



Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
20 July 2020
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Шестдесят седьмая сессия

Женева, 2–3 июля, 7–9 сентября

и 28 сентября — 2 октября 2020 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Экономическое развитие в Африке: борьба с незаконными финансовыми потоками в целях устойчивого развития в Африке

Резюме

После окончания нынешней пандемии коронавирусной инфекции африканским странам потребуется активизировать свои усилия по мобилизации ресурсов для достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Многодисциплинарная методология, изложенная в «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2020 год: борьба с незаконными финансовыми потоками в целях устойчивого развития в Африке», направлена на решение проблемы негативного воздействия незаконных финансовых потоков на экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития в Африке. Этот всеохватный подход включает гендерный ракурс и позволяет взглянуть на проблему с точки зрения разных сторон, начиная с гражданского общества и заканчивая фирмами, занимающимися предпринимательской деятельностью в Африке. Принятые показатели оценки незаконных финансовых потоков дополняются новым анализом проведенных в странах оценок масштабов манипуляций с внешнеторговыми ценами на континенте с уделением особого внимания специфике сектора производства минерального сырья. В докладе приводятся также некоторые мотивы и глубинные причины незаконных финансовых потоков.



I. Введение: незаконные финансовые потоки являются общей проблемой развитых и развивающихся стран*

1. Год 2020-й является важной вехой для Африки и многостороннего подхода. Сегодня, когда многие африканские страны отмечают шестидесятую годовщину обретения независимости от колониальных властей, этот континент делает значительный шаг на пути к воплощению обещаний 1960-х годов в реальность: 1 июля 2020 года должна была начаться торговля в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли, однако ее открытие пришлось отложить из-за вспышки коронавирусной инфекции (COVID-19). Африканская континентальная зона свободной торговли является важным достижением на пути континента к более тесной интеграции и процветанию. В 2020 году также отмечаются семьдесят пятая годовщина Организации Объединенных Наций, двадцать пятая годовщина принятия Пекинской декларации и Платформы действий и начало десятилетия действий по выполнению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Наконец, на Барбадосе состоится пятнадцатая сессия Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

2. Помимо этих важных событий 2020 года, необходимость анализа незаконных финансовых потоков (НФП) обусловлена растущей обеспокоенностью их предполагаемым воздействием на экономическую, социальную и политическую стабильность в мире. В «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2020 год» содержится анализ НФП и устойчивого развития в Африке. В рамках этого анализа рассматриваются три аспекта устойчивого развития — экономический, социальный и экологический. В докладе используется определение, одобренное Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития в качестве основы для оценки прогресса в достижении Цели 16 (задача 16.4). Это определение формулируется следующим образом: «незаконные финансовые потоки — это финансовые потоки, которые являются незаконными по своему происхождению, способам перевода или использованию, отражают обмен стоимостью (а не простую денежную операцию) и пересекают государственные границы»¹.

II. Незаконные финансовые потоки во многостороннем дискурсе

3. Многочисленные исследования и форумы, посвященные НФП, свидетельствуют о том, что определения и показатели оценки отражают противоречия между противоположными точками зрения, связанными с набором ценностей, историческим наследием, правовыми рамками и экономической идеологией. Например, с точки зрения Всемирного банка, «термин “незаконные финансовые потоки” начал появляться в 1990-х годах для описания ряда трансграничных операций. Первоначально этот термин ассоциировался с бегством капитала»². Озабоченность по поводу бегства капитала в наименее развитых странах была в то время вызвана необходимостью привлечения средств с помощью иностранных займов, иностранного капитала и внутренних источников в целях обслуживания внешней задолженности и обеспечения средств для внутренних инвестиций. В контексте политики структурной перестройки экономики в большинстве африканских стран внезапный или продолжительный отток капитала из страны мог оказать негативное воздействие на макроэкономические показатели этой страны, поэтому такие скачки были названы не

* Если не указано иное, информация со всех упомянутых в сносках веб-сайтов приводится по состоянию на апрель 2020 года.

¹ UNCTAD and UNODC Conceptual framework for the measurement of illicit financial flows (ЮНКТАД и УНП ООН «Концептуальная основа оценки незаконных финансовых потоков»).

² World Bank, 2016, The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking, p. 1.

обычным оттоком, а «бегством» капитала³. К середине 2000-х годов благодаря исследовательской работе ведущих организаций гражданского общества был популяризирован термин «незаконные финансовые потоки» и вскрыты потенциально крупные масштабы таких невидимых потоков, противозаконная природа которых связана либо с незаконным происхождением капитала, либо незаконным характером самих операций. Авторы этих исследований уделяли первоочередное внимание таким основным составляющим НФП, как уклонение компаний от уплаты налогов и манипулирование торговыми ценами⁴. О принятии термина «незаконные финансовые потоки» свидетельствует то, что теперь его теперь использует большинство ведущих многосторонних учреждений, таких как Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Международный валютный фонд и Африканский союз.

4. К 2015 году влияние коалиции заинтересованных сторон, ведущих борьбу с НФП, стало настолько значительным, что этот вопрос был включен в Цель 16 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и в задаче 16.4 четко говорится о значительном уменьшении к 2030 году незаконных финансовых потоков и потоков оружия. Вслед за этим историческим шагом, сделанным в 2015 году, в систему показателей мониторинга хода достижения Целей в области устойчивого развития, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в июле 2017 года, был включен показатель 16.4.1, касающийся общего объема притока и оттока НФП⁵. С учетом этих важных шагов необходимо в срочном порядке принять основанные на анализе фактов ответные меры политики и меры регулирования для пресечения НФП. Однако тема НФП остается спорной областью, где имеются общие договоренности о незаконных источниках и способах использования таких финансовых потоков, но отсутствует консенсус по коммерческим компонентам.

5. Разнообразие используемых в научной литературе подходов показывает, что оценки масштабов НФП формируются на стыке доминирующих экономических принципов и правовых рамок. С одной стороны, в отсутствие общепринятой теоретической модели, описывающей НФП, экономисты полагаются на сочетание экономической идеологии и строгих аналитических методов. С другой стороны, различия между юрисдикциями и уровнями международного и внутреннего права и меняющиеся правовые рамки затрудняют «разграничение между буквой и духом закона, на которых в значительной степени основывается различие между понятиями “преступный” (illegal) и “незаконный” (illicit)»⁶. По сути дела, такое разграничение размыто, учитывая примат заложенных в законе намерений при его толковании. Кроме того, ключевую роль в оценке НФП, их регулировании и обеспечении соблюдения существующих законов и нормативных актов играют институциональный и административный потенциал.

6. Определение НФП, которое в работе Муссели и Бюрги Бонаноми⁷ названо «общим знаменателем», звучит следующим образом: «НФП — это трансграничные переводы денежных средств или активов, связанные с какой-либо незаконной деятельностью». Многочисленные определения НФП охватывают следующие элементы: движение через границу денежных средств и активов, которые являются незаконными по своему происхождению, способам перевода или использованию. Источники, как правило, подразделяются на три категории: преступная деятельность, коммерческая деятельность и коррупция. Хотя противозаконность коррупции и большинства видов преступной деятельности, связанной с различными типами незаконной торговли и контрабанды, является общепризнанной, вопрос о законности коммерческой деятельности, такой как манипуляция торговыми ценами, уклонение от

³ Ajayi SI and Khan MS, eds., 2000, *External Debt and Capital Flight in Sub-Saharan Africa*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

⁴ Baker RW, 2005, *Capitalism's Achilles' Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, John Wiley and Sons, Hoboken, United States of America.

⁵ A/RES/71/313.

⁶ Musselli I and Bürgi Bonanomi E, 2020, Illicit financial flows: Concepts and definition. *Revue internationale de politique de développement*, p. 1.

⁷ Ibid., p. 17.

уплаты налогов, агрессивное трансфертное ценообразование и уход от уплаты налогов, является предметом активных споров⁸. Большинство разногласий связано с подходом к уклонению и уходу от уплаты налогов. Уклонение от уплаты налогов связано с нарушением закона, тогда как уход от уплаты налогов означает использование национальных и международных налоговых правил для получения преимуществ, которые не предусматривались странами при их принятии.

7. С одной стороны, большинство организаций гражданского общества настаивают на широком определении НФП, выходящем за рамки разногласий относительно законности/незаконности, с акцентом на их пагубном воздействии на развитие. Это мнение разделяет Независимая комиссия по реформированию международного корпоративного налогообложения⁹. Сторонники этой точки зрения делают также акцент на неэтичном или нежелательном поведении, которое приводит к противоправному (unlawful) и узаконенному (lawful) (успешному) уходу от обязательств¹⁰.

8. С другой стороны, многосторонние организации с разной степенью осторожности подходят к налоговым аспектам НФП. Такая осторожность вызвана разночтениями в толковании этого термина по таким признакам как «законный — незаконный» и «узаконенный — противоправный». Принцип презумпции невиновности в большинстве правовых систем предполагает, что с практической точки зрения концептуальное приравнивание противоправной деятельности к незаконной означает, что юридически такая деятельность может быть определена как противоправная/незаконная, только если она была признана таковой судом или компетентным органом. Вывод заключается в том, что такое определение в конечном итоге будет зависеть от правовых обстоятельств, связанных с вынесением приговора. Это было бы проблематично из-за различий в восприятии стандартов в законодательстве и правовом толковании¹¹. Кроме того, ограничение анализа практики ухода от уплаты налогов строго юридическими соображениями не выдерживает критики в свете того, что оценка налоговой отчетности корпораций в значительной степени зависит от конкретного контекста и фактических обстоятельств¹². Предварительная оценка обоснованности налоговых претензий, в свою очередь, зависит от институционального потенциала, в том числе от способности налогового органа выполнять соответствующие задачи.

9. С учетом этих трудностей элементы НФП были включены в Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года с упором на криминальные аспекты перевода финансовых средств и сокрытие активов незаконного происхождения. В принятой по этому вопросу в 2001 году резолюции Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций вновь подчеркивается необходимость укрепления международного сотрудничества в области предупреждения и пресечения перевода средств, полученных в результате коррупционных деяний, а в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2005 года содержатся обязательства, касающиеся возвращения похищенных активов. К 2015 году на фоне споров о подходах к проблеме ухода от налогообложения НФП были включены в Цели в области устойчивого развития.

10. В аналитических докладах Организации Объединенных Наций в отношении НФП применяется прагматический подход. Например, в «Докладе ЮНКТАД о торговле и развитии за 2014 год: глобальное управление и пространство для маневра в

⁸ См., например, Cobham A and Janský P, 2019, Measuring misalignment: The location of US[United States] multinationals' economic activity versus the location of their profits, *Development Policy Review*, 37(1):91–110.

⁹ Forstater M, 2018, Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different?, Policy Paper No. 123, Centre for Global Development.

¹⁰ Picciotto S, 2018, Problems of transfer pricing and possibilities for simplification, URL: <https://www.ictd.ac/publication/problems-of-transfer-pricing-and-possibilities-for-simplification/>.

¹¹ Musselli I and Bürgi Bonanomi E, 2020.

¹² Picciotto S, 2018.

политике в интересах развития» указывается, что «в этом докладе под НФП, связанными с налоговыми мотивами, понимаются все те случаи, когда международная структура операций или портфелей активов не имеет особого или вообще какого-либо экономического содержания, а их прямая цель заключается в снижении налоговых обязательств»¹³. В «Докладе ЮНКТАД о мировых инвестициях за 2015 год: реформирование управления международными инвестициями» термин «незаконные финансовые потоки» не используется. В нем, наоборот, изначально подчеркивается решающее значение необходимости увеличения объема финансирования в целях развития. С этой целью в докладе используется приведенная в «Докладе о мировых инвестициях за 2014 год: инвестиции [в достижение Целей в области устойчивого развития] – план действий» оценка объема недостающих средств для покрытия ежегодного дефицита инвестиций объемом около 2,5 трлн долл. США, необходимых для укрепления производственного потенциала, инфраструктуры и других секторов в развивающихся странах. Затем в докладе за 2015 год приводится подробный и тщательный анализ практики ухода многонациональных предприятий от уплаты налогов и ставится следующий ключевой вопрос: «Каким образом директивные органы могут вести борьбу с уходом от уплаты налогов для обеспечения того, чтобы [многонациональные предприятия] уплачивали “надлежащую сумму налога в нужное время и в нужном месте”, не прибегая к мерам, которые могут оказать негативное воздействие на инвестиции?»¹⁴. Уход от уплаты налогов рассматривается многими сторонами как важнейший компонент НФП.

11. Несмотря на эти концептуальные различия, в декабре 2018 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию о содействии развитию международного сотрудничества в борьбе с незаконными финансовыми потоками и более широком применении передовой практики в связи с возвращением активов с целью способствовать обеспечению устойчивого развития. В этой резолюции первоочередное внимание уделяется аспекту развития и вновь выражается «глубокая обеспокоенность в связи с воздействием незаконных финансовых потоков, в частности тех, которые образуются в результате уклонения от уплаты налогов, коррупции и транснациональной организованной преступности, на политическую, социальную и экономическую стабильность и развитие обществ и особенно на развивающиеся страны»¹⁵. Кроме того, в мае 2019 года в Аддис-Абебе состоялось второе Международное совещание экспертов по возвращению похищенных активов. В последнее время проблема НФП была особо отмечена в подготовленном Председателем резюме Диалога на высоком уровне по вопросу о финансировании развития, проведенного Генеральной Ассамблеей 26 сентября 2019 года¹⁶.

12. Обсуждение проблемы НФП на межправительственном уровне в Африке идет в рамках Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки, созданной по поручению Африканского союза и Конференции министров финансов, планирования и экономического развития африканских стран Экономической комиссии для Африки Организации Объединенных Наций. В опубликованном в 2015 году докладе по этому вопросу, известному также как «Доклад Мбеки», авторы уходят от неоднозначного толкования НФП, которое используется большинством многосторонних организаций, и отмечают, что «НФП

¹³ ЮНКТАД, 2014 год, «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.II.D.4, Нью-Йорк и Женева), с. 174 текста на англ. языке.

¹⁴ UNCTAD, 2015a, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.5, New York and Geneva), p. 176.

¹⁵ Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, 2019 год, «Содействие развитию международного сотрудничества в борьбе с незаконными финансовыми потоками и более широком применении передовой практики в связи с возвращением активов с целью способствовать обеспечению устойчивого развития», A/RES/73/222, Нью-Йорк, 10 января, с. 2.

¹⁶ Организация Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, 2019 год, «Резюме диалога на высоком уровне по вопросу финансировании развития, подготовленное Председателем Генеральной Ассамблеи» (Нью-Йорк, 26 сентября), A/74/559, Нью-Йорк, 21 ноября.

принимают в Африке разные формы, такие как неправомерное трансфертное ценообразование, манипуляции с внешнеторговыми ценами, фальсификация счетов за услуги и нематериальные активы и использование неравноправных договоров с целью уклонения от уплаты налогов, агрессивного ухода от налогов и незаконного вывоза иностранной валюты»¹⁷. Эту обеспокоенность отчасти разделяет Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что подтверждается в выпущенном в 2016 году совместном заявлении Генерального секретаря ОЭСР и Председателя Группы высокого уровня, в котором говорится следующее: «Проблема незаконных финансовых потоков занимает центральное место в международной повестке дня»¹⁸. В совместном заявлении содержится призыв к международному сообществу объединить усилия, поскольку «отмывание денег, уклонение от уплаты налогов и взяточничество на международном уровне, которые составляют основную часть незаконных финансовых потоков, затрагивают все страны». Уход от уплаты налогов в агрессивной или иной форме в этом заявлении не упоминается.

13. Что касается позиции бреттон-вудских учреждений относительно НФП, то в фактологическом бюллетене «МВФ и борьба с незаконными финансовыми потоками» Международный валютный фонд в рамках своего мандата по обеспечению стабильности международной валютной системы упоминает мероприятия по борьбе с уходом от уплаты налогов. Эта роль включает в себя оказание помощи странам-членам в защите от «размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения»¹⁹. Всемирный банк считает, что трансграничное перемещение финансовых активов является незаконным только в том случае, если оно связано с деятельностью, которая считается незаконной в местной юрисдикции²⁰. Он уточняет, что «мероприятия по уходу от уплаты налогов, такие как законное налоговое планирование и оптимизация, не относятся к незаконным финансовым потокам»²¹, а в сноске добавляет, что «концептуально эти различия яснее, чем в реальной жизни». Всемирный банк далее признает, что именно характер налоговых преступлений определяет степень «непрозрачности» при определении НФП, и заявляет, что различия между законным уходом от уплаты налогов и незаконным уклонением от их уплаты могут быть установлены только после вынесения судебного решения. Несмотря на концептуальные трудности, МВФ признает, что он занимается различными аспектами проблемы ухода от налогообложения в рамках своей работы в области международной налоговой политики и оказания поддержки на страновом уровне в целях совершенствования налогового администрирования и принятия превентивных мер для борьбы со злоупотреблениями в области трансфертного ценообразования.

III. Концептуальные контуры незаконных финансовых потоков

14. Авторы доклада учитывали повышенное внимание к НФП в многосторонних кругах, противоречия, связанные с употреблением этого термина, и новые исследования, касающиеся разграничения законных и незаконных операций в связи с вопросами налогообложения. В докладе рассматривается влияние НФП на развитие, анализируются имеющиеся данные об отдельных видах преступной деятельности, связанных с такими потоками, исследуется коммерческая деятельность, связанная с торговлей, и коррупция в качестве сквозной проблемы. В нем исследуются также

¹⁷ United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, URL: <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22695/b11524868.pdf>, p. 24.

¹⁸ См. <http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/joint-statement-on-the-fight-against-illicit-financial-flows-by-angel-gurria-and-thabo-mbeki.htm>.

¹⁹ См. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2018/10/07/imf-and-the-fight-against-illicit-financial-flows>.

²⁰ World Bank, 2016, *The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking*.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

существующие в рамках глобальной сети каналы НФП и анализируются коренные причины НФП в международном правовом и экономическом порядке.

15. Вначале авторы доклада отмечают тезисы, содержащиеся в «Докладе Мбеки», в том числе подход к НФП как результату коммерческой деятельности. Использование этого определения привело авторов к выводам, согласно которым 65 процентов НФП в Африке связаны с коммерческой деятельностью²². Масштабы этой оценки иллюстрируют ту важнейшую роль, которую определения играют в измерении таких потоков и, в конечном счете, в деле разработки эффективных норм регулирования. Кроме того, благодаря политическому авторитету Группы высокого уровня в африканском контексте это определение стало использоваться в качестве отправной точки в ходе межправительственных совещаний в Африке. Однако учет всех аспектов содержащегося в «Докладе Мбеки» определения предполагает рассмотрение возможностей внутренних правовых систем стран Африки по решению проблемы агрессивного и вредного для развития ухода от уплаты налогов. В этой связи игра регулирующих органов в «кошки — мышки» с предприятиями привела к тому, что стало известно как «эффект воздушного шарика», когда заполнение пробела в области регулирования в одном месте приводит лишь к появлению новых лазеек в другом²³. Это приводит к бесконечной игре, которая постоянно требует бдительности и корректировки мер регулирования, даже в странах с хорошо развитой правовой системой.

16. В докладе утверждается, что для целей анализа в определении НФП следует признавать меняющийся характер данной концепции в изменяющихся глобальных условиях международного корпоративного налогообложения. Эти изменения происходят параллельно с прогрессом в концептуализации понятия ухода от уплаты налогов в юридической литературе, о чем свидетельствуют последние исследования, проведенные Муссели и Бюрги Бонаноми (2020 год) в рамках проекта под названием «Пресечение незаконных финансовых потоков из богатых ресурсами развивающихся стран». Эти авторы утверждают, например, что изменения, связанные с регулятивной реформой налогового законодательства, в том числе озвученная ОЭСР обеспокоенность в связи с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, еще больше затрудняет проведение различия между незаконными и законными налоговыми схемами. Они утверждают, что общие правила борьбы со злоупотреблениями в контексте размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения способствуют тому, что проведение такого различия теряет всякий смысл, поскольку такие правила позволяют признать ранее законную практику, основанную на использовании налоговых лазеек, в качестве незаконной. Прагматичное включение мероприятий по борьбе с уходом от уплаты налогов в программы технической помощи основных многосторонних организаций в определенной степени перекликается с тем, как Муссели и Бюрги Бонаноми развеивают иллюзию четкой дихотомии между законным и незаконным.

17. Наконец, в докладе высказывается мнение о том, что оценка и мониторинг НФП, а также определение соответствующих мер политики и регулирования для их пресечения зависят от рассмотрения как комплекса коммерческих, так и преступных видов деятельности. В этой связи распространенная обеспокоенность по поводу НФП, связанных с налогообложением, не должна отвлекать внимание от преступной деятельности, незаконной торговли и коррупции, поскольку они представляют собой манипулирование международной финансовой системой в целях отмывания денег и негативно сказываются на перспективах достижения всех 17 Целей в области устойчивого развития.

²² United Nations, Economic Commission for Africa, 2015.

²³ Musseli and Bürgi Bonanomi, 2020.

IV. Рекомендации по вопросам политики

18. В докладе представлены аналитические материалы, касающиеся решения проблемы НФП на многостороннем, региональном и национальном уровнях в Африке. В настоящей главе содержатся рекомендации для многостороннего сообщества и правительств африканских стран. В этих рекомендациях учтены выводы основополагающего «Доклада Мбеки»²⁴.

19. Важно отметить следующее: в докладе утверждается, что решение проблемы НФП — это совместная ответственность развитых и развивающихся стран, неразрывно связанная с реализацией принципа многосторонности. Как представляется, НФП достигают весьма значительных размеров (согласно оценкам, 86,2 млрд долл. США в год), однако, независимо от их масштабов, с ними необходимо бороться как с серьезным препятствием на пути экономического развития Африки. Высокий уровень НФП, выражающийся в распространении манипуляций с внешнеторговыми ценами и бегстве капитала, свидетельствует о том, что правительства многих африканских стран не получают выгоду от значительной части своих международных торговых операций и в больших объемах теряют капитал и иностранную валюту. Ниже приводятся основные выводы этого доклада.

A. Активизировать участие Африки в реформе международного налогообложения

20. Африканским странам следует стремиться к выработке межправительственной африканской позиции по предложениям Организации экономического сотрудничества и развития/Группы 20, которые должны быть отражены с учетом нынешней динамики реформ в области международного налогообложения. Переговоры по второй волне предложений секретариата ОЭСР в отношении инициативы по проблеме размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения, получивших название «первый компонент» и «второй компонент», стартовали в начале 2019 года и будут проводиться в рамках целого ряда совещаний до конца 2020 года. Фактически, хотя процесс консультаций носит всеохватывающий характер, по состоянию на март 2020 года никаких официальных заявлений о межправительственной позиции африканских стран в отношении переговоров по Всеобъемлющей рамочной программе по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения не поступало, в связи с чем возникают вопросы о степени участия африканских членов во Всеобъемлющей рамочной программе.

21. Предложение о едином подходе в рамках первого компонента сосредоточено в первую очередь на перераспределении прав на налогообложение в юрисдикции сбыта. Что касается сферы охвата, то в документе прямо указывается, что «данный подход охватывает бизнес-модели с высокой степенью цифровизации, однако носит более широкий характер — фокусируется на бизнесе, ориентированном на потребителя. В этой связи предстоит проделать дополнительную работу с целью уточнения сферы охвата и изъятий. Предполагается, что отрасли добывающей промышленности в эту сферу охвата не входят»²⁵. В предложении далее подтверждается, что такие секторы, «как сырьевой сектор и добывающая промышленность» (обозначенные как таковые) будут изъяты из сферы охвата²⁶. И хотя в этом предложении признается необходимость «управляемого» упрощения принципа независимости контрагентов, особенно в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах, в нем также предусматривается «сохранение нынешних правил, основанных на принципе независимости контрагентов, в тех случаях, когда общепризнано, что они работают так, как это было задумано, но при этом в более спорных ситуациях

²⁴ United Nations, Economic Commission for Africa, 2015.

²⁵ OECD, 2019a, Public consultation document: Secretariat proposal for a «unified approach» under pillar one, URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>, p.5.

²⁶ Ibid., p. 7.

будут вводиться основанные на формулах механизмы, в частности, в связи с цифровизацией экономики»²⁷. Предложение, содержащееся во втором компоненте и озаглавленное «Глобальное предложение по борьбе с размыванием налоговой базы», посвящено налоговым проблемам, возникающим в связи с цифровизацией экономики²⁸.

22. В своем нынешнем виде эти предложения в полной мере не устраняют те конкретные налоговые лазейки, которые ограничивают права африканских стран в области налогообложения. Такого же мнения в отношении развивающихся стран в целом придерживается Независимая комиссия по реформированию международного корпоративного налогообложения. Пробелы в предложениях ОЭСР свидетельствуют о настоятельной необходимости твердой руководящей позиции Африки в деле реформирования международного налогообложения.

1. Расширение возможностей для участия других многосторонних учреждений и выражения альтернативных мнений

23. До тех пор, пока не решен вопрос об основополагающем распределении прав налогообложения, африканские страны будут по-прежнему в значительной степени недополучать доходы. Интересы африканских стран должны защищаться на таких площадках, где интересы стран учитываются в полной мере и где могут быть выработаны альтернативные и обоснованные точки зрения на международное корпоративное налогообложение. Как показано в докладе, в основе воспринимаемой несправедливости лежит дихотомия между местом осуществления реальной экономической деятельности и местом постоянного представительства. Можно утверждать, что на глобальном уровне только Организация Объединенных Наций с ее почти универсальным членским составом и демократической структурой может обеспечить функционирование подлинно глобального налогового органа²⁹. Эта обеспокоенность подтверждается тем, что по состоянию на март 2020 года предложения ОЭСР не в полной мере учитывают приоритеты африканских стран. К другим площадкам, на которых обсуждаются вопросы налогообложения, относятся Платформа для сотрудничества в налоговых вопросах, созданная совместными усилиями Международного валютного фонда, Всемирного банка, ОЭСР и Организации Объединенных Наций, а также научные исследования в тех организациях, которые поддерживают интересы развивающихся стран.

24. Позицию Африки на этих площадках озвучивает Африканский форум по вопросам налогового регулирования. Число членов Африканского форума по вопросам налогового регулирования выросло с 25 на момент его создания в 2009 году до 38 в ноябре 2019 года, при этом растет легитимность данной организации и ее способность отстаивать интересы африканских стран в вопросах налогообложения. С тем чтобы вывести многостороннее участие Африки в разработке предложений по международным реформам на следующий уровень, необходимо проявить политическую волю на самом высоком уровне с опорой на опыт представителей Африканского форума по вопросам налогового регулирования. Африканским высшим учебным заведениям следует оказывать более активную поддержку в деле наращивания африканского экспертного потенциала по вопросам налогообложения и разработки инициатив по обмену данными, подобных тем, которые были инициированы многопрофильной группой Комитета по налоговым исследованиям. Например, в работах Эзенагу выдвигаются предложения по реформированию системы

²⁷ Ibid., p. 6.

²⁸ OECD, 2019b, OECD and Group of 20 inclusive framework on BEPS [base erosion and profit shifting]: Progress report July 2017–June 2018, URL: <http://www.oecd.org/ctp/inclusive-framework-onbeps-progress-report-june-2017-july-2018.htm>.

²⁹ Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, 2018, A road map to improve rules for taxing multinationals, URL: http://www.dbriefsap.com/bytes/Feb2018_3.IndependentCommissionforReformofInternationalCorporateTaxreport.pdf.

налогообложения, которые в большей степени соответствовали бы административному потенциалу африканских стран³⁰.

2. Провести обзор налоговых договоров и стремиться к расширению прав налогообложения

25. Странам следует избегать подписания налоговых договоров, которые в значительной степени ущемляют права налогообложения. Налоговые договоры, включающие в себя положения о борьбе со злоупотреблениями, затрудняют уход от уплаты налогов с помощью выбора выгодного налогового договора. Например, эффективным инструментом борьбы с выводом прибыли из сферы налогообложения для стран с ограниченным административным потенциалом является удержание налогов³¹. В этой связи страны не должны соглашаться с резким снижением такого способа налогообложения в соответствии с налоговыми договорами. Кроме того, налоговые соглашения часто полностью выводят из налогообложения некоторые виды доходов, получаемых в государстве-источнике дохода (например, в случае налоговых споров по доходу от прироста капитала). Странам следует сопоставить издержки, связанные с лишением этих налоговых прав, с ожидаемыми выгодами от привлечения прямых иностранных инвестиций. Имеющиеся на сегодня данные не подтверждают довод об ожидаемых выгодах в результате привлечения прямых иностранных инвестиций. В этой связи африканским странам рекомендуется сохранять и расширять свои права в области налогообложения.

26. Наилучшую защиту странам обеспечивает сочетание конкретных правил по борьбе со злоупотреблениями, применяемых к отдельным договорным положениям, и общей нормы против злоупотреблений, охватывающей весь договор, наряду с положением о борьбе с уходом от налогообложения во внутреннем праве. Такие положения получают все большее распространение и в настоящее время встречаются в основных типовых договорах, используемых в процессе переговоров.

27. С учетом того, что страны континента сталкиваются с утечкой доходов в налоговые гавани и юрисдикции, гарантирующие сохранение финансовой тайны, африканские страны должны быть в числе тех, кто оказывает активное давление на налоговые гавани, с тем чтобы они подписали договоры со всеми странами. Прогресс в этом вопросе имеет решающее значение, учитывая доказательства того, что налоговые гавани соблюдают минимальное число налоговых договоров, подписывая большое число договоров между собой³². Выводы Цукмана указывают также на то, что подписание двусторонних договоров, предусматривающих обмен банковской информацией, привело не к значительной репатриации средств, а к перемещению банковских депозитов между налоговыми убежищами, при этом автор делает вывод о том, что «наименее законопослушные убежища привлекли новых клиентов, в то время как наиболее законопослушные — потеряли некоторых клиентов, в результате чего общий объем капитала, находящегося под управлением в офшорных зонах, остался практически неизменным».

3. Привести конкуренцию в налоговой сфере в соответствие с протоколами Африканской континентальной зоны свободной торговли

28. Помимо указанных выше шагов, африканские страны должны включить вопросы международного налогообложения в соответствующие региональные и континентальные инициативы. В условиях отсутствия гармонизированной системы налогообложения на континентальном уровне африканские страны должны стремиться к поиску путей снижения конкуренции в налоговой сфере.

³⁰ Ezenagu A, 2019, Safe harbour regimes in transfer pricing: An African perspective. ICTD Working Paper No. 100. URL:

<https://www.ictd.ac/publication/safeharbour-regimes-in-transfer-pricing-an-african-perspective/>.

³¹ См. Hearson M, forthcoming, International tax avoidance in Africa, Background paper for *Economic Development in Africa Report 2020*, UNCTAD.

³² Zucman G, 2014, Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):121–148.

Соответствующие усилия должны включать контекстуальные аналитические оценки последствий снижения номинальных налоговых ставок и распространения налоговых стимулов по всему континенту для благосостояния стран. Следует также использовать Африканскую континентальную зону свободной торговли в качестве платформы для недопущения гонки снижения ставок. ЮНКТАД продолжает оказывать техническую помощь в контексте текущих и предстоящих переговоров по второму этапу в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли, посвященному инвестициям, конкуренции и правам интеллектуальной собственности.

29. Еще важнее то, что африканские страны должны опираться на мощный переговорный форум, который континент создал в контексте Африканской континентальной зоны свободной торговли. В настоящее время в состав механизмов управления переговорами входят старшие должностные лица министерств торговли и министры торговли. Должны существовать механизмы для преодоления разрыва между этими группами, занимающимися вопросами торговли, министрами финансов и Группой высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам при подготовке переговоров по второму этапу. Сюда относятся протоколы по вопросам инвестиций, конкуренции и прав интеллектуальной собственности. Высказывались также предложения либо придать Африканскому форуму по вопросам налогового регулирования межправительственный характер, либо, как предлагают другие авторы, создать африканский налоговый орган³³.

В. Усилить борьбу с коррупцией и отмыванием денег

1. Поддерживать и расширять африканские инициативы по борьбе с отмыванием денег

30. Помимо того, что африканские страны участвуют в инициативах глобального уровня и подпадают под действие законодательства третьих сторон о борьбе с коррупцией и отмыванием денег, они должны коллективно активизировать инициативы по борьбе с этими проблемами на африканском континенте. В этой связи следует поддерживать и развивать передовую практику, например, использовать опыт Межправительственной группы по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке. Первоначально созданная Экономическим сообществом западноафриканских государств в 2000 году для борьбы с финансированием террористических групп на протяжении многих лет Межправительственная группа обеспечивала проведение мониторинга и укрепление потенциала в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма в странах этого региона. Данная инициатива позволила расширить возможности стран по выявлению подозрительных операций, связанных с отмыванием денег. Тем не менее показатели в разных странах существенно различаются, причем в некоторых странах результаты хуже, чем в предыдущие годы. Кроме того, доклады об оценке показывают, что успешная работа подразделений для сбора оперативной финансовой информации о подозрительных операциях не находит отражения в надлежащих действиях следственных органов³⁴. Это подчеркивает необходимость укрепления потенциала всех африканских стран в области отслеживания подозрительных операций и обеспечения надлежащих расследований.

31. В том же ключе существующие в рамках Африканского союза механизмы независимой экспортной оценки в области управления следует наделить четким мандатом по разработке имеющих обязательную силу законодательных инструментов для решения вопросов, связанных с коррупцией и отмыванием денег. Помимо трансграничного перемещения финансовых средств, такие явления, как рост использования операций с недвижимостью с целью отмывания денег в Западной

³³ Ezenagu, 2019.

³⁴ Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa, 2014, *2014 Annual Report*, Dakar; *ibid.*, 2018, Summary of countries' activity reports: October 2017–September 2018, prepared for the thirtieth plenary meeting of the Technical Commission, 12–16 November 2018.

Африке³⁵, требуют укрепления потенциала в области выявления конкретных схем отмывания денег на континентальном уровне и борьбы с ними.

2. Инвестировать в инфраструктуру данных и прозрачность (в том числе осуществлять разбивку данных по гендерному признаку)

32. Исчерпывающие данные имеют ключевое значение для обеспечения эффективной борьбы с НФП. Так, разнообразие литературы о выводе прибыли из-под налогообложения в Соединенных Штатах объясняется исключительно высоким качеством данных в этой стране³⁶. В качестве учреждений, курирующих осуществление задачи 16.4.1 (общий объем входящих и исходящих НФП в долларах США в текущих ценах) Целей в области устойчивого развития УНП ООН и ЮНКТАД возглавляют работу по созданию статистической методологии и стандарта измерения для оценки НФП. Это будет иметь решающее значение для разработки набора методологических рекомендаций, которые могут быть использованы на национальном и международном уровнях для оценки совокупного значения этого показателя. В контексте анализа воздействия НФП на африканские общины и на достижение Целей в области устойчивого развития необходимы более полные и точные данные с разбивкой по гендерному признаку в сфере финансовых услуг, торговли, занятости и налогообложения с целью получения новой информации для принятия политических мер по экономическим, социальным и экологическим компонентам устойчивого развития.

3. Собирать более качественные и полные данные о торговле

33. Борьба с манипуляциями внешнеторговыми ценами в африканских странах потребует более качественных данных о торговле, в том числе, когда это уместно, с разбивкой по полу, в целях анализа факторов риска и расширения регионального сотрудничества в области разработки единых стандартов отчетности для предоставляемой компаниями налоговой и коммерческой информации. Критически важно расширять обмен с торговыми партнерами информацией, касающейся данных о торговле, для выявления аномалий и расхождений, которые требуют дальнейшего изучения. Проведенный в докладе анализ с целью выявления системного таможенного мошенничества, связанного с экспортом природных ресурсов компаниями добывающей промышленности, показывает, что, хотя анализ макроданных о торговле может быть полезным индикатором, он имеет свои ограничения. Эти ограничения могут быть устранены за счет расширения доступа к данным о торговле на уровне микротранзакций и использования таких данных. Это может быть сделано с помощью нескольких платформ, включая Систему статистической оценки производства минерального сырья ЮНКТАД. Данная платформа уже показала положительные результаты на страновом уровне. Например, в Замбии эта система позволяет осуществлять мониторинг производственно-сбытовой цепочки экспорта минеральных ресурсов. Она включает в себя инструмент отчетности о добыче минеральных ресурсов и получения разрешений на экспорт, который позволяет компаниям представлять обязательную информацию о своем ежемесячном объеме экспорта продукции и запрашивать разрешения на экспорт в режиме онлайн. Эта система служит заменой очной системы подачи заявок, при которой представителям компаний приходилось совершать поездку в Лусаку. С момента введения в действие в 2017 году Система статистической оценки производства минерального сырья принесла правительству Замбии значительную пользу.

34. Правительства, имеющие доступ к данным о торговле на уровне микротранзакций, могут также проводить анализ методом фильтрации цен. Анализ с использованием фильтрации цен основан на данных по каждой отдельной стране на уровне транзакций с разбивкой по видам продукции и предполагает сравнение стоимости/цены, указанной в таможенной фактуре, с прошлыми ценами или ценой на

³⁵ Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa, 2018.

³⁶ Zucman G, 2019, Taxing multinational corporations in the twenty-first century, Research Brief 10, Economists for Inclusive Prosperity.

свободном рынке, что позволяет отличить корректную цену от аномальной³⁷. Несмотря на то что методы, основанные на анализе несоответствий в торговом балансе стран-партнеров и на фильтрации цен, имеют свои недостатки, они могут быть полезными и интуитивно понятными инструментами для выявления случаев таможенного мошенничества. Кроме того, организация «Глобал файнэншл интэгрити» разработала свой инструмент «GFTrade», основанный на методе фильтрации цен по межквартильному диапазону и обеспечивающий прямую обратную связь с сотрудниками таможи. В целях достижения транспарентности глобальной торговой логистики и глобальных производственно-сбытовых цепочек разрабатывается также прототип программного обеспечения на основе технологии блокчейн, которое Африка могла бы использовать в борьбе с манипуляциями внешнеторговыми ценами³⁸. Помимо этого, африканским странам следует стремиться использовать положения статьи 12 Соглашения об упрощении процедур торговли Всемирной торговой организации в целях расширения обмена торговыми данными для более эффективного мониторинга НФП.

4. Ускорить прогресс в области налоговой отчетности

35. Правительствам африканских стран следует изучить новаторские методы использования добровольной налоговой отчетности в целях увеличения налоговых поступлений и укрепить соответствующие инициативы. В этой связи активизация среди многонациональных предприятий добровольной публикации налоговой отчетности для глобальных инициатив в области отчетности должна сопровождаться аналогичным энтузиазмом в плане публикации данных отчетности в разбивке по странам³⁹.

5. Разработать специальную стратегию и нормативно-правовую базу в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками

36. С учетом распространенности НФП в Африке и разнообразия их источников, механизмов и путей воздействия странам следует создавать свои собственные национальные стратегические рамки для борьбы с этими потоками. Такие рамки должны включать в себя всестороннюю оценку существующих стратегий и законодательства в странах Африки.

37. Кроме того, странам следует повышать эффективность набора стандартных законодательных актов и мер регулирования, касающихся НФП. В этой связи необходимо также укреплять национальные судебные системы, наращивать потенциал механизмов урегулирования споров и рассмотреть вопрос о внедрении предложенных ЮНКТАД мер по реформированию международных инвестиционных соглашений⁴⁰.

6. Внедрить Концепцию развития горнодобывающей промышленности в Африке

38. Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке была принята Африканским союзом в 2009 году в целях содействия справедливому, всеохватному развитию на основе разумного освоения и использования минеральных богатств континента. Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке направлена на обеспечение всеохватного устойчивого роста и социально-экономического развития, в том числе путем принятия глобальных норм справедливого управления сектором природных ресурсов. Ее цели носят далеко

³⁷ Carbonnier G and Mehrotra R, 2019, Abnormal pricing in international commodity trade: Empirical evidence from Switzerland, Discussion Paper No. R4D-IFF-WP01-2019, The Graduate Institute of International and Development Studies.

³⁸ McDaniel CA and Norberg HC, 2019, Can blockchain technology facilitate international trade?, Mercatus Research Paper, URL: <https://ssrn.com/abstract=3377708>.

³⁹ Tax Justice Network, 2020, Financial Secrecy Index 2020 reports progress on global transparency – but backsliding from US[United States], Cayman [Islands] and UK[United Kingdom] prompts call for sanctions. URL: <https://www.taxjustice.net/2020/02/18/financial-secrecy-index-2020-reports-progress-onglobal-transparency-but-backsliding-from-us-cayman-and-uk-prompts-call-forsanctions/>.

⁴⁰ UNCTAD, 2018, UNCTAD's reform package for the international investment regime, Geneva and New York.

идуший характер, и меры вмешательства охватывают шесть основных направлений, а именно: повышение качества геологических данных как инструмента ведения переговоров для заключения более справедливых сделок и получения более справедливой прибыли от инвестиций в горнодобывающую промышленность; потенциал ведения переговоров по соглашениям; управление ресурсами; управление минеральными ресурсами; решение инфраструктурных проблем; признание роли кустарных и мелких горных промыслов в развитии.

39. С учетом всеобъемлющего охвата Концепции развития горнодобывающей промышленности в Африке странам следует использовать существующие рекомендации для принятия стратегий и нормативных актов, направленных на ее осуществление⁴¹. Ожидания богатых минеральными ресурсами стран Африки в отношении выгод для развития, которые дает добывающий сектор, объясняются его статусом ключевого генератора экспортных поступлений и иностранной валюты в странах-экспортерах минеральных ресурсов. Для того чтобы оправдать эти ожидания и с учетом того, что добывающий сектор является крупным источником НФП, африканским странам следует опираться на уроки, извлеченные из прошлого опыта участия в международном управлении сырьевыми товарами.

7. Выстроить межучрежденческое сотрудничество

40. Многомерный характер НФП диктует необходимость скоординированных межучрежденческих действий на национальном уровне. В этой связи следует сочетать межведомственные действия и меры по укреплению ведущих учреждений в борьбе с уклонением от уплаты налогов, отмыванием денег и другими преступлениями.

41. Следует поддерживать усилия по укреплению потенциала различных национальных учреждений, участвующих в мониторинге, выявлении и регулировании НФП. Национальные подразделения для сбора оперативной финансовой информации являются государственными учреждениями, которые играют центральную роль в качестве получателей уведомлений о крупных и/или подозрительных сделках. Они анализируют их и при необходимости передают эту информацию в правоохранительные органы. Налоговые органы должны иметь возможность тщательно проверять контракты и бухгалтерскую и налоговую отчетность компаний, определять корректную цену на продукцию и бороться со злоупотреблениями. Таможенные органы отвечают за мониторинг и оценку достоверности экспортных и импортных цен и количества продукции, а судебные органы — за меры по обеспечению соблюдения закона. Разработка стратегий и законов в целях борьбы с НФП является обязанностью директивных органов. Это свидетельствует о важности поддержки наращивания институционального потенциала на всех уровнях национальных органов власти в Африке.

42. Если говорить более конкретно, то во многих африканских странах налоговые органы остро нуждаются в дополнительных ресурсах, а также в принятии мер по наращиванию потенциала и подготовке кадров. Они страдают от нехватки кадров и не обладают необходимым опытом. Например, в ходе обследования, проведенного в Нигерии, 62 процента компаний выразили обеспокоенность в связи с низкой квалификацией сотрудников налоговых органов в ходе проверок⁴². Так, после того как в течение десяти лет в горнодобывающий сектор Объединенной Республики Танзания направлялись частные инвестиции, а уровень сбора налоговых поступлений оставался неизменно низким, правительство в целях укрепления своего внутреннего потенциала в этой области, которая является проблемной для многих африканских стран, выделило ресурсы на развитие аудиторского потенциала. В 2009 году оно создало Танзанийское агентство по аудиту минеральных ресурсов в качестве автономного

⁴¹ United Nations, Economic Commission for Africa, 2014, *A Country Mining Vision Guidebook: Domesticating the Africa Mining Vision*, URL: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf.

⁴² Andersen Tax, 2019, *Review of transfer pricing development in Africa: A study of key sub-Saharan African countries*, URL: https://andersentax.ng/docs/review_of_transfer_pricing_development_in_africa_10042019.pdf.

агентства при Министерстве энергетики и минералов. Это агентство отвечает за мониторинг качества и количества полезных ископаемых, которые добывают и экспортируют горнодобывающие компании, а также за проведение финансовых аудитов. Благодаря достаточному финансированию и укомплектованию кадрами, включая налоговых экспертов, ученых-экологов, аналитиков в области информационных технологий, инженеров и геммологов, Танзанийское агентство по аудиту минеральных ресурсов успешно проводит финансовый аудит и занимается проблемой трансфертного ценообразования. Благодаря эффективному сотрудничеству между Налоговым управлением Танзании и Танзанийским агентством по аудиту минеральных ресурсов налоговые органы в период с 2009 по 2015 год собрали дополнительные средства по налогу на прибыль корпораций в размере 65 млн долл. США, что составляет около 7 процентов от объема сборов по налогу на добычу полезных ископаемых за этот период⁴³.

C. Выделять больше ресурсов с целью возвращения похищенных активов

43. Медленные темпы прогресса в деле возвращения похищенных активов свидетельствуют о необходимости укрепления потенциала на национальном и международном уровнях в целях ускорения темпов возвращения активов в контексте десятилетия действий. В этой связи международному сообществу следует оказывать более широкую поддержку таким инициативам, как Инициатива по обеспечению возвращения похищенных активов Всемирного банка – УНП ООН, с целью предоставления практических рекомендаций в отношении стратегии и организации работы по возвращению активов. Многосторонний характер организаций, возглавляющих этот проект, делает его подходящей платформой для диалога и сотрудничества по конкретным делам, поскольку они часто затрагивают разные юрисдикции как в развитых, так и в развивающихся странах.

D. Защищать и поддерживать организации гражданского общества, лиц, сигнализирующих о нарушениях, и журналистов, проводящих расследования

44. Организации гражданского общества, лица, сигнализирующие о нарушениях, и журналисты, проводящие расследования, играют решающую роль в выявлении масштабов НФП и механизмов их поддержки в Африке и за ее пределами. В рамках этой цепочки участников необходимо поощрять и поддерживать инициативы по обеспечению транспарентности, в том числе в области использования ими новых технологий.

45. На глобальном уровне такие организации, как «Оупен оунершип» и Коалиция за финансовую прозрачность, стремятся положить конец использованию законодательных положений о финансовой тайне, которые не позволяют добиться полной прозрачности в отношении бенефициарных владельцев. Помимо центральной руководящей роли в области налогообложения, которую играет Африканский форум по вопросам налогового регулирования, инициативы по наращиванию потенциала реализуют также другие организации, такие как африканское отделение сети «Справедливое налогообложение».

46. Информирование о нарушениях сопряжено с огромными рисками, но поскольку оно может служить общественным интересам, оно должно быть защищено законом. Например, в октябре 2019 года Совет министров Европейского союза принял новые правила для обеспечения того, чтобы страны-члены изменили внутреннее законодательство для защиты сотрудников, сообщающих о неправомерных действиях. Мощное воздействие сигналов о правонарушениях иллюстрирует влияние на

⁴³ Redhead A, 2017, Improving mining revenue collection: [United Republic of] Tanzania's Mineral Audit Agency, Natural Resource Charter Case Study, Natural Resource Governance Institute.

законотворчество «Панамских документов». После разоблачений в прессе многие страны, включая, например, Австралию и Францию, создали парламентские комиссии для рассмотрения мер по борьбе с уклонением от уплаты налогов. Некоторые из этих мер послужили катализаторами нормативных изменений в законах по борьбе с уходом многонациональных компаний от уплаты налогов.

Е. Увязка многонациональных предприятий, налогообложения и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

1. Пресечение незаконных финансовых потоков в целях структурных преобразований

47. Африканские страны должны проинформировать всех субъектов, включая многонациональные предприятия, о том первостепенном значении, которое пресечение НФП будет иметь для финансирования устойчивого развития на континенте. Кроме того, правительствам и многонациональным предприятиям следует сосредоточиться на конструктивном взаимодействии в целях ликвидации практики уклонения от уплаты налогов и ограничения практики ухода от уплаты налогов. Это может помочь устранить негативное воздействие НФП на экономическую, политическую и социальную стабильность в Африке и за ее пределами.

2. Включить налогообложение... в экологическую и социальную отчетность и отчетность об управлении

48. Проведенный в докладе обзор режима международного корпоративного налогообложения, а также связанной с ним теоретической экономической литературы, касающейся многонациональных предприятий и трансфертного ценообразования, свидетельствует о том, что в них допускается использование многонациональными предприятиями такой практики в области налогообложения, которая негативно сказывается на развитии. Кроме того, международные руководящие принципы передовой практики являются формирующимися нормами права и не предполагают жестких правовых обязательств, а внутренние системы регулирования недостаточно развиты. В результате африканские страны стали зависеть от контрактов на добычу полезных ископаемых и заключаемых по каждому отдельному случаю соглашений о развитии на местном уровне. Учитывая растущий интерес к вопросам устойчивости среди заинтересованных сторон частного сектора, африканским странам следует, используя растущую практику представления отчетности по экологическим, социальным и управленческим вопросам, выявлять связи между этими механизмами отчетности и задачами по ограничению НФП в интересах устойчивого развития. Прогресс, достигнутый в рамках Инициативы по экологической и социальной ответственности фондовых бирж, свидетельствует о росте числа фондовых бирж, требующих раскрытия информации об экологических, социальных и управленческих аспектах деятельности зарегистрированных на бирже компаний. Это стало хорошей основой для того, чтобы добиваться более полного учета вопросов, связанных с налогообложением. В данной связи следует поощрять усилия по укреплению потенциала правительств в области измерения и мониторинга вклада частного сектора в осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В качестве примера таких усилий можно привести проект ЮНКТАД по разработке базовых стратегических принципов, способствующих развитию устойчивого предпринимательства и подготовке отчетности о достижении Целей в области устойчивого развития в Африке и Латинской Америке. Другие примеры включают заключение между правительствами и частным сектором соглашений о транспарентности, такие как «Публикуй информацию о своих платежах». Работа по включению аспектов налогообложения в отчетность по экологическим, социальным и управленческим вопросам должна вестись с учетом неоднозначных результатов участия частного сектора в инициативах, связанных с устойчивым развитием.

F. Вкладывать ресурсы в исследования для установления связей между незаконными финансовыми потоками, экологической устойчивостью и проблемой изменения климата

49. Представленный в докладе обзор источников НФП свидетельствует о масштабах экологически вредной деятельности, такой как незаконные лесозаготовки, незаконный рыбный промысел, незаконная добыча полезных ископаемых и незаконная торговля отходами. Аналогичным образом, как показано в проведенном в докладе эмпирическом анализе, негативное внешнее воздействие добывающей промышленности не только в виде цепной реакции отрицательно влияет на другие секторы, такие как сельское хозяйство, но и затрагивает жизненно важные водные ресурсы на местном уровне. Однако проблемы, связанные с доминирующими характеристиками устоявшихся экономических моделей структурных преобразований и ограниченностью данных, затрудняют определение в эконометрических моделях причинно-следственных связей между НФП и устойчивым развитием.

50. В свете этих выводов следует более активно исследовать вопрос об учете размера экологического ущерба, причиняемого основными источниками незаконных потоков, в рамках текущих инициатив по измерению НФП. Такие усилия могли бы позволить правительствам африканских стран выстроить более убедительную аргументацию в целях обеспечения сближения позиций сторон на переговорах по вопросу об ограничении НФП и обоснования заявок на финансирование деятельности по борьбе с изменением климата.

G. Восстановить доверие к многостороннему подходу с помощью реальных действий по борьбе с незаконными финансовыми потоками

1. Поддерживать многосторонний подход в Экономическом и Социальном Совете и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в целях пресечения незаконных финансовых потоков

51. Многосторонний подход предполагает использование международного сотрудничества для поиска решений транснациональных проблем. Глобализация породила новый комплекс вызовов, связанных с многосторонним подходом, поскольку она ведет к распространению проблем транснационального уровня, затрагивающих многих негосударственных субъектов⁴⁴. Проблема НФП является частью таких транснациональных проблем и, следовательно, может быть решена с помощью многосторонних средств. При этом можно было бы воспользоваться уроками, извлеченными из многостороннего участия в международной повестке дня в области сырьевых товаров.

52. Помимо многочисленных резолюций Организации Объединенных Наций, касающихся НФП, недавние инициативы, такие как совместная инициатива по созданию группы высокого уровня по вопросам финансовой подотчетности, транспарентности и добросовестности под руководством Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Экономического и Социального Совета, дают надежду на переход к более конкретным шагам с целью решения проблемы НФП на основе всеохватывающих многосторонних действий. Эта совместная инициатива выдвинута в контексте десятилетия действий, направленных на ускорение прогресса на пути к достижению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Ожидается, что в январе 2021 года группа представит доклад с рекомендациями.

⁴⁴ Newman E, Thakur R and Tirman J, eds., 2006, *Multilateralism Under Challenge: Power, International Order and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo.

2. От слов к делу: вкладывать больше ресурсов в международное сотрудничество в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками

53. Необходимы дополнительные ресурсы для активизации работы различных учреждений и доноров в целях укрепления потенциала местных налоговых органов в Африке. Несколько доноров обязались удвоить свою помощь на цели наращивания налогового потенциала в период 2015–2020 годов в рамках Аддис-Абебской налоговой инициативы. Эта инициатива направлена на увеличение объема и повышение качества технической помощи в целях эффективной мобилизации внутренних ресурсов в странах-партнерах. Кроме того, на конференции Группы 20 по Африке, состоявшейся в Берлине в июне 2017 года, ОЭСР совместно с тремя странами (Германией, Италией и Кенией) объявила об экспериментальной программе «Африканская академия по вопросам расследования налоговых и финансовых преступлений». Эта программа будет охватывать все аспекты, связанные с проведением финансовых расследований и контролем за ними, включая сложные случаи отмывания денег и роль налоговых инспекторов, методы расследования, выявление, замораживание и возвращение активов, ведение международных расследований, а также такие специализированные темы, как товары и налог на добавленную стоимость и мошенничество с налогами на услуги.

3. Укреплять сотрудничество в борьбе с незаконными финансовыми потоками в связи с достижением связанных со здравоохранением Целей в области устойчивого развития и повышением устойчивости к потрясениям

54. Нынешняя вспышка коронавирусной инфекции — это в первую очередь кризис, связанный со здоровьем населения. Во-вторых, он препятствует прогрессу на пути достижения Целей в области устойчивого развития, связанных со здравоохранением. В-третьих, он быстро становится катализатором глобального экономического и финансового кризиса, имеющего серьезные экономические и социальные последствия для беднейших стран мира. Учитывая нехватку средств на здравоохранение во всем мире, в том числе в Африке, преодолеть этот кризис будет непросто. Кризис, вызванный лихорадкой Эбола, послужил стимулом для дискуссий по вопросу о создании международного фонда для чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения⁴⁵. Указанный кризис также высветил ту решающую роль, которую могло бы сыграть в области здравоохранения глобальное управление, основанное на партнерстве и финансовой и технической помощи, а также снижении неравенства в области здравоохранения⁴⁶. Эти проблемы остаются актуальными и сегодня, при этом необходимо восполнить упущенные возможности в сфере бюджетных доходов, связанные с уклонением и уходом от уплаты налогов⁴⁷. Хотя нынешняя эпидемия, по всей видимости, затрагивает женщин в меньшей степени, чем мужчин, вполне вероятно, что женщины будут затронуты социально-экономическими последствиями кризиса, ведь именно они выполняют основные обязанности по уходу за своими семьями. В контексте новой информации о последствиях нынешнего кризиса, связанного с коронавирусом, достижение Целей в области устойчивого развития, по всей вероятности, станет более затруднительным и будет в решающей степени зависеть от способности африканских стран бороться с НФП, которые препятствуют мобилизации достаточных ресурсов для финансирования развития.

4. Находить беспроигрышные решения

55. В дополнение к взаимодействию через существующие механизмы обмена информацией и несмотря на трудности, связанные с преодолением налоговой конкуренции, развивающиеся страны могут совместно принять решение о выявлении общих приоритетных областей. К ним можно отнести, например, соглашение не

⁴⁵ Ooms G and Hammond R, 2014, Financing global health through a global fund for health?, Working Group on Financing, Paper 4, Chatham House.

⁴⁶ Waris A and Latif LA, 2015, Towards establishing fiscal legitimacy through settled fiscal principles in global health financing, *Health Care Analysis: Journal of Health Philosophy and Policy*, 23(4):376–390.

⁴⁷ Ibid.

предоставлять льготы по налогу на прибыль, а установить льготы, связанные с конкретными видами хозяйственной деятельности, которые основаны на наборе показателей, относящихся к реальной экономике. Аналогичным образом, можно было бы объединить больше ресурсов для осуществления инициатив по созданию потенциала, преследуя двойную цель: а) обмен опытом и ресурсами и б) создание коалиций в областях, представляющих общий интерес.

56. В этой связи африканские страны могли бы обмениваться с другими странами глобального Юга информацией о тактике переговоров по целому ряду областей. Однако, учитывая различия в экономических интересах, достижение консенсуса между странами по вопросу о решении проблемы НФП будет затруднительным, однако такую задачу следует всесторонне рассмотреть.

Н. Рассмотреть связь между проблемой незаконных финансовых потоков и этикой

57. Решение проблемы НФП является во многих отношениях вопросом этики. Такие этические проблемы признаются всеми заинтересованными сторонами, включая многонациональные предприятия, участвующие в борьбе с НФП. В африканском контексте упор на этические аспекты прослеживается в Африканском механизме коллегиального обзора. Методология этого механизма включает тематическую область корпоративного управления и цель обеспечения этического поведения внутри организаций, которая направлена на борьбу с коррупцией и незаконными финансовыми потоками⁴⁸.

V. Выводы

58. Роль многостороннего подхода в снижении вреда от НФП и поощрении более активного участия африканских стран в глобальном управлении в этой области очевидна. Ожидается, что рекомендации, вытекающие из анализа, который представлен в настоящем докладе, помогут повысить эффективность политических подходов, применяемых для снижения объемов НФП и их воздействия. Благодаря этому более сильная и устойчивая Африка будет лучше приспособлена для борьбы с пандемией коронавируса и решения будущих проблем.

⁴⁸ African Union Commission, 2019, *Domestic Resource Mobilization: Fighting Against Corruption and Illicit Financial Flows*, Addis Ababa.