



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
12 April 2018
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Шестьдесят пятая сессия, часть I

Женева, 4–12 июня 2018 года

Пункт 2 с) предварительной повестки дня

**Блокирование утечки финансовых средств
и мобилизация внутренних и международных
ресурсов для реализации целей в области
устойчивого развития**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Дефицит средств, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития, исчисляется триллионами долларов. Помочь ликвидировать его может мобилизация внутренних ресурсов, однако для этого требуется одновременно увеличить государственные доходы и раскрутить благотворную спираль роста прибыли и инвестиций. Серьезным препятствием для мобилизации финансовых ресурсов на цели развития являются незаконные финансовые потоки из развивающихся стран, борьба с которыми требует тесного сотрудничества на национальном и международном уровнях. Точной оценки объема этих потоков нет, и от исследования к исследованию оценки различаются, однако во всех случаях говорится о сотнях миллиардов долларов в год, причем две третьих этих сумм приходится на операции, связанные пограничными пошлинами. В принципе, незаконные финансовые потоки могут порождать для государств и их населения серьезные отрицательные последствия прямого или косвенного характера, и основное беспокойство при этом вызывает воздействие в плане равенства доходов внутри страны и между странами. В настоящей записке представлены рекомендации по вопросам политики в области борьбы с такими потоками.



I. Мобилизация внутренних и международных ресурсов для реализации целей в области устойчивого развития: основные соображения

1. Наблюдается существенный дефицит средств, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития. Оценки разнятся, но с учетом объемов инвестиций на настоящем этапе эта сумма, вероятно, составляет триллионы долларов¹. С точки зрения мобилизации внутренних ресурсов для устранения этого дефицита требуется одновременно увеличить государственные доходы и обеспечить направление доходов в инвестиционное русло.
2. Спираль роста прибыли и инвестиций предполагает динамичный баланс между привлекающими частные инвестиции ожиданиями высокого уровня прибыли и, если идет речь о реализации на рынках, увеличением потенциала отечественных компаний по финансированию будущих инвестиций за счет нераспределенного дохода. Иными словами, инвестиционная активность не определяется одним только уже существующим уровнем сбережений, который может быть по определению невысоким².
3. Исключительно важно то, что самоподдерживающаяся взаимосвязь между прибылью и инвестициями не может возникнуть из ниоткуда, требуя скоординированных мер вмешательства, работающих на опережение. Важнейшее значение приобретают национальные банковские системы, способные обеспечить ликвидность и согласовывать политику кредитования с приоритетами в области развития, в том числе при осуществлении крупных государственных инвестиций в ключевые инфраструктурные проекты с далеко идущими социальными последствиями, но низкой краткосрочной доходностью для частных субъектов. Для обеспечения надежной связки прибыли и инвестиций нужно также использовать такие инструменты финансирования, которые создают для динамичных компаний в приоритетных секторах временную инновационную ренту, поскольку это способствует развитию национального инновационного потенциала.
4. С точки зрения мобилизации международных ресурсов для реализации структурных преобразований главным каналом является благоприятная для развития система международной торговли, обеспечивающая расширение доступа развивающихся стран к внешним рынкам, что соответствует задаче 17.11 целей в области устойчивого развития. Рост внешнего спроса может привести к раскручиванию спирали роста прибыли и инвестиций на национальном уровне, поскольку он повышает у отечественных компаний ожидания прибыли, побуждая их увеличивать инвестиции внутри страны и дополнительно расширяя их возможности финансирования будущих инвестиций за счет нераспределенного дохода. Кроме того, увеличение экспортных поступлений является важным источником дополнительных налоговых платежей и других государственных доходов, расширяя тем самым финансово-бюджетные возможности для финансирования развития.
5. С учетом масштабов производственных капиталовложений, которые требуются для достижения к 2030 году целей в области устойчивого развития, важнейшее значение по-прежнему имеют массивные трансферты из развитых стран в пользу развивающихся стран, будь то в форме помощи, других форм международного государственного финансирования, облегчения бремени задолженности или частных прямых иностранных инвестиций. Одно из основных соображений заключается в том, что следует не только увеличить объем международных финансовых ресурсов, выделяемых как государственными, так и частными субъектами, но и обеспечить их

¹ ЮНКТАД, 2014 год, «Доклад о мировых инвестициях, 2014 год: инвестиции в достижение Целей устойчивого развития – план действий» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.14.II.D.1, Нью-Йорк и Женева).

² ЮНКТАД, 2016 год, «Доклад о торговле и развитии, 2016 год: структурная трансформация в интересах всеохватного и устойчивого роста» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.II.D.5, Нью-Йорк и Женева).

надлежащее распределение, с тем чтобы они служили дальнейшему укреплению в развивающихся странах взаимосвязи между ростом прибыли и ростом инвестиций. В 2011–2014 годах многие развивающиеся страны и их крупные компании имели широкий доступ к поступающему дешевому капиталу, но полученные ресурсы в целом не были пущены на финансирование стратегически важной и продуктивной инвестиционной деятельности³.

6. Для эффективного решения задачи существенного расширения масштабов финансирования в целях развития и направления финансовых ресурсов в порядке упреждающей меры на долгосрочные инвестиционные проекты в интересах развития, которые на начальном этапе характеризуются низкой доходностью для частных субъектов, одной лишь реализации программ, таких как расширение доступа к финансовым услугам и смешанное финансирование⁴, недостаточно. Расширение доступа к цифровым финансовым службам не обладает необходимым потенциалом в плане повышения ожиданий прибыли среди малых и средних предприятий и соответствующего содействия раскручиванию спирали роста прибыли и инвестиций. Использование весьма ограниченного международного государственного финансирования, включая официальную помощь в целях развития, для привлечения главным образом иностранного частного капитала за счет субсидий, таких как государственные гарантии по кредитам, государственно-частные партнерства, программы страхования от первого убытка и инвестиционные гранты, может иметь потенциально высокие издержки альтернативного использования. За исключением случаев, когда такой капитал может также быть задействован при реализации долгосрочных трансформационных инвестиционных проектов, связанных с высокими рисками, прямое использование международного государственного финансирования для поддержки структурных преобразований может дать более стабильные результаты. Так, по итогам недавнего обследования было установлено, что в 2012–2015 годах при помощи инструментов смешанного финансирования удалось привлечь приблизительно 81,1 млрд долл. США из частных источников, при этом половину инструментов частного сектора составили государственные гарантии⁵. Эта сумма намного меньше предполагаемого годового дефицита средств, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития.

7. Международные и национальные усилия по мобилизации ресурсов в целях развития тесно связаны между собой еще и в силу необходимости сократить, насколько это возможно, уязвимость развивающихся стран в случае внешних потрясений в сфере цен на экспортные товары, трансграничных потоков капитала и обслуживания внешнего долга. В условиях частых потрясений подобного рода способность развивающихся стран развивать свою молодую банковскую и финансовую систему с ориентиром на эффективное финансирование долгосрочного развития отходит на второй план по сравнению с краткосрочными соображениями решения сиюминутных проблем ликвидности и в результате отвлечения столь необходимых для развития средств на защиту от таких рисков ликвидности путем накопления крупных международных резервов.

³ Там же.

⁴ Под расширением доступа к финансовым услугам понимается процесс предоставления малоимущим слоям населения возможности открывать банковские счета и получать другие финансовые услуги и обеспечение доступа к цифровым финансовым службам для населения в целом (см. <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>). В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития смешанное финансирование определяется как финансирование, «сочетающее льготное государственное финансирование с частным финансированием на коммерческих условиях и опыт государственного и частного секторов» (A/RES/69/313).

⁵ J Benn, C Sangaré and T Hos, 2017, Amounts mobilized from the private sector by official development finance interventions, Development Cooperation Working Paper No. 36, Organization for Economic Cooperation and Development.

II. Борьба с незаконными финансовыми потоками из развивающихся стран

8. Еще одним препятствием для мобилизации финансирования развития, требующим тесного взаимодействия на национальном и международном уровнях, являются незаконные потоки финансовых средств из развивающихся стран. Единого согласованного определения незаконных финансовых потоков не существует, но этот широкий термин в целом охватывает трансграничные экономические и финансовые операции, скрывающиеся от глаз общественности и регулирующих органов при помощи финансовой тайны. В соответствии с общепринятой классификацией различают незаконные финансовые потоки, являющиеся результатом преступной деятельности, потоки коррупционного происхождения и потоки, имеющие отношение к налоговой сфере. Эмпирические оценки показывают, что среди этих трех категорий около трети общего объема незаконных финансовых потоков приходится на преступные деньги, связанные с наркотиками, рэкетом и терроризмом. Ресурсы, полученные коррупционным путем, составляют лишь около 3% от общего объема, а на трансграничные операции налогового характера приходится остальные две трети общего объема потоков, причем около половины из них связаны с практикой трансфертного ценообразования транснациональных корпораций⁶.

9. Как следует из названия, незаконные финансовые потоки включают в себя, в частности, нелегальные потоки (согласно оксфордскому словарю английского языка, «незаконный» означает «не допускаемый законом, правилом или обычаем»). Широта термина действительно затрудняет выработку единого согласованного определения, но и узкого, формального определения важно избегать. Причин тому несколько. Незаконные финансовые потоки представляют собой трансграничные потоки, т. е. пересекают границы национальных законодательных систем, которые могут отличаться друг от друга по причинам, не связанным с тем, что эти потоки считаются вредными или нарушающими правила. С точки зрения процесса развития использование узкого, формального определения незаконных финансовых потоков приводит к систематическому занижению масштаба проблемы в странах с более низким уровнем доходов и с меньшими возможностями. Как правило, у таких государств гораздо меньше, чем у более развитых стран, административных и законодательных возможностей для успешного выявления незаконной деятельности и преследования и наказания виновных в судебном порядке.

10. Различные технические определения незаконных финансовых потоков роднит то, что такие потоки являются скрытыми, т.е. намеренно маскируются либо незаконный источник капитала, либо незаконный характер произведенных операций. В условиях повсеместно принятой финансовой тайны способы оценки объемов незаконных финансовых потоков и, соответственно, количественные оценки сильно разнятся, поэтому к ним следует подходить с осторожностью. В настоящий момент ЮНКТАД совместно с Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности занимаются в рамках задачи 16.4 разработкой и апробированием единой методологии оценки объемов незаконных финансовых потоков и представления данных для согласованной шкалы. Однако и без этого практически нет сомнений в том, что особенно уязвимы перед лицом значительных и увеличивающихся незаконных финансовых потоков наименее развитые страны и страны Африки⁷.

⁶ A Cobham and P Janský, 2017, Illicit financial flows: An overview, Background paper presented at the first session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development, Geneva, 8–10 November 2017; ЮНКТАД, «Доклад о торговле и развитии за 2014 год: глобальное управление и пространство для маневра в политике в интересах развития» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.14.P.D.4, Нью-Йорк и Женева).

⁷ ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об экономическом развитии в Африке за 2016 год: динамика задолженности и финансирование развития в Африке» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.P.D.3, Нью-Йорк и Женева).

11. Согласно заключительному докладу Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки⁸, потоки могут достигать 50 млрд долл. США в год, а в период 1970–2008 годов в среднем составляли около 22 млрд долл. США в год, или в общей сложности 854 млрд долл. США, что практически равняется всей официальной помощи в целях развития, полученной странами Африки за этот период⁹. Согласно данным организации «Глобал файнэншл интегрити», в 2002–2011 годах в африканском регионе наблюдались самые высокие в мире темпы увеличения незаконных финансовых потоков – 19,8% в год, причем соотношение объема этих потоков и валового внутреннего продукта (ВВП) было также самым высоким в мире – 5,7%¹⁰. По оценкам Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна незаконные финансовые потоки составили в 2004–2013 годах в общей сложности 765 млрд долл., или в среднем 1,8% регионального валового внутреннего продукта¹¹.

12. Видом незаконных финансовых потоков, в отношении которого появились свидетельства о большей подверженности стран с низким уровнем доходов, является вывод многонациональными компаниями своей прибыли за рубеж. По данным, недавно опубликованным одним влиятельным источником, долгосрочные ежегодные потери в результате вывода прибыли в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) составляют 400 млрд долл. США, или 1% ВВП, а в странах с низким уровнем доходов – 200 млрд долл. США, или 1,3% ВВП¹². По оценкам Международного валютного фонда, в 2012 году в странах – членах ОЭСР потери составили 5% доходов от налога на корпоративную прибыль, а в странах, не являющихся членами ОЭСР, – 13%¹³. По оценкам ЮНКТАД, в 2012 году потери составили около 8% доходов от налога на корпоративную прибыль, или 200 млрд долл. США в целом по миру и 90 млрд долл. США в странах с низким уровнем доходов¹⁴.

13. Помимо прямых экономических потерь, масштабы которых сложно оценить, незаконные финансовые потоки могут также косвенным образом оказывать серьезное отрицательное воздействие на государства и общество. Эти потоки подтачивают положение государств в силу целого ряда обстоятельств: они приводят к снижению налоговых поступлений, способствует активизации преступной деятельности и подрывают легитимность государственной власти через коррупцию. Это может породить порочный круг, когда ослабленным правительствам не удастся пресечь увеличение незаконных финансовых потоков, которые в свою очередь еще больше ослабляют позиции правительства.

14. С точки зрения развития человеческого потенциала незаконные финансовые потоки, приводя к сокращению налоговых поступлений, могут оказывать в странах с низким уровнем доходов серьезное воздействие на ситуацию в области здравоохранения. Некоторые исследования указывают на то, что объем налоговых поступлений является важнейшим статистическим индикатором прогресса в обеспечении охвата всего населения медицинскими услугами в странах с низким уровнем доходов и что этот показатель главным образом зависит от прямых налогов на прибыль, доходы и доходы от прироста капитала. Кроме того, на основе

⁸ См. <https://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows>.

⁹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2017, *Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: The challenges of resource mobilization*, United Nations Publication, Santiago.

¹⁰ M Herkenrath, 2014, Illicit financial flows and their developmental impacts: An overview, *International Development Policy*, 5(3), имеется по адресу poldev.revues.org/1863#text (сайт посещался 10 апреля 2017 года).

¹¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2017, *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe*, United Nations publication, Santiago.

¹² E Crivelli, R A de Mooij and M Keen, 2016, Base erosion, profit shifting and developing countries, Working Paper No. 15/118, International Monetary Fund.

¹³ International Monetary Fund, 2014, Spillovers in international corporate taxation, Policy paper.

¹⁴ UNCTAD, 2015, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.5, New York and Geneva.

статических данных прослеживается более прочная связь между прямым налогообложением и государственными расходами на здравоохранение, чем в случае косвенных налогов: страны, шире использующие прямое налогообложение, как правило, отличаются более значительными расходами на здравоохранение, более широким охватом населения этими услугами и более свободным доступом к государственным системам здравоохранения.

15. Еще одной ключевой проблемой является влияние незаконных финансовых потоков на неравенство в уровне доходов как на национальном, так и на международном уровнях. Как было многократно подтверждено документально, в последние два десятилетия неравенство доходов резко возросло по целому ряду параметров¹⁵. В значительной мере основным объектом внимания является рост неравенства доходов физических лиц в развитых странах, по которым имеются подробные данные, однако были зафиксированы и резкие изменения в функциональном распределении доходов между заработной платой и прибылью со стремительным сокращением доли заработной платы как в развитых, так и в развивающихся странах¹⁶. Вместе с тем место жительства человека по-прежнему больше, чем другие факторы, определяет его место в глобальном распределении доходов, что свидетельствует о неравномерном распределении производственного потенциала в глобальной экономике. Так, согласно одному из недавних исследований, около 85% глобального неравенства может объясняться разницей в уровнях средних доходов между странами и только 15% – разницей внутри стран¹⁷.

16. Незаконные финансовые потоки могут усугублять эти тенденции, поскольку они негативно сказываются на потенциале государства в целом и на налоговых поступлениях и способности правительства, в частности осуществлять политику перераспределения доходов в целях сглаживания тенденций к росту неравенства в доходах. Крупный государственный сектор позволяет развитым странам проводить политику перераспределения доходов в целях ограничения воздействия растущего неравенства в функциональном распределении доходов на распределение доходов физических лиц. В развивающихся странах, чей государственный сектор гораздо меньше, пространство для такой политики более ограничено¹⁸.

17. Перераспределительные меры в целом стали менее эффективными в плане изменения первичного распределения дохода, что вызвано все менее прогрессивным характером налоговых систем во многих развитых и развивающихся странах вместе с менее щедрыми социальными выплатами, при этом наличие у элит, будь то отдельные лица или компании, возможности избежать налогообложения или уклоняться от него, становится дополнительным сдерживающим фактором при реализации таких мер. По результатам одного из исследований, неучтенное неравенство, вызванное незаконными финансовыми потоками, может играть существенное значение при оценке распределения национального дохода, доходя в некоторых случаях до пяти пунктов по коэффициенту Джини¹⁹. Другое исследование продемонстрировало, что уклонение от уплаты налогов в некоторых странах Северной Европы сосредоточено сугубо в верхнем сегменте доходов, составляющем 0,01%, и, соответственно,

¹⁵ См., например, T Piketty, 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, London, и ЮНКТАД, «Доклад о торговле и развитии, 2012 год: Политика обеспечения инклюзивного и сбалансированного роста» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под №R.12.P.D.6, Нью-Йорк и Женева).

¹⁶ ЮНКТАД, «Доклад о торговле и развитии, 2016 год»; ЮНКТАД, 2012 год.

¹⁷ B Milanovic, 2012, *Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants*, *Global Policy*, 3(2): 125–134.

¹⁸ ЮНКТАД, 2012 год.

¹⁹ A Cobham, W Davis, G Ibrahim and A Sumner, 2016, *Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions?* *Journal of Globalization and Development*, 7(2).

насколько могут занижаться масштабы неравенства, если оценки составляются лишь на основе обследований домашних хозяйств и данных налоговой отчетности²⁰.

18. Вывод многонациональными предприятиями прибыли также создает неблагоприятные условия для менее крупных отечественных компаний, на которые, как правило, приходится большинство имеющихся в стране рабочих мест. Кроме того, это приводит к очевидному углублению неравенства между странами, поскольку на небольшую группу юрисдикций неизменно приходится непропорционально большой объем прибыли, являющейся результатом экономической деятельности, осуществляемой за их пределами, что приводит к «гонке уступок» между государствами, стремящимися привлечь корпоративную прибыль за счет мягких с точки зрения налогообложения режимов регулирования. В противоположность этому широкое распределение выведенной прибыли и потерь доходов по остальным юрисдикциям характеризуется перекосом в сторону стран с высоким уровнем доходов, которым противопоставлены страны с низким уровнем доходов, несущие самые большие потери в плане ВВП и в особенности налоговых поступлений.

III. Рекомендуемые меры

19. Совет по торговле и развитию, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации:

а) Применительно к вопросам измерения, включая соответствующий показатель в рамках задачи 16.4, важно иметь в виду, что простые оценки на уровне отдельных стран не следует толковать как означающие, что основная ответственность по обеспечению прогресса в сокращении незаконных финансовых потоков лежит на странах. С учетом природы незаконных финансовых потоков и важности финансовой тайны за пределами границ государств для борьбы с финансовыми потоками необходимо международное сотрудничество.

б) Одной из мер, которые могут осуществляться на национальном уровне, а также на основе взаимодействия между правительствами, является ввод требования о публикации данных в разбивке по странам, например в рамках нового стандарта Организации экономического сотрудничества и развития²¹. Эта мера могла бы способствовать большей прозрачности и, по всей вероятности, привести в долгосрочной перспективе к широкому распространению концепции унитарного налогообложения, т.е. обложению налогом самих многонациональных компаний, а не их дочерних предприятий.

в) Полезную роль играют обязательства стран в полной мере сотрудничать в области автоматического обмена налоговой информацией и данными государственных реестров бенефициарных владельцев. Кроме того, страны и/или региональные группы могут рассмотреть возможность отмены юридической защиты в отношении компаний, трастов и фондов, вне зависимости от их юрисдикции, в том случае, если в государственных реестрах не содержится информации об их бенефициарных владельцах. Могут также быть использованы такие меры, как составление черных списков юрисдикций, отказывающихся от сотрудничества, что позволит сократить финансовое взаимодействие с юрисдикциями, чрезмерно охраняющими финансовую тайну и по-прежнему игнорирующими имеющиеся стандарты прозрачности и сотрудничества.

г) Фундаментальная проблема финансовой тайны, без которой незаконные финансовые потоки имели бы гораздо меньший масштаб, носит глобальный и

²⁰ A Alstadsaeter, N Johannesen and G Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, имеется по адресу <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf> (сайт посещался 10 апреля 2017 года).

²¹ См. рекомендации по вопросам политики, согласованные Межправительственной группой экспертов по финансированию развития (TD/B/EFD/1/3). О новом стандарте Организации экономического сотрудничества и развития читать здесь: <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting.htm>.

системный характер. Страны могут и должны принимать решительные меры на национальном уровне, но для достижения реального прогресса по этому вопросу необходим глобальный форум с широким кругом участников, где учитывались бы интересы всех стран. Организации экономического сотрудничества и развития и Группе 20 удалось добиться существенного прогресса по некоторым аспектам незаконных финансовых потоков, но страны с низким уровнем доходов не допускаются к дискуссиям на этих форумах. О создании глобальной комиссии высокого уровня под эгидой Организации Объединенных Наций, вероятно, можно будет говорить еще нескоро, и в ближайшее время страны могли бы ограничиться тем, чтобы взять на себя инициативу по разработке и согласованию международной конвенции о финансовой прозрачности.
