и проверкой факта бенефициарного владения предполагаемыми коррупционными доходами. Сохраняется острая необходимость в повышении эффективности процесса оказания взаимной правовой помощи и неформального сотрудничества до начала любого процесса оказания взаимной правовой помощи. Второй барьер подтверждает, что отсутствие прозрачности информации о бенефициарном владении является серьезным препятствием для возвращения активов (подробнее о прозрачности информации о бенефициарном владении см. ниже). В некоторых юрисдикциях не допускается конфискация активов без вынесения обвинительного приговора. В таких юрисдикциях это обстоятельство является наиболее часто встречающимся барьером, препятствующим изъятию активов. Растущее применение практики конфискации без вынесения обвинительного приговора в делах о трансграничном изъятии активов и интерес к ней свидетельствуют о важности внедрения государствами этого инструмента.

15. УНП ООН продолжит сбор информации о случаях возвращения активов, связанных с коррупционными преступлениями, и сделает эту информацию общедоступной, например посредством ее публикации в базе данных “Asset Recovery Watch” («Мониторинг данных о возвращении активов») на веб-сайте Инициативы по обеспечению возвращения похищенных активов (Инициатива СтАР). Полнота и точность собранных данных и их анализа зависят в первую очередь от предоставления информации государствами-членами. Несколько государств особо отметили отсутствие централизованных баз данных, содержащих информацию о возвращении активов, вследствие чего сбор данных осуществляется вручную. Это свидетельствует о важности внедрения более эффективных централизованных систем сбора данных на страновом уровне. В этих информационно-технологических системах и базах данных должны регистрироваться замороженные, арестованные, конфискованные и возвращенные активы в соответствии с руководящим принципом 13 пересмотренного проекта не имеющих

¹ Резолюция 9/2 Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и резолюция 77/154 Генеральной Ассамблеи, п. 20.

обязательной силы руководящих принципов управления замороженными, арестованными и конфискованными активами ([CAC/COSP/2019/16](#)). Более настойчивое ожидание ежегодного предоставления данных будет стимулировать правительства к выполнению своих обязательств и поможет укрепить доверие между странами.

16. В Конвенции предусматривается возвращение коррупционных доходов, однако в международно-правовой базе существует пробел в отношении изъятия активов, принадлежащих к другим видам незаконных финансовых потоков. В техническом документе, подготовленном в 2022 году в рамках Организации Объединенных Наций при координации Экономической комиссии для Африки, предлагается создать комплексную и скоординированную глобальную структуру по изъятию активов, призванную обеспечивать изъятие активов, утраченных в результате движения самого широкого спектра незаконных финансовых потоков. В техническом документе приводится обзор глобальных и региональных документов и рамочных программ, а также анализируются новые изменения и инициативы.

17. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции [46/11](#) Совета по правам человека, в декабре 2022 года Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, представил Совету ряд практических руководящих принципов эффективного изъятия активов, включая проект не имеющего обязательной силы набора 13 практических руководящих принципов, касающихся прав человека и репатриации государственных активов (см. [A/HRC/52/45](#)). К числу руководящих принципов относятся важность подхода к государственным активам с точки зрения прав человека, принципы фискальной легитимности, транспарентности и доступа к информированному участию, а также надежного национального и международного управления. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека продолжает продвигать свои Рекомендуемые принципы по правам человека и возвращению активов, опубликованные в марте 2022 года.

18. С момента официального начала своей работы 3 июня 2021 года Глобальная оперативная сеть органов по обеспечению соблюдения антикоррупционных законов (Сеть GlobE) УНП ООН стремительно развивается. По состоянию на май 2023 года она охватывает 149 органов из 84 государств — участников Конвенции. В рамках третьего пленарного заседания Сети GlobE, проходившего в Мадриде 15–17 ноября 2022 года, Инициатива СтАР осуществляла координацию двусторонних заседаний между запрашивающими и запрашиваемыми государствами и организовала параллельное мероприятие, в ходе которого участники обсудили преимущества и трудности конфискации на основе принципа эквивалентной стоимости при возвращении коррупционных доходов.

III. Сотрудничество в области налогообложения, уклонение от уплаты налогов и противодействие размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения

19. Продолжающиеся изменения в мировой экономике создают нагрузку на налоговые системы в условиях растущих ожиданий в отношении предоставления общественных благ и услуг для обеспечения достижения целей в области

устойчивого развития. В течение многих лет растет обеспокоенность тем, что в условиях глобализации экономической деятельности открываются возможности для движения незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением, в том числе для размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения крупными многонациональными предприятиями и сокрытия необлагаемых доходов и активов состоятельными физическими лицами. В результате этого может происходить несправедливое распределение налогового бремени, снижение стимулов к уплате налогов другими налогоплательщиками, сокращение инвестиций и замедление прогресса в деле снижения уровня нищеты и неравенства. Кроме того, это подрывает налоговую дисциплину, то есть готовность других субъектов платить налоги. Укрепление международного налогового сотрудничества и деятельности по начислению и сбору налогов на национальном уровне являются взаимодополняющими направлениями деятельности, которые могут способствовать мобилизации внутренних ресурсов и достижению других целей и решению других задач в рамках Повестки дня на период до 2030 года.

20. Уклонение от уплаты налогов — это незаконное действие, которое в большинстве стран квалифицируется как преступление; избежание налогообложения — это юридическая практика, которая часто включает трансграничное налоговое планирование и арбитраж. В соответствии с согласованной статистической методикой и то, и другое может приводить к возникновению незаконных финансовых потоков, когда полученные в результате этой деятельности ресурсы перемещаются через границу. Учитывая, что конфиденциальность позволяет лицам, виновным в движении незаконных финансовых потоков, избегать ответственности за свои действия, одним из важнейших компонентов мер, необходимых для ликвидации таких потоков, является повышение прозрачности в налоговой сфере. Помимо непосредственного выявления незаконных финансовых потоков и создания условий для правоприменения в случаях нарушений налогового законодательства, государство может стимулировать налогоплательщиков к добровольному декларированию ранее незадекларированных активов и пресекать будущие попытки избежания налогообложения и уклонения от уплаты налогов. Следует сочетать применение более инклюзивных систем информационного обмена с эффективным использованием информации в целях правоприменения. Необходима политическая воля для инвестирования в наращивание потенциала и последующей правоприменительной деятельности, в том числе в отношении налогоплательщиков, обладающих политическими связями.

Транспарентность в налоговой сфере и обмен информацией

21. Прозрачность в налоговой сфере означает раскрытие соответствующей информации налогоплательщиками, налоговыми органами и другими заинтересованными сторонами в целях обеспечения подотчетности, борьбы с уклонением от уплаты налогов и содействия справедливой налоговой практике. Для обмена информацией, которая необходима, чтобы выявлять случаи уклонения от уплаты налогов, и для обеспечения правоприменения крайне важно международное сотрудничество. Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией в налоговых целях, который проводится под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), поддерживает осуществление положений правовых документов, позволяющих обмениваться информацией, таких как Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам и Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах. По состоянию на май 2023 года членами Глобального форума являются 149 государств — членов Организации Объединенных Наций и 19 других юрисдикций. В их число входят

18 наименее развитых стран, 34 африканские страны и 37 малых островных развивающихся государств.

22. Обмен информацией для целей налогообложения может производиться по запросу, спорадически или автоматически. Масштабы автоматического обмена информацией о финансовых счетах были значительно расширены после принятия в 2014 году Общего стандарта отчетности. В рамках этого механизма налоговые органы получают информацию о финансовых счетах, открытых их налогоплательщиками в других юрисдикциях, что помогает им обнаруживать незадекларированное состояние или активы. На практике для получения информации страны должны присоединиться к Глобальному форуму, продемонстрировать соответствие требованиям, касающимся конфиденциальности, и пороговым требованиям и установить двусторонние контакты с другими странами для обмена информацией. По состоянию на декабрь 2022 года существовало более 4981 двусторонней договоренности об автоматическом обмене информацией для целей налогообложения; тем не менее развивающиеся страны, являющиеся более многочисленными, относительно недопредставлены среди получателей информации. Из 4981 договоренности 2175 предусматривают получение информации страной со средним уровнем дохода, 950 — малым островным развивающимся государством, 487 — африканской страной, и ни одна из них не предусматривает получение информации наименее развитыми странами. Согласно данным, опубликованным Глобальным форумом, в 2021 году был осуществлен обмен информацией о более чем 111 миллионов финансовых счетов на общую сумму 11 трлн евро. Это свидетельствует об увеличении числа счетов на 32 процента и общей суммы охваченных активов на 10 процентов по сравнению с 2019 годом.

23. Равноуровневый обзор в рамках Глобального форума призван обеспечить эффективное применение стандартов на практике. В 99 юрисдикциях, принявших на себя обязательства по автоматическому обмену информацией, обзоры полностью завершены, еще в 7 юрисдикциях обзоры завершены лишь частично: в отношении требований, касающихся конфиденциальности, и законодательной базы. По итогам обзоров в общей сложности из 106 юрисдикций 7 не имеют необходимой законодательной базы, а 30 юрисдикций имеют такую базу, но она требует доработки. Из 99 юрисдикций, в отношении которых обзоры полностью завершены, 19 были признаны несоответствующими требованиям, а 15 — частично соответствующими.

24. Все члены Глобального форума обязаны выполнять его согласованные стандарты по транспарентности и обмену информацией, включая как обмен информацией по запросу, так и автоматический обмен информацией. Однако есть и исключения. Развивающимся странам, не входящим в Группу двадцати (Г-20) и не считающимся инвестиционными центрами, пока не предлагается взять на себя обязательства по автоматическому обмену информацией, хотя девять стран добровольно сделали это и уже начали обмен, а еще семь обязались сделать это в ближайшем будущем. Кроме того, Соединенные Штаты Америки не берут на себя обязательства по автоматическому обмену информацией по линии Глобального форума. Глобальный форум в отношении обязательств по автоматическому обмену информацией (Общий стандарт отчетности) указывает следующее:

Соединенные Штаты заявляют, что с 2015 года они осуществляют автоматический обмен информацией в соответствии с [Законом о налогообложении иностранных счетов], и заключили для этого межправительственные соглашения с другими юрисдикциями. В типовых межправительственных соглашениях 1А, заключенных Соединенными Штатами, признается необходимость достижения Соединенными Штатами сопоставимых уровней

взаимного автоматического обмена информацией с юрисдикциями-партнерами. Они также включают политическое обязательство добиваться принятия нормативных актов для достижения таких сопоставимых уровней взаимного автоматического обмена и продвигать и поддерживать соответствующее законодательство².

Соединенные Штаты получают информацию в соответствии с Законом о налогообложении иностранных счетов от 99 государств-членов и 15 других юрисдикций³. По Закону Соединенные Штаты предоставляют информацию о финансовых счетах странам, с которыми у них заключены межправительственные соглашения, и направляют информацию о процентных поступлениях, полученных в Соединенных Штатах от вкладов на определенных видах финансовых счетов, 47 государствам-членам (2 из которых являются государствами Африки и ни одно не относится к числу наименее развитых стран) и четырьмя другими юрисдикциями⁴. Эта информация не содержит такого объема сведений о владельцах организаций, который требуется в соответствии с Общим стандартом отчетности, или такого объема, который предполагается в рамках межправительственных соглашений, в связи с отсутствием разрешительного законодательства в отношении некоторых типов организаций.

Прозрачность в вопросах корпоративной прибыли и налогообложения

25. Другой распространенной стратегией международного налогового планирования, связанной с деятельностью многонациональных предприятий, является вывод прибыли в юрисдикции с низким или нулевым налогообложением. Многонациональные предприятия, как правило, обязаны распределять прибыль по принципу независимости контрагентов, согласно которому цена, используемая для сделок между двумя связанными организациями (например, головным офисом компании и ее местным филиалом), должна быть такой же, как если бы эти две стороны не были связаны между собой. Многонациональные предприятия могут выводить прибыль, манипулируя трансфертными ценами. В 2015 году в рамках Плана действий ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения во многих юрисдикциях был установлен минимальный стандарт, призванный обеспечить более эффективное представление многонациональными предприятиями данных о глобальном распределении их доходов, прибыли, уплаченных налогов и экономической деятельности. Такие постранные доклады, составляемые многонациональными предприятиями, доход которых превышает пороговый уровень в 750 млн евро, обычно представляются органам власти той юрисдикции, в которой расположена их штаб-квартира, и призваны обеспечить возможность проведения высокоуровневой оценки рисков применения многонациональными предприятиями практики трансфертного ценообразования, что может оказаться полезным для определения приоритетов в рамках дальнейшего расследования. Обмену отчетностью содействует Многостороннее соглашение компетентных органов об обмене постранными докладами, заключенное под эгидой ОЭСР: юрисдикция, в которой расположена штаб-квартира, получает основное досье и передает постранные доклады соответствующим налоговым органам в юрисдикциях, где многонациональные предприятия осуществляют операционную деятельность.

² OECD, *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022* (OECD Publishing, Paris, 2022). Available at <https://doi.org/10.1787/36e7cded-en>.

³ See <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.

⁴ Налоговые процедуры Налогового управления США 2022-35.

26. ОЭСР готовит и публикует данные из анонимизированных и агрегированных постранных докладов. В ноябре 2022 года были опубликованы данные из 47 юрисдикций по почти 7000 многонациональных групп предприятий за их финансовые годы, закончившиеся в 2018 году⁵. По данным за 2018 год, больше всего штаб-квартир многонациональных предприятий располагается в США и Японии: 24 и 13 процентов, соответственно. Данные свидетельствуют о несоответствии между местом представления отчетности о прибыли и уплаты налогов и местом осуществления экономической деятельности. Медианное значение заявленной прибыли на одного работника было в 6–8 раз выше в юрисдикциях, где отсутствует налог на прибыль корпораций, что является убедительным признаком вывода прибыли из-под налогообложения. В среднем в отчетности по инвестиционным центрам многонациональные предприятия сообщают об относительно высокой доле прибыли (29 процентов) по сравнению с долей работников (4 процента) и материальных активов (15 процентов).

27. По состоянию на июнь 2023 года участниками Многостороннего соглашения об обмене докладами являлись 85 государств-членов и 13 других юрисдикций. Для начала обмена докладами обе страны должны на двусторонней основе активировать договоренность. Однако некоторые страны предпочитают договариваться об обмене докладами на основе двустороннего соглашения между компетентными органами: для этого требуется, чтобы каждая из сторон соглашения проявила активное согласие на обмен информацией с другой стороной. По состоянию на декабрь 2022 года существовало 3489 активированных договоренностей об обмене информацией, содержащейся в постранных докладах, представляемых многонациональными предприятиями. Однако развивающиеся страны отстают в получении доступа к этой информации. Хотя некоторые наименее развитые и африканские страны подписали Многостороннее соглашение об обмене докладами, в настоящее время ни одна из наименее развитых стран не получает эти доклады, и только четыре африканские страны получают какую-либо информацию в рамках всего лишь 331 действующей добровольной договоренности. Страны со средним уровнем дохода являются стороной, получающей информацию, в рамках 1406 двусторонних договоренностей, а малые островные развивающиеся государства — только в рамках 384 договоренностей. Соединенные Штаты являются единственной страной Группы двадцати, которая не подписала Многостороннее соглашение компетентных органов об обмене постранными докладами, что затрудняет получение постранных докладов большого числа многонациональных предприятий, штаб-квартиры которых расположены в этой стране. Соединенные Штаты имеют двусторонние соглашения с 49 государствами-членами и шестью другими юрисдикциями, в том числе с двумя африканскими странами, но не имеет таких соглашений ни с одной из наименее развитых стран⁶.

28. Обеспечение прозрачности постранных докладов для широкой общественности могло бы позволить решить проблему недостатка информации, получаемой развивающимися странами. Многонациональные предприятия, показатели которых превышают определенный порог, могли бы быть обязаны публиковать доклады или передавать их в общедоступное центральное хранилище. Некоторые страны и регионы уже перешли к публикации постранных отчетности в урезанном формате. В июне 2023 года истек крайний срок, до которого члены Европейского союза должны были принять внутренние законы,

⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corporate Tax Statistics: Fourth Edition*, Fourth Edition (Paris, OECD, 2022), available at <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-fourth-edition.pdf>.

⁶ See <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>.

содержащие требование о публикации урезанных версий постранных докладов в отношении многонациональных предприятий, штаб-квартиры которых располагаются на их территории, и в отношении операционной деятельности многонациональных предприятий, штаб-квартиры которых располагаются за пределами Европейского союза. В соответствии с этими законами доклады должны быть опубликованы к июню 2024 года, хотя целый ряд многонациональных предприятий уже начали публиковать свои доклады. Положения об общедоступности постранных отчетов будут основываться на опыте, имеющемся у более чем 30 стран, обязавших многонациональные предприятия добывающей промышленности, в том числе лесозаготовительной и горнодобывающей промышленности, публиковать дополнительную корпоративную информацию в постранным формате. Параллельно с рассмотрением вопроса о публикации постранных докладов страны, в которых многонациональные предприятия осуществляют оперативную деятельность, могут установить требования к многонациональным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на местном уровне, о представлении отчетности об этой деятельности в местные налоговые органы, особенно в случае отсутствия активированных двусторонних договоров об обмене информацией с юрисдикцией, в которой располагается штаб-квартира многонационального предприятия. Это обеспечит органам власти доступ к полезной информации для оценки рисков и для правоприменительных целей.

29. В 2009 году Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах (Комитет Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам) согласовал кодекс поведения при осуществлении сотрудничества в борьбе с международным уклонением от уплаты налогов, в котором установлены минимальные стандарты поведения, предъявляемые к государствам-членам в отношении обмена информацией (см. E/2009/45 (Supp)/E/C.18/2009/6 (Supp)). В настоящее время Комитет занимается разработкой руководства по повышению транспарентности в налоговой сфере. Участники работы, ведущейся Организацией Объединенных Наций, рассказали о проблемах, с которыми они сталкиваются при внедрении международных стандартов в области обмена информацией, и о пробелах в имеющихся руководствах. Комитет учредил подкомитет, которому поручено подготовить предложения решений для устранения выявленных недостатков и пробелов и дать рекомендации по вопросам оказания развивающимся странам технической поддержки для решения этих проблем.

30. Вопросы транспарентности в налоговой сфере обсуждались на специальном заседании Экономического и Социального Совета по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, состоявшемся в марте 2023 года, причем некоторые участники отметили, что развивающиеся страны не в полной мере воспользовались преимуществами, связанными с совершенствованием стандартов транспарентности в налоговой сфере⁷.

Решение проблем, связанных с цифровизацией и глобализацией

31. Проблемы, связанные с цифровизацией экономики, находятся в центре обсуждений о будущем международного корпоративного налогообложения и усилий по предотвращению размывания налогооблагаемой базы и вывода прибыли из-под налогообложения. Все более широкое использование цифровых технологий и появление новых организационных моделей приводят к повсеместному

⁷ Official summary by the President of the Economic and Social Council, available at https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-04/2023%20ECOSOC%20Special%20Meeting%20on%20International%20Tax%20Cooperation_summary%20%281%29.pdf.

расширению возможности компаний получать высокие прибыли и при этом платить относительно низкие налоги. Для ведения деловой активности многонациональным предприятиям может не требоваться физическое присутствие, и все менее ясно, в какой точке происходит формирование добавочной стоимости, особенно в случае цифровых услуг. Работа по решению проблем, связанных с глобализацией и цифровизацией, ведется в рамках Комитета Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам и Всеобъемлющей рамочной программы ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения, которой предложен двухкомпонентный механизм решения проблем в сфере налогообложения, возникающих в связи с цифровизацией экономики.

32. Действующий при Комитете Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам Подкомитет по вопросам налогообложения, связанным с цифровизацией и глобализацией экономики, ведет работу по трем направлениям: а) осуществление на многосторонней основе конкретных положений Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения; б) решение вопросов, касающихся цели и актуальности критериев физического присутствия; и с) решение вопросов, касающихся трансграничного налогообложения при наличии удаленных работников. В рамках направления работы А Комитет разрабатывает так называемый «документ об ускоренном применении», который позволит более оперативно применять положения Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, например в отношении налогообложения платы за технические услуги (статья 12А) и автоматизированные цифровые услуги (статья 12В). Он призван предоставить странам-единомышленницам возможность вносить изменения в существующие двусторонние договоры о налогообложении более простым способом, не прибегая к проведению череды разрозненных двусторонних переговоров. Комитет нацелен на завершение подготовки проекта документа в первой половине 2025 года, с тем чтобы государства-члены могли преобразовать его в договор. Работа по указанным направлениям может привести к модернизации налогообложения в условиях цифровизации и глобализации экономики, в частности за счет более широкого признания прав государств рынка на налогообложение. Это может способствовать борьбе с избежанием налогообложения и уклонением от уплаты налогов, а также устранению преимуществ, которыми в существующих системах могут обладать цифровые компании по сравнению с традиционными «материальными» предприятиями.

33. В октябре 2021 года в рамках Всеобъемлющей рамочной программы ОЭСР было достигнуто политическое соглашение относительно общего двухкомпонентного подхода. По состоянию на июнь 2023 года к заявлению присоединились 122 государства-члена и 17 других юрисдикций, в то время как 4 государства-члена, участвующие в Инклюзивной рамочной программе под эгидой ОЭСР, к нему не присоединились. Первый компонент направлен на решение проблем, связанных с цифровизацией и глобализацией, путем ограниченного отхода от принципа независимости контрагентов в пользу перераспределения в мировом масштабе прав на налогообложение корпоративной прибыли в отношении доли прибыли крупнейших и наиболее прибыльных многонациональных предприятий: небольшая доля прибыли будет учитываться как относящаяся к юрисдикции рынка независимо от физического присутствия конкретного многонационального предприятия на рынке. Второй компонент включает положения о глобальном минимальном налоге на прибыль корпораций, в соответствии с которыми страны смогут доводить налог на прибыль многонационального предприятия до 15 процентов либо посредством взимания минимального налога у источника дохода, либо посредством взимания налога в юрисдикции, в

которой расположена штаб-квартира предприятия. Работа по обоим направлениям продолжается, и в июле 2023 года было опубликовано заявление Инклюзивной рамочной программы, в котором представлен набор достигнутых результатов; заявление подписало 121 государство — член Организации Объединенных Наций и 17 других юрисдикций, при этом 3 государства-члена, участвующие в Инклюзивной рамочной программе, не согласились с ним, а 2 государства-члена, участвовавшие в Инклюзивной рамочной программе, приостановили свое участие.

34. Для реализации первого компонента необходима многосторонняя конвенция. Вместе с заявлением от июля 2023 года ОЭСР опубликовала проект текста многосторонней конвенции, но указала, что по некоторым конкретным пунктам сохраняется озабоченность. Временный мораторий на введение налога на цифровые услуги, предусмотренный в заявлении о двухкомпонентном подходе от октября 2021 года, был продлен до конца 2024 года. В заявлении указывалось, что многосторонняя конвенция будет открыта для подписания до конца 2023 года.

35. В 2021 году были согласованы типовые положения, касающиеся глобального минимального налога в рамках второго компонента. В декабре 2022 года был опубликован пакет документов по внедрению, а в феврале 2023 года — согласованное административное руководство. В начале 2023 года были проведены публичные консультации по вопросам информационных деклараций и определенности налогообложения. В ряде стран уже приняты законы о введении глобального минимального налога, в то время как другие страны приступают к процессу включения второго компонента в национальное законодательство. Крупнейшая юрисдикция — Соединенные Штаты — в 2022 году ввела альтернативный минимальный налог на прибыль корпораций, который взимается в размере 15 процентов от скорректированной прибыли по финансовой отчетности, но отличается от положений второго компонента в том, что касается порогового уровня, налоговой базы, налоговых льгот и других аспектов. Неясно, как будут рассматривать альтернативный минимальный налог, введенный в Соединенных Штатах, страны, внедряющие положения, предусмотренные во втором компоненте.

36. Предложения в рамках второго компонента также включали правило об обязательном налогообложении, призванное позволить юрисдикции источника дохода облагать налогом валовую сумму уплачиваемых многонациональным предприятием процентных отчислений, роялти и определенного перечня других платежей, получаемых другим членом той же группы многонациональных предприятий. Эти платежи могут использоваться для размывания налоговой базы по налогу на прибыль корпораций, особенно в развивающихся странах. Согласно второму компоненту, правило об обязательном налогообложении будет применяться в тех случаях, когда охватываемые им платежи между связанными компаниями не облагаются налогом ни в стране источника, ни в стране резидентства, по согласованной ставке 9 процентов. Поскольку многие двусторонние договоры о налогообложении не допускают исчисления налога на основе валового дохода или платежей, для реализации данного правила потребуется заключение договора. Заявление от июля 2023 года сопровождалось проектом многостороннего документа по осуществлению правила об обязательном налогообложении, который будет открыт для подписания в октябре 2023 года. Для реализации этого правила потребуется, чтобы обе стороны существующего договора подписали и ратифицировали новую конвенцию или двустороннее соглашение. Члены Инклюзивной рамочной программы взяли на себя политическое обязательство заключать такие соглашения с любой страной с низким или средним уровнем дохода, которая обратится к ним с соответствующей просьбой.

37. На своей двадцать шестой сессии, состоявшейся в марте 2023 года, Комитет Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам дал окончательное согласие на включение общего правила об обязательном налогообложении в следующую версию Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения. В случаях, когда новое правило согласовано в двустороннем договоре и применяется, юрисдикция источника сохраняет право облагать налогом определенный доход в соответствии со своим внутренним законодательством, если юрисдикция, обладающая первичным правом налогообложения, не использует это право для взимания минимального налога на соответствующий доход. В связи с этим правило будет играть ограниченную, но важную роль в противодействии некоторым незаконным финансовым потокам. Данный вариант правила об обязательном налогообложении является более широким, чем правило об обязательном налогообложении, разрабатываемое в рамках ОЭСР, и был назван членами Комитета Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам одним из элементов, который может быть включен в разрабатываемый Комитетом документ об ускоренном применении.

38. Помимо работы по решению проблем, связанных с цифровизацией и по-сторонними докладами, План действий ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения включает три дополнительных минимальных стандарта. В ноябре 2016 года страны завершили проходившие под эгидой ОЭСР переговоры по многостороннему правовому инструменту для облегчения внесения соответствующих изменений в договоры о налогообложении (например, введения положений, препятствующих злоупотреблениям). По состоянию на июнь 2023 года этот многосторонний правовой документ был ратифицирован в 78 государствах-членах и пяти других юрисдикциях, включая 7 африканских государств-членов и 1 наименее развитую страну.

Другие аспекты международного сотрудничества в налоговых вопросах

39. Как отмечают государства-члены, увеличение объема цифровых активов создает возможности и риски для налоговых систем стран. Криптоактивы могут передаваться и храниться без взаимодействия с традиционными финансовыми посредниками, при этом ни один государственный орган может не получать информацию об операциях с криптоактивами или их местонахождении, что порождает риск их использования для содействия движению незаконных финансовых потоков. Криптоактивы имеют особенно широкие последствия для налоговой политики, поскольку они могут использоваться как в качестве спекулятивных инвестиций, так и в качестве средства перевода ресурсов, в том числе трансграничного. Комитет Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам выделил три источника рисков для налоговых систем: а) псевдонимность активов, затрудняющая установление конечных бенефициарных владельцев; б) волатильность крипторынка, которая может приводить к значительным потерям; и с) возможность распространения более благоприятного налогового режима на криптоактивы, выступающие в качестве функциональных заменителей. Страны, не имеющие соответствующего законодательства о налогообложении криптоактивов и об обособлении активов во избежание убытков, рискуют столкнуться с размыванием налогооблагаемой базы. В связи с этим Комитет изучает возможности для внесения полезного вклада в развитие этой сферы без ненужного дублирования работы, проводимой на других площадках. План работы и мандат будут обсуждаться на двадцать седьмой сессии Комитета, которая состоится в октябре 2023 года.

40. В августе 2022 года Комитет по бюджетно-финансовым вопросам ОЭСР — орган с участием членов ОЭСР и приглашенных гостей — одобрил Рамочную систему представления отчетности по криптоактивам, в которой определяются стандартизированные механизмы для представления налоговой информации по операциям с криптоактивами. В дополнение к Рамочной программе Комитет ОЭСР также принял решение о пересмотре существующего Общего стандарта отчетности для автоматического обмена информацией о финансовых счетах в целях распространения его действия на новые финансовые активы, продукты и посредников, например электронные деньги. Полный текст пересмотренных стандартов был опубликован в июне 2023 года⁸. В ноябре 2022 года Глобальный форум принял решение обеспечить повсеместное внедрение Общего стандарта отчетности с внесенными в него изменениями и Рамочной системы представления отчетности по криптоактивам.

41. Генеральная Ассамблея призывает к созданию дополнительного потенциала и оказанию технической помощи в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками. С 2015 года масштабы осуществляемой за счет донорского финансирования деятельности по наращиванию потенциала для мобилизации внутренних государственных поступлений резко увеличились, однако в 2021 году они сократились по сравнению с 2020 годом. Выплаты стран — доноров ОЭСР в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР) для мобилизации внутренних поступлений существенно сократились: с 411 млн долл. США в 2020 году до 284 млн долл. США в 2021 году, или 0,23 процента от общего объема ОПР. Это сокращение было обусловлено в первую очередь необычайно большим объемом (171 млн долл. США) займов в 2020 году — в первый год пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). В 2021 году объем субсидий увеличился до 258 млн долл. США по сравнению с 2020 годом, когда он составил 240 млн долл. США. В долгосрочной перспективе картина может быть более позитивной, учитывая, что в 2021 году объем обязательств достиг рекордного уровня в 387 млн долл. США, что является самым высоким показателем с момента начала измерений в 2015 году.

42. На региональном уровне государства-члены активизируют диалог по вопросам налогового сотрудничества и готовят общие позиции для представления на международных форумах. Второй подкомитет по налогообложению и незаконным финансовым потокам Специализированного технического комитета Африканского союза по финансам, денежно-кредитным вопросам, экономическому планированию и интеграции провел в мае 2023 года заседание, посвященное практическому рассмотрению вопроса о продвижении интересов африканских стран в контексте глобальных обсуждений, касающихся налогообложения. Рекомендации по формированию согласованной общеафриканской позиции будут опубликованы в техническом документе при поддержке Экономической комиссии для Африки, Комиссии Африканского союза и Африканского форума по налогообложению. В Латинской Америке Министерство финансов и государственного кредита Колумбии и Министерство финансов Чили возглавляют новую инициативу стран Латинской Америки и Карибского бассейна по инклюзивному, устойчивому и справедливому глобальному налогообложению. Техническое совещание, состоявшееся в мае 2023 года, послужило основой для проведения первого в регионе саммита по вопросам налогообложения на уровне министров, организованного Колумбией совместно с Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна в Картахене, Колумбия, в конце июля 2023 года.

⁸ See <https://www.oecd.org/tax/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters-896d79d1-en.htm>.

IV. Борьба с отмыванием денег и обеспечение прозрачности информации о бенефициарном владении

43. Необходимость борьбы с отмыванием денег закреплена во многих международно-правовых документах, в том числе в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года и исчерпывающим образом — в статье 14 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег — независимый орган с ограниченным числом членов, штаб-квартира которого располагается в Париже, — устанавливает международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и деятельности по распространению. К числу его членов относятся 36 государств — членов Организации Объединенных Наций и три другие юрисдикции, две из которых являются региональными органами. В глобальную сеть Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег входят также региональные группы по типу Группы разработки финансовых мер, и члены этих региональных групп обязуются внедрять стандарты Группы разработки финансовых мер. Глобальная сеть включает более 200 стран и юрисдикций, при этом региональные органы участвуют в пленарных заседаниях Группы разработки финансовых мер и могут влиять на ее повестку дня по таким приоритетным вопросам, как прозрачность информации о бенефициарном владении и внедрение риск-ориентированного подхода.

44. Как правило, бенефициары незаконных финансовых потоков прибегают к конфиденциальности, чтобы маскировать или скрывать свою деятельность, и нередко используют для этого непрозрачные юридические структуры. Во многих случаях известны только «юридические владельцы» актива или юридической структуры (например, компании). Подставные компании, представляющие собой корпоративные образования, не ведущие самостоятельной деятельности, создаются только для того, чтобы выступать юридическим владельцем активов и других корпоративных образований при осуществлении операций в разных юрисдикциях. Основным инструментом для устранения этих рисков, связанных с конфиденциальностью, является установление «бенефициарных владельцев» юридических структур — физических лиц, которые в конечном счете владеют данной юридической структурой, контролируют ее или получают от нее доход. Прозрачность информации о бенефициарном владении позволяет установить истинного владельца и обеспечить справедливое налогообложение и правоприменение. Для целей борьбы с отмыванием денег бенефициарным владельцем считается лицо («физическое лицо» в юридическом смысле), которое в конечном счете владеет юридическими структурами, такими как компании, товарищества и трасты, контролирует их или получают от них доход. Требования предоставлять информацию о бенефициарных владельцах предусмотрены международными стандартами по борьбе с отмыванием денег, международными стандартами в отношении обмена информацией для налоговых целей и Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции.

45. Международные нормы и стандарты совершенствуются, и в них добавляется требование о том, чтобы государственные органы вели учет информации о бенефициарном владении некоторыми видами юридических структур, например с использованием соответствующих реестров. В марте 2022 года Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег внесла изменения в свои рекомендации, касающиеся информации о бенефициарном владении в отношении юридических лиц (например, компаний, фирм и товариществ), согласно которым информация должна храниться у государственного органа, обычно в реестре. В феврале 2023 года Группа разработки финансовых мер завершила

пересмотр своих стандартов в том, что касается обращения с информацией о бенефициарном владении в отношении юридических образований (например, трастов). Хотя изменения были призваны обеспечить приведение новых стандартов в соответствие со стандартами, действующими в отношении трастов, они не столь масштабны и не содержат требования об использовании реестров для хранения информации о владении юридической структурой.

46. Недавнее исследование, основанное на опыте 38 стран, показало, что многие страны до сих пор не имеют достаточной правовой, нормативной и институциональной базы и систем, а также практического опыта для эффективного использования прозрачной информации о бенефициарном владении в целях повышения эффективности работы по изъятию и возвращению доходов от преступлений. К числу примеров передовой практики было отнесено создание реестров информации о бенефициарном владении в отношении юридических лиц и образований в целях обеспечения своевременного предоставления информации компетентным органам, а также автоматическая и выборочная проверка представленных данных о бенефициарном владении. Многие международные организации оказывают странам помощь при внедрении систем обеспечения прозрачности информации о бенефициарном владении.

47. Обеспечение прозрачности информации о бенефициарном владении для широкой общественности может позволить повысить полезность этих данных, несмотря на определенные опасения в отношении конфиденциальности. Все большее число стран в разных регионах создают системы для публикации реестров информации о бенефициарном владении в открытом доступе. Такое повышение степени прозрачности способствует ускорению процессов обмена информацией на национальном и международном уровнях. Оно также может способствовать обеспечению должной предусмотрительности частного сектора. Улучшение доступа может позволить расширить возможности журналистов по расследованию и освещению заявлений о коррупции для более эффективного обеспечения подотчетности. Кроме того, обеспечение прозрачности для широкой общественности может способствовать росту доверия в целом и укреплению общественного договора. Обеспечение доступности информации о бенефициарном владении для широкой общественности на бесплатной основе и в формате открытых данных было приведено в качестве примера передовой практики в документе, представленном на заседании рабочей группы по Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Однако один из региональных европейских судов ограничил публикацию информации, содержащейся в реестрах бенефициарного владения, исходя из соображений конфиденциальности.

48. УНП ООН обобщило передовую практику в области обеспечения прозрачности информации о бенефициарном владении для содействия изъятию и возвращению доходов от преступлений и подготовило сборник, содержащий веб-ссылки на реестры информации о коммерческом и бенефициарном владении, компетентные органы и их контактную информацию (см. [CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1](#)). В рамках Инициативы по обеспечению возвращения похищенных активов (Инициатива СтАР) в контексте усилий по разработке и обновлению инструментов, используемых специалистами по возвращению активов для отслеживания незаконных средств, находящихся за рубежом, продолжалось обновление и расширение страновых руководств по вопросам бенефициарного владения, предназначенных для государственных органов и других заинтересованных сторон, осуществляющих поиск информации о юридических структурах, созданных в соответствии с законодательством другой страны.

V. Комплексные подходы

49. Обновление зияющего на правах человека общественного договора между правительствами и их народами является одним из важнейших компонентов реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Укрепление доверия может быть обеспечено путем внесения всеми налогоплательщиками справедливых взносов для оплаты предоставления качественных общественных благ и услуг. Справедливое и беспристрастное правоприменение поможет восстановить доверие между гражданами и государством, поскольку все должны видеть, что каждый оплачивает свою справедливую долю. Укрепление общественного договора и глобального партнерства по борьбе с незаконными финансовыми потоками будет способствовать усилиям по мобилизации и защите ресурсов для реализации более широкой повестки дня в области устойчивого развития.

Политика регулирования предпринимательской деятельности

50. В подготовке и осуществлении множества сложных операций, которые лежат у истока незаконных финансовых потоков и приводят к появлению скрытых или замаскированных активов, участвуют самые разные физические и юридические лица. Те, кто не являются непосредственными бенефициариями потока, но получают прибыль от предоставления бенефициариям профессиональных услуг, выступают посредниками незаконной деятельности. К ним могут относиться юристы, бухгалтеры, поставщики корпоративных услуг, агенты по недвижимости, работники банков, инвестиционные консультанты и представители многих других профессий. Согласно стандартам Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег некоторые установленные нефинансовые предприятия и профессии имеют обязательства по борьбе с отмыванием денег. Вместе с тем неправильное понимание рисков для большинства этих профессий и отсутствие национальных рамок регулирования часто приводят к возникновению целого множества механизмов, от жестко регулируемых систем до саморегулирования со стороны отраслевых органов и нерегулируемых операций.

51. В связи с ролью не связанных с финансовой сферой компаний и специалистов в обеспечении конфиденциальности и создании юридических структур для движения незаконных финансовых потоков им необходимо уделять больше внимания. Например, в 2023 году бухгалтерам, оказывавшим консультационные услуги правительству Австралии, были предъявлены обвинения в передаче конфиденциальной информации о налоговой политике правительства их корпоративным клиентам. Крупная бухгалтерская компания признала отсутствие у себя надлежащих процессов и управления. В своей резолюции [77/154](#) Генеральная Ассамблея предложила департаментам и управлениям Организации Объединенных Наций совместно подготовить глобальный перечень существующих видов политики регулирования предпринимательской деятельности, стандартов и руководящих принципов в консультации с заинтересованными сторонами. Целевые ресурсы для подготовки перечня еще не определены.

52. Особую роль в борьбе с незаконными финансовыми потоками должен играть финансовый сектор, поскольку финансовые учреждения занимаются переводом финансовых средств через границы государств. В то же время особенности реализации частным сектором политики и применения механизмов, направленных на борьбу с незаконными финансовыми потоками, могут иметь непредвиденные последствия. Например, попытки финансового сектора внедрить риск-ориентированный подход могут привести к тому, что некоторые финансовые институты в развивающихся странах будут исключены из сетей банков-корреспондентов, поскольку затраты на контроль рисков превысят потенциальную

прибыль. Для более эффективного устранения непредвиденных последствий и повышения эффективности политики и ее реализации институтам государственного сектора следует регулярно взаимодействовать с частным сектором и другими заинтересованными сторонами как на национальном, так и на международном уровнях.

Система измерения незаконных финансовых потоков и их оценки

53. Измерение и отслеживание незаконных финансовых потоков является чрезвычайно сложной задачей в силу тайного характера деятельности, лежащей в их основе. Правительства могут получить значительную выгоду от расширения доступа к оценкам незаконных финансовых потоков, поскольку подробные и дезагрегированные оценки могут стать ценным инструментом для расширения возможностей органов власти стран по выявлению и пресечению таких потоков и формированию более эффективной политики, основанной на фактических данных. Создание процедур оценки способствует укреплению межведомственного сотрудничества и обмену данными, одновременно обеспечивая более высокое качество и более широкую доступность базовых оценок, касающихся предикатных преступлений, и статистических данных по ключевым макроэкономическим показателям, таким как валовой внутренний продукт, за счет расширения их охвата и полноты. При агрегировании оценок незаконных финансовых потоков и сопоставлении их каналов и компонентов необходимо учитывать возможность двойного учета и вопросы сопоставимости различных процедур оценки. Совместно с членами Целевой группы по статистическому измерению незаконных финансовых потоков Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и УНП ООН продолжают разрабатывать и укреплять общепринятые и согласованные методы измерения незаконных финансовых потоков. Эти два учреждения также оказывают поддержку странам в подготовке прозрачных, надежных и сопоставимых в глобальном масштабе статистических данных по незаконным финансовым потокам⁹.

54. В сотрудничестве с соответствующими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций в 22 странах трех регионов (Азии, Африки и Латинской Америки) реализованы пилотные проекты по опробованию методики и получению предварительных оценок отдельных незаконных финансовых потоков на страновом уровне. Появились первые официальные оценки показателя 16.4.1 целей в области устойчивого развития, свидетельствующие о целесообразности применения этой методики, несмотря на многочисленные трудности. Первые оценки, охватывающие отдельные связанные с преступностью незаконные финансовые потоки из девяти стран, были опубликованы в Глобальной базе данных по показателям достижения целей в области устойчивого развития в мае 2023 года, а публикация оценок незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением и торговлей, ожидается к концу 2023 года. Эти оценки свидетельствуют о значительных масштабах незаконных финансовых потоков. Оценки, полученные от Буркина-Фасо, указывают на наличие незаконных финансовых потоков, связанных с экспортом золота в Уганду и Швейцарию. В Намибии, по предварительным оценкам, в результате искажения счетов-фактур по торговым операциям в период с 2018 по 2020 год было выявлено наличие входящих в страну незаконных финансовых потоков в объеме 19,6 млрд долл. США и исходящих из страны незаконных финансовых потоков в объеме 4,7 млрд долл. США. В настоящее время реализуется четырехлетний глобальный проект по наращиванию потенциала, координируемый Экономической

⁹ Work by custodians is also presented in more detail in the 2023 edition of SDG Pulse, available at <https://sdgpulse.unctad.org/illicit-financial-flows/>.

комиссией для Африки, при поддержке Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, УНП ООН и всех остальных региональных комиссий с целью обеспечить предоставление дополнительными странами статистических данных о незаконных финансовых потоках и выработать политические рекомендации на основе этих официальных статистических данных.

55. Помимо работы с официальными статистическими данными предпринимаются усилия по оценке различных компонентов незаконных финансовых потоков на основе разных методик. Хотя эти методики не утверждены для проведения статистических оценок, они могут способствовать пониманию проблем на национальном, региональном и глобальном уровнях и могут приниматься к сведению органами власти при расширении правоприменительной деятельности. Одна из методик, изложенная в рецензируемом научном журнале, основана на изучении различий в прибыльности филиалов иностранных многонациональных предприятий по сравнению с местными компаниями в определенных юрисдикциях и позволяет сделать умозаключения о выводе прибыли из-под налогообложения в глобальном масштабе¹⁰. В другом недавно опубликованном рабочем документе авторы развивают эту методику и представляют оценку, в соответствии с которой в 2019 году 37 процентов прибыли многонациональных предприятий были искусственно переведены в 41 юрисдикцию с низким уровнем налогообложения, что соответствует недополучению 10 процентов от общемировых поступлений налогов на прибыль корпораций, или 969 млрд долл. США¹¹.

56. Учитывая, что данные и информация, имеющие отношение к проведению официальных статистических оценок, рассеяны по множеству национальных ведомств, необходимо собрать их в рамках единого и скоординированного статистического пространства, чтобы гарантировать как конфиденциальность, так и качество, соответствующее требованиям, предъявляемым к официальным статистическим данным. Национальные технические рабочие группы, в состав которых входят соответствующие национальные заинтересованные стороны, рассматривают проблему доступа к данным для статистических целей с нормативно-правовой, технической, логистической точек зрения и с точки зрения ресурсного обеспечения в целях создания условий для эффективного сотрудничества между заинтересованными сторонами. В связи с движением незаконных финансовых потоков, по определению пересекающих границы стран, открываются все большие возможности для трансграничного обмена данными для статистических целей, включая обмен двусторонней таможенной документацией стран, налоговой отчетностью многонациональных предприятий и сведениями об операциях, основывающихся на использовании механизмов бенефициарного владения. Обсуждение вопросов внешнего доступа к конфиденциальным данным должно вестись в рамках правовых и технических ограничений, существующих в национальных статистических системах, в которых центральную роль играют национальные статистические службы.

¹⁰ Thomas Tørsløv, Ludvig Wier and Gabriel Zucman, “The Missing Profits of Nations”, *The Review of Economic Studies*, vol. 90, No. 3 (May 2023). Available at <https://doi.org/10.1093/restud/rdac049>.

¹¹ Ludvig Wier, Gabriel Zucman and World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, “Global Profit Shifting, 1975–2019,” UNU–WIDER working paper (UNU–WIDER, November 2022). Available at <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6>.

VI. Сотрудничество и координация

57. Координация деятельности по борьбе с незаконными финансовыми потоками на национальном уровне важна для активизации обмена информацией, сотрудничества и правоприменения. С учетом многоаспектного характера незаконных финансовых потоков необходим скоординированный общегосударственный подход. Государства-члены признали это в резолюции 77/154 Генеральной Ассамблеи и обратились к Межучрежденческой целевой группе по финансированию развития с просьбой изучить рекомендации по оказанию помощи государствам-членам в учете мер по обеспечению финансовой добросовестности в их комплексных национальных схемах финансирования. Используя имеющиеся внебюджетные средства, Секретариат приступил к разработке технической директивной записки о борьбе с незаконными финансовыми потоками, которая будет доступна для стран, разрабатывающих комплексные национальные схемы финансирования. В директивной записке будет рассматриваться вопрос о том, каким образом деятельность по борьбе с незаконными финансовыми потоками может быть включена в процессы национального планирования, а также о потенциальном влиянии других мер финансовой политики на стимулирование незаконных финансовых потоков или борьбу с ними.

58. В борьбе с незаконными финансовыми потоками слабость одной страны может подорвать способность всех стран обеспечивать добросовестность из-за использования регуляторного арбитража. Несоответствия в законодательстве и политике нередко возникают в пределах конкретной области — например, между налоговым законодательством двух государств — но могут наблюдаться и между различными областями политики, например между налоговым законодательством и нормами, касающимися борьбы с отмыванием денег. Работа в разрозненном режиме подрывает способность международного сообщества выявлять и устранять пробелы. Тем не менее по-прежнему нет площадки для диалога между институтами и государствами о незаконных финансовых потоках, который охватывал бы одновременно нормативную базу, касающуюся коррупции, финансовых преступлений и налогообложения. Кроме того, одним из сдерживающих факторов остается отсутствие политической воли. Следует продолжать межправительственные обсуждения на соответствующих специальных форумах по выработке политики, но международная политическая координация на высоком уровне, охватывающая области политики, которые в настоящее время обсуждаются изолированно друг от друга, может содействовать устранению пробелов между политическими структурами и усилению синергетического эффекта. Государствам-членам рекомендуется устранить этот пробел в области координации, используя существующую многостороннюю архитектуру. Экономический и Социальный Совет может служить эффективным центром координации между государствами-членами, международными учреждениями (включая систему Организации Объединенных Наций и подразделения, не входящие в Организацию Объединенных Наций) и внешними заинтересованными сторонами в рамках ежегодного специального заседания, посвященного незаконным финансовым потокам. Координационный механизм на базе Совета мог бы проводить обзор прогресса по вопросам обеспечения финансовой добросовестности, предоставлять данные и другую информацию и содействовать заключению межправительственных соглашений в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками и содействия обеспечению финансовой добросовестности. Координация может осуществляться различными способами на основе существующего графика заседаний и мероприятий Совета¹².

¹² Jose Antonio Ocampo, “A Global Coordination Mechanism on Illicit Financial Flows: Implementation Note on FACTI Panel Recommendation 14A” (New York, 2021).

VII. Резюме и выводы

59. Несмотря на многочисленные усилия, предпринятые за предшествующие десятилетия, и на заметный импульс к укреплению международной системы регулирования, который был дан после согласования Повестки дня на период до 2030 года и Аддис-Абебской программы действий в 2015 году, многие проблемы остаются нерешенными. В области борьбы с коррупцией отмечаются недостатки, связанные с осуществлением мер. Что касается связанных с налогообложением незаконных финансовых потоков и отмывания денег, то проблемы осуществления усугубляются недостатками международных механизмов. Из-за отсутствия политической координации между областями деятельности эффективность снижается. Это приводит к ослаблению доверия, подрыву общественного договора и нехватке государственных ресурсов, доступных для осуществления инвестиций в деятельность по обеспечению устойчивого развития.

60. Во всех областях политики, рассматриваемых в настоящем докладе, сквозной темой является необходимость получения большего объема информации и повышения степени прозрачности. Для укрепления доверия как национальным властям, так и общественности требуется более обширная и качественная информация. Следует продолжить работу по подготовке оценок и данных с использованием согласованной методики. Развивающиеся страны не должны оставаться лишенными доступа к механизмам обмена информацией по вопросам налогообложения. Необходима более полная информация о бенефициарном владении по всем юридическим структурам, а также может быть полезен более широкий обмен этой информацией и ее публикация.

61. Информация должна использоваться более эффективно. Принципиально важное значение имеют существенные инвестиции в правоприменительную деятельность и наращивание потенциала для использования информации. Донорам следует активизировать усилия по предоставлению ресурсов для наращивания такого потенциала, а политическим лидерам — проявить политическую волю к наращиванию потенциала для осуществления правоприменительной деятельности таким образом, чтобы снизить уровень неравенства и укрепить устойчивое развитие.

62. С учетом того что период времени, отведенный для достижения целей в области устойчивого развития, истекает всего лишь через семь лет, государства-члены должны удвоить свои усилия по борьбе с незаконными финансовыми потоками и такими их следствиями, как избежание налогообложения и уклонение от уплаты налогов, коррупция, отмывание денег и другие преступления. Имеется множество документальных подтверждений наличия связи между устойчивым развитием и финансовой добросовестностью. Для достижения наших глобальных целей по-прежнему рекомендуется усилить внимание к указанным вопросам и сконцентрироваться на их решении посредством усиления международной координации в рамках Экономического и Социального Совета.