



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 July 2024
Russian
Original: English

Семьдесят девятая сессия

Пункт 16 d) предварительной повестки дня*

Вопросы макроэкономической политики: содействие развитию международного сотрудничества в борьбе с незаконными финансовыми потоками и более широком применении передовой практики в вопросах возвращения активов с целью способствовать устойчивому развитию

Международная координация и сотрудничество в борьбе с незаконными финансовыми потоками

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 78/140 Генеральной Ассамблеи, содержится обзор результатов, достигнутых в деле борьбы с незаконными финансовыми потоками, а также рекомендации по укреплению международной координации. В докладе Генеральный секретарь подчеркивает важность борьбы с незаконными финансовыми потоками в процессе достижения целей в области устойчивого развития. Он определяет направления борьбы с незаконными финансовыми потоками, связанными с налогообложением, которые могут быть рассмотрены в рамках процессов Организации Объединенных Наций. Кроме того, он подчеркивает необходимость эффективной координации между стратегическими сферами деятельности как на национальном, так и на международном уровнях.

* A/79/150



I. Введение

1. В своей резолюции [78/140](#) Генеральная Ассамблея констатировала, что борьба с незаконными финансовыми потоками является одним из важнейших направлений деятельности в области развития, и обязалась принять меры по борьбе с ними и обеспечению более широкого применения передовой практики в вопросах возвращения активов с целью способствовать устойчивому развитию. Ассамблея рассмотрела меры по пресечению уклонения от уплаты налогов, избежания налогообложения, размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения; борьбе с коррупцией и транснациональной организованной преступностью; и активизации работы по изъятию и возвращению похищенных активов в поддержку устойчивого развития. Кроме того, Ассамблея выразила приверженность обеспечению финансовой добросовестности в интересах устойчивого развития. В настоящем докладе представлена информация о прогрессе, достигнутом в борьбе с незаконными финансовыми потоками и в деле изъятия и возвращения активов на основе существующих механизмов, а также подробные сведения о мерах по укреплению международной координации.

2. Обязательство по ликвидации незаконных финансовых потоков было включено как в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, так и в Аддис-Абебскую программу действий. Цель 16 Повестки дня на период до 2030 года включает задачу по значительному уменьшению незаконных финансовых потоков. В рамках области деятельности «Внутренние государственные ресурсы» Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития, обеспечивающей средства реализации Повестки дня на период до 2030 года, содержится обязательство по ликвидации незаконных финансовых потоков и изложены внутренние и международные действия по достижению этой цели. Государства-члены повторили эти обязательства и в последующих политических декларациях, таких как политическая декларация политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созданного под эгидой Генеральной Ассамблеи (резолюция [78/1](#), приложение).

3. Общественный договор между правительствами и их народами основан на внесении всеми налогоплательщиками справедливых взносов для оплаты предоставления качественных общественных благ и услуг, которые необходимы для выполнения обязательств государств в области прав человека. Прозрачное, справедливое и беспристрастное правоприменение и эффективное оказание услуг способствуют укреплению доверия между гражданами и государством. Укрепление общественного договора и глобального партнерства по борьбе с незаконными финансовыми потоками будет способствовать усилиям по мобилизации и защите ресурсов для реализации более широкой повестки дня в области устойчивого развития.

4. Как признано в резолюции [78/140](#) Генеральной Ассамблеи, международные механизмы и документы по борьбе с незаконными финансовыми потоками включают в себя правовые многосторонние и двусторонние конвенции и международные нормативные документы, такие как документы, принятые в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Несмотря на это, по-прежнему имеются разрывы и проблемы дублирования и фрагментации. Кроме того, отмечаются недостатки и слабые места в том, что касается осуществления. Более того, страны не в состоянии эффективно ликвидировать незаконные финансовые потоки в одиночку; трансграничный характер этих потоков обуславливает необхо-

димось сотрудничества и координации. Значительный разрыв между существующими системами и миром, характеризующимся финансовой добросовестностью, является результатом недостатков как внутренних, так и международных стратегий и их реализации.

5. В борьбе с незаконными финансовыми потоками достигнут определенный прогресс, однако случаи коррупции и скандалы, связанные с налоговыми злоупотреблениями, указывают на сохраняющиеся недостатки нормативных актов и механизмов контроля, касающихся обеспечения финансовой добросовестности. К документам по вопросам обеспечения прозрачности в сфере налогообложения присоединяется все больше стран. На десятой сессии Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции государства-члены достигли нового консенсуса в отношении политики, направленной на повышение финансовой добросовестности. Были усовершенствованы международные стандарты, касающиеся предотвращения отмывания денег. Кроме того, достигнут дальнейший прогресс в деле измерения и оценки стоимостного выражения и объема незаконных финансовых потоков. Несмотря на этот прогресс, для выполнения обязательства государств-членов по ликвидации незаконных финансовых потоков предстоит сделать еще многое.

6. Кроме того, в декабре 2023 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию [78/230](#) о содействии инклюзивному и эффективному международному сотрудничеству в области налогообложения в Организации Объединенных Наций. Как будет отмечено ниже, международное сотрудничество в налоговых вопросах имеет огромное значение для борьбы с незаконными финансовыми потоками, связанными с налогообложением. В этой резолюции Ассамблея назвала незаконные финансовые потоки одной из тем, которые можно было бы рассмотреть в рамках раннего протокола к рамочной конвенции о международном сотрудничестве в налоговых вопросах. Специальный комитет Генеральной Ассамблеи, которому поручено подготовить проект документа о сфере охвата конвенции, должен завершить свою работу в августе 2024 года.

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

7. В условиях глобализации экономической деятельности открываются возможности для движения незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением, в том числе для размывания налоговой базы и вывода прибыли из-под налогообложения крупными многонациональными предприятиями и сокрытия необлагаемых доходов и активов состоятельными физическими лицами. Уклонение от уплаты налогов — это незаконное действие, которое в большинстве стран квалифицируется как преступление; избежание налогообложения — это юридическая практика, которая часто включает трансграничную оптимизацию налогообложения и трансграничный налоговый арбитраж. В соответствии с согласованной статистической методикой и то, и другое может приводить к возникновению незаконных финансовых потоков, когда полученные в результате этой деятельности ресурсы перемещаются через границу. Они могут привести к несправедливому налоговому бремени, снижению объема инвестиций и замедлению прогресса в деле сокращения бедности и неравенства. Кроме того, они подрывают налоговую дисциплину, то есть готовность других субъектов платить налоги.

8. Учитывая, что скрытность позволяет лицам, причастным к незаконным финансовым потокам, избегать ответственности за свои действия, одним из важнейших компонентов мер, необходимых для ликвидации таких потоков, является повышение транспарентности в налоговой сфере. Помимо непосредственного выявления незаконных финансовых потоков и создания условий для правоприменения в случаях нарушений налогового законодательства, правительства могут стимулировать налогоплательщиков к добровольному декларированию ранее незадекларированных активов и пресекать будущие попытки избежания налогообложения и уклонения от уплаты налогов. Следует сочетать применение более инклюзивных систем информационного обмена с эффективным использованием информации в целях правоприменения. Для инвестирования в наращивание потенциала и последующей правоприменительной деятельности, в том числе в отношении налогоплательщиков, обладающих политическими связями, необходима политическая воля.

Ход разработки рамочной конвенции о международном сотрудничестве в налоговых вопросах

9. На первой основной сессии Специального комитета по подготовке проекта документа о сфере охвата рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном сотрудничестве в налоговых вопросах, проходившей 26 апреля — 8 мая 2024 года, были высказаны разные мнения о сроках подготовки протоколов к рамочной конвенции, однако участники решительно высказались за то, чтобы предметом одного из первых протоколов стали незаконные финансовые потоки, связанные с налогообложением. Вторая и последняя основная сессия Комитета начнется 29 июля 2024 года. Доклад о работе второй сессии, включая проект документа о сфере охвата, будет представлен Генеральной Ассамблее для рассмотрения на ее семьдесят девятой сессии.

Решение проблем, связанных с цифровизацией и глобализацией

10. Все более широкое использование цифровых технологий и появление новых организационных моделей приводят к повсеместному расширению возможностей компаний получать высокие прибыли и при этом платить относительно низкие налоги. Для ведения деловых операций многонациональным предприятиям может не требоваться физическое присутствие, и все менее ясно, где именно происходит прирост стоимости, особенно в случае цифровых услуг. Работа по решению проблем, обусловленных глобализацией и цифровизацией, ведется в рамках Комитета экспертов Организация Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах. Недавно Комитет завершил работу над предлагаемым текстом многостороннего документа для ускоренного применения конкретных соответствующих положений Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами в рамках системы двусторонних договорных отношений. Среди предложенных положений были положения, которые касались офшорного косвенного прироста капитала, налогообложения платы за технические услуги, автоматизированных цифровых услуг, правила об обязательном налогообложении, прироста капитала в связи со стоимостью недвижимого имущества, некоторых лицензий, выдаваемых правительствами, и постоянных представительств сервисного типа. Этот текст представляет собой проект, который далее должен пройти через межправительственный процесс для принятия в качестве договора. Вступив в силу, он позволит странам-единомышленницам быстрее вносить изменения в договоры о налогообложении, в том числе изменения, помогающие противостоять незаконным финансовым потокам, связанным с налогообложением.

11. Что касается Инклюзивной рамочной программы ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, то с 2015 года обсуждается двухкомпонентный подход к решению проблем, связанных с цифровизацией и глобализацией. В заявлении от октября 2021 года было изложено соглашение на политическом уровне, которое на тот момент согласовали 122 государства-члена и 17 других юрисдикций, однако 4 государства-члена, участвующие в Инклюзивной рамочной программе, к этому заявлению не присоединились. Сумма А первого компонента предусматривает ограниченный отход от принципа «вытянутой руки» в том, что касается отнесения прав на налогообложение корпоративной прибыли, но только в отношении доли прибыли и только в отношении крупнейших и наиболее прибыльных многонациональных предприятий в мире; она предусматривает распределение — на основании соответствующей формулы — минимальной доли остаточной прибыли между юрисдикциями рыночной деятельности независимо от того, имеет ли многонациональное предприятие физическое присутствие на соответствующем рынке, но с учетом оговорки в отношении маркетинга и дистрибуции. Для реализации первого компонента необходима многосторонняя конвенция; проект текста конвенции был опубликован в октябре 2023 года, а в заявлении от мая 2024 года была поставлена задача завершить работу над текстом к июню 2024 года. Проект включал положения о том, что для вступления конвенции в силу необходимо, чтобы она была ратифицирована не менее чем 30 юрисдикциями, одной из которых должны быть Соединенные Штаты Америки¹. Сумма В первого компонента предусматривает упорядоченный подход к применению стандарта «вытянутой руки» к базовым маркетинговым и дистрибьюторским операциям, осуществляемым в юрисдикциях рыночной деятельности.

12. Второй компонент предназначен для того, чтобы ограничить стимулы, подталкивающие юрисдикции к участию в налоговой конкуренции и корпорации к выводу прибыли в низконалоговые или безналоговые юрисдикции, путем введения положений о глобальном минимальном налоге на прибыль корпораций, в соответствии с которыми юрисдикции смогут в обязательном порядке доводить фактический налог на сверхприбыль крупного многонационального предприятия до 15 процентов либо посредством взимания налога у источника дохода через внутренний минимальный налог, либо в юрисдикции штаб-квартиры предприятия, либо во всех юрисдикциях, в которых у предприятия есть дочерняя компания или филиал. В декабре 2022 года был опубликован пакет документов по внедрению, а в период с февраля 2023 года по июнь 2024 года — дополнительное административное руководство. Десятки стран уже приступили к внедрению второго компонента, вступившего в силу с января 2024 года, или объявили о его внедрении. Продолжается работа по толкованию и администрированию положений второго компонента, включая процесс экспертной оценки для определения того, в каких юрисдикциях действуют отвечающие соответствующим требованиям правила минимального налогообложения.

13. План действий ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, принятый в 2015 году, включает дополнительные минимальные стандарты, некоторые из которых реализуются в рамках многостороннего правового документа, принятого в ноябре 2016 года. По состоянию на июнь 2024 года этот многосторонний правовой

¹ Для вступления в силу ратифицирующие юрисдикции должны составлять не менее 60 процентов конечных материнских компаний многонациональных предприятий, которые, как ожидается, первоначально попадут под действие суммы А. См. Organization OECD, “The Multilateral Convention to Implement Amount A of Pillar One”, URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/multilateral-convention-to-implement-amount-a-of-pillar-one.pdf>.

документ по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения был ратифицирован 81 государством-членом и четырьмя другими юрисдикциями, в том числе 10 африканскими государствами и 3 наименее развитыми странами.

14. Правила об обязательном налогообложении также позволяют странам защищать свою налоговую базу. На своей двадцать шестой сессии, состоявшейся в марте 2023 года, Комитет Организации Объединенных Наций по налоговым вопросам дал окончательное согласие на включение общего правила об обязательном налогообложении в следующую версию Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения. Это правило может быть добавлено в двусторонние налоговые соглашения и было включено в текст предлагаемого многостороннего документа, о котором говорилось выше. Это положение будет применяться к любым платежам, будь то между связанными или несвязанными сторонами, когда такие платежи облагаются налогом по ставке ниже согласованной. В случае применения данное правило позволяет юрисдикции источника облагать указанный доход налогом в соответствии со своим внутренним законодательством, если юрисдикция, обладающая первичным правом налогообложения, не облагает доход согласованным минимальным уровнем налога. В связи с этим правило будет играть ограниченную, но важную роль в противодействии некоторым незаконным финансовым потокам.

15. В соответствии с Инклюзивной рамочной программой, правила об обязательном налогообложении в рамках второго компонента позволят странам-источникам облагать налогом более ограниченный набор исходящих внутригрупповых платежей, включая проценты, роялти и все платежи за услуги, если в стране назначения они облагаются налогом ниже установленной ставки в 9 процентов. Церемония подписания многосторонней конвенции, призванной облегчить применение правила об обязательном налогообложении в рамках второго компонента, запланирована на сентябрь 2024 года, то есть через 11 месяцев после того, как конвенция была открыта для подписания. Участники Инклюзивной рамочной программы, у которых установлены низкие налоги на соответствующие платежи, обязались включить его в свои договоры с развивающимися странами, если поступит соответствующая просьба, однако по состоянию на июнь 2024 года не было объявлено ни одной подписавшей стороны.

Транспарентность в налоговой сфере и обмен информацией

16. Транспарентность в налоговой сфере означает раскрытие соответствующей информации налогоплательщиками, налоговыми органами и другими заинтересованными сторонами в целях обеспечения подотчетности, борьбы с уклонением от уплаты налогов и содействия справедливой налоговой практике. Для обмена информацией, которая необходима, чтобы выявлять случаи уклонения от уплаты налогов, и для обеспечения правоприменения крайне важно международное сотрудничество. Глобальный форум по транспарентности и обмену информацией в налоговых целях, который проводится под эгидой ОЭСР, поддерживает осуществление положений правовых документов, позволяющих обмениваться информацией, таких как Конвенция о взаимной административной помощи по налоговым делам и Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах. По состоянию на май 2024 года членами Глобального форума были 151 государство — член Организации Объединенных Наций и 20 других юрисдикций. В их число входят 22 наименее развитые страны, 39 африканских стран и 35 малых островных развивающихся государств.

17. Тем не менее на практике для получения информации страны должны присоединиться к Глобальному форуму, продемонстрировать соответствие требованиям, касающимся конфиденциальности, и пороговым требованиям и установить двусторонние контакты с другими странами для автоматического обмена информацией. По состоянию на ноябрь 2023 года отправляли и получали информацию только пять африканских стран, при этом ни одна из наименее развитых стран информацию не получает.

18. Обмен информацией для целей налогообложения может производиться по запросу, спорадически или автоматически. Масштабы автоматического обмена информацией о финансовых счетах были значительно расширены после принятия в 2014 году Общего стандарта отчетности. В рамках этого механизма налоговые органы получают информацию о финансовых счетах, открытых их налогоплательщиками в других юрисдикциях, что помогает им обнаруживать незадекларированный доход или активы. По состоянию на декабрь 2023 года насчитывалось более 8736 двусторонних договоренностей об обмене (при этом каждое направление потока информации учитывалось отдельно); тем не менее, как уже было отмечено, развивающиеся страны, являющиеся более многочисленными, относительно недопредставлены среди получателей информации. По данным Глобального форума, в 2022 году был осуществлен обмен информацией о более чем 123 миллионах финансовых счетов на общую сумму 12 трлн евро. Это свидетельствует об увеличении числа счетов на 11 процентов и общей суммы активов на 9 процентов по сравнению с 2021 годом.

19. Применение стандартов на практике призваны обеспечить равноуровневые обзоры в рамках Глобального форума. Были завершены обзоры по 109 юрисдикциям, принявшим на себя обязательства по автоматическому обмену информацией. Согласно итогам обзоров, 6 юрисдикций не имеют необходимой законодательной базы, а 30 юрисдикций имеют такую базу, но она требует доработки. Из 101 юрисдикции, в которых были проведены обзоры эффективности их систем, 20 были признаны не соответствующими требованиям, а 16 — частично соответствующими.

20. Все члены Глобального форума обязаны выполнять его согласованные стандарты по транспарентности и обмену информацией, включая как обмен информацией по запросу, так и автоматический обмен информацией. Однако есть и исключения. Развивающимся странам, не входящим в Группу двадцати (Г-20) и не считающимся инвестиционными центрами, пока не предлагается взять на себя обязательства по автоматическому обмену информацией, хотя 15 стран добровольно сделали это и уже начали обмен, а еще 13 обязались сделать это в будущем. Кроме того, Соединенные Штаты Америки не берут на себя обязательства по автоматическому обмену информацией по линии Глобального форума. Статус Соединенных Штатов и положение дел с получением и предоставлением ими информации не изменились с 2023 года².

21. В августе 2022 года ОЭСР утвердила Рамочную систему представления отчетности по криптоактивам, которая предусматривает представление налоговой информации по операциям с криптоактивами в стандартизированном виде с целью автоматического обмена такой информацией. В ноябре 2023 года 43 государства-члена и 5 других юрисдикций коллективно договорились о введении Рамочной системы в национальное законодательство и своевременном активировании соглашений об обмене информацией, чтобы начать такой обмен к 2027 году.

² Полное описание см. в документе [A/78/186](#).

Прозрачность в вопросах доходов и налогообложения корпораций

22. Одной из распространенных стратегий международной оптимизации налогов, связанных с деятельностью многонациональных предприятий, является вывод прибыли в юрисдикции с низким или нулевым налогообложением. В 2015 году в рамках Плана действий ОЭСР/Группы двадцати по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения был установлен минимальный стандарт, согласно которому многонациональные предприятия должны составлять страновой отчет, содержащий сводные данные о глобальном распределении доходов, прибыли, уплаченных налогов и экономических операциях между налоговыми юрисдикциями, в которых они ведут свою деятельность. Такие страновые отчеты, составляемые многонациональными предприятиями, доход которых превышает пороговый уровень в 750 млн евро, обычно представляются органам власти той юрисдикции, в которой расположена их штаб-квартира, и призваны обеспечить возможность проведения высокоуровневой оценки рисков применения многонациональными предприятиями практики трансфертного ценообразования, что может оказаться полезным для определения приоритетов в рамках дальнейшего расследования. Обмену отчетностью содействует Многостороннее соглашение компетентных органов об обмене страновыми отчетами, заключенное под эгидой ОЭСР: юрисдикция, в которой расположена штаб-квартира, получает основное досье и передает страновые отчеты соответствующим налоговым органам в юрисдикциях, в которых многонациональные предприятия осуществляют операционную деятельность.

23. ОЭСР готовит и публикует данные из анонимизированных и агрегированных страновых отчетов. В ноябре 2023 года были опубликованы данные из 52 юрисдикций по почти 7600 группам многонациональных предприятий за их финансовые годы, закончившиеся в 2020 году³. Согласно этим данным, больше всего штаб-квартир многонациональных предприятий по-прежнему располагается в США и Японии: 23 и 12 процентов соответственно. Как и в прошлые годы, данные свидетельствуют о несоответствии между местом представления отчетности о прибыли и уплаты налогов и местом осуществления экономической деятельности. Медианное значение заявленной прибыли на одного работника было примерно в шесть раз выше в юрисдикциях, где отсутствует налог на прибыль корпораций, что является убедительным признаком вывода прибыли из-под налогообложения. В среднем в отчетности по инвестиционным центрам многонациональные предприятия сообщают об относительно высокой доле прибыли (30 процентов) по сравнению с долей работников (4 процента) и материальных активов (11 процентов).

24. По состоянию на апрель 2024 года участниками Многостороннего соглашения об обмене страновыми отчетами являлись 88 государств-членов и 15 других юрисдикций. Для начала обмена отчетами обе страны должны на двусторонней основе активировать договоренность. По состоянию на декабрь 2023 года существовало 3876 активированных договоренностей об обмене информацией, содержащейся в страновых отчетах.

25. Однако развивающиеся страны отстают в получении доступа к этой информации. Только 22 развивающиеся страны выполнили требования, установленные для получения отчетов. Такие отчеты получают 5 африканских стран, а наименее развитые страны являются участницами только 59 договоренностей об обмене информацией. Страны со средним уровнем дохода являются стороной, получающей информацию, в рамках 1976 двусторонних договоренностей.

³ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Corporate Tax Statistics 2023* (Paris, OECD, 2023), URL: <https://doi.org/10.1787/flf07219-en>.

Однако некоторые страны предпочитают договариваться об обмене отчетами на основе двустороннего соглашения между компетентными органами, для чего требуется, чтобы каждая из сторон соглашения проявила активное согласие. Соединенные Штаты остаются единственной страной Группы двадцати, которая не подписала Многостороннее соглашение компетентных органов об обмене страновыми отчетами, что затрудняет получение страновых отчетов большого числа многонациональных предприятий, штаб-квартиры которых расположены в этой стране. Соединенные Штаты сохраняют двусторонние соглашения (действующие или находящиеся на стадии переговоров) с 49 государствами-членами и шестью другими юрисдикциями, и эти показатели не изменились с 2023 года⁴.

26. Решить проблему недостатка информации, получаемой развивающимися странами, могло бы позволить обеспечение прозрачности страновых отчетов для широкой общественности. Многонациональные предприятия, показатели которых превышают определенный порог, можно было бы обязать публиковать отчеты или передавать их в общедоступное центральное хранилище. Директива Европейского союза от 2021 года⁵ предусматривает ограниченную форму публичной страновой отчетности, а в качестве крайнего срока переноса директивы в национальное законодательство был установлен июнь 2023 года. Хотя страны Европейского союза должны были уведомить Европейскую комиссию о принятых ими внутренних мерах к июню 2024 года, к этому времени четыре страны Европейского союза все еще не уведомили Европейскую комиссию о принятии внутреннего законодательства⁶. Эти правила основаны на опыте, имеющемся у более чем 30 стран, обязавших многонациональные предприятия добывающей промышленности, в том числе лесозаготовительной и горнодобывающей промышленности, публиковать дополнительную корпоративную информацию в по-страновом формате. Параллельно с рассмотрением вопроса о публикации страновых отчетов страны, в которых многонациональные предприятия осуществляют оперативную деятельность, могут установить требования к многонациональным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на местном уровне, о представлении отчетности об этой деятельности в местные налоговые органы, особенно в случае отсутствия активированных двусторонних договоренностей об обмене информацией с юрисдикцией, в которой располагается штаб-квартира многонационального предприятия. Это обеспечит органам власти доступ к полезной информации для оценки рисков и для правоприменительных целей.

Укрепление потенциала в области налогообложения и мобилизации внутренних ресурсов

27. В своей резолюции 78/140 Генеральная Ассамблея констатировала необходимость укрепления потенциала и рекомендовала прилагать усилия по укреплению финансирования в целях мобилизации внутренних доходов. С тех пор, как в 2015 году поступили сообщения о выделении 200 млн долл. США, объем средств, выделяемых донорами на укрепление потенциала, связанного с мобилизацией доходов, значительно увеличился, но в последние годы этот показатель не менялся — как раз когда новые международные налоговые нормы потребуют укрепления административного потенциала. Объем выплат по линии официальной помощи в целях развития (ОПР), производимых странами — донорами ОЭСР и согласно кодам предназначенных для мобилизации внутренних доходов,

⁴ См. www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table.

⁵ Directive - 2021/2101 - EN - EUR-Lex ([europa.eu](https://eur-lex.europa.eu)).

⁶ См. https://eur-lex.europa.eu/search.html?DB_NATURAL_DIRECTIVE=2021%2C2101&SUB_DOM_INIT=MNE&DTS_SUBDOM=MNE&DTS_DOM=NATIONAL_LAW&lang=en&type=advanced&qid=1719268893412.

в период с 2018 по 2022 год колебался в диапазоне от 300 до 475 млн долл. США и в завершающем этот период 2022 году составил 439 млн долл. США, или 0,26 процента от общего объема ОПР, предоставляемой развивающимся странам.

28. Департамент по экономическим и социальным вопросам приступил к реализации четырехлетнего проекта по выявлению и устранению факторов уязвимости к агрессивным действиям по избежанию налогообложения в развивающихся странах. Проект предполагает углубленное взаимодействие с небольшим числом развивающихся стран с целью оказания им поддержки в определении наиболее серьезных факторов уязвимости перед агрессивными действиями по избежанию налогообложения, которое, хотя и является законным, включено в концептуальную основу статистической оценки незаконных финансовых потоков. Информация, полученная в ходе этого взаимодействия, будет передана другим развивающимся странам в рамках региональных и глобальных мероприятий по развитию потенциала.

29. На региональном уровне государства-члены активизируют диалог по вопросам налогового сотрудничества и готовят общие позиции для представления на международных форумах. В марте 2024 года Конференция министров финансов, планирования и экономического развития африканских стран приняла резолюцию об укреплении сотрудничества в налоговых вопросах, в которой содержится призыв к разработке протоколов к Налоговой конвенции Организации Объединенных Наций, касающихся незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением, и налогообложения доходов от предоставления трансграничных услуг и прироста капитала (см. [E/CA/CM/56/6](#), приложение I). В мае 2024 года в Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, которая выполняет также функции технического секретариата этой инициативы, состоялось второе министерское совещание Платформы регионального сотрудничества в налоговых вопросах для Латинской Америки и Карибского бассейна. На этом совещании функции председателя Платформы на ротационной основе исполнял министр финансов Чили, а министры приняли коммюнике, в котором выразили поддержку предложениям по созданию прогрессивной международной налоговой системы, выдвинутым в период председательства Бразилии в Группе двадцати.

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

30. Необходимость борьбы с отмыванием денег закреплена во многих международно-правовых документах, в том числе в Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года и особенно подробно — в статье 14 Конвенции против коррупции. Международные стандарты по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и деятельности по распространению устанавливает Группа разработки финансовых мер — созданный в 1989 году независимый орган с ограниченным числом членов, штаб-квартира которого располагается в Париже. В ее состав входят 36 государств — членов Организации Объединенных Наций и три другие юрисдикции, две из которых являются региональными органами. В глобальную сеть Группы разработки финансовых мер входят более 200 стран и юрисдикций, члены которых обязуются внедрять стандарты ФАТФ. Кроме того, в глобальную сеть входят аналогичные Группе разработки финансовых мер региональные органы, которые участвуют в пленарных заседаниях Группы разработки финансовых мер, представляя своих членов, и

20 международных организаций, имеющих статус наблюдателей. Статус наблюдателя на пленарных заседаниях имеют Организация Объединенных Наций, Международный валютный фонд и Всемирный банк, которые активно участвуют в технической работе ФАТФ.

31. Обзоры хода осуществления Конвенции против коррупции, о которых подробно говорится ниже, охватывают также применение внутренних режимов борьбы с отмыванием денег. В ходе 88 обзоров, завершенных к 15 марта 2024 года, по меньшей мере 83 государства-участника получили рекомендации, касающиеся совершенствования национальных механизмов по предотвращению отмывания денег и выявлению переводов доходов, полученных преступным путем, в соответствии с обязательствами по Конвенции. В числе наиболее часто выявляемых недостатков были названы институциональная слабость финансового надзора, пробелы в нормативно-правовой и надзорной базе, направленной на противодействие отмыванию денег, недостатки в определении круга политически значимых лиц и механизмов их выявления, отсутствие запрета на деятельность подставных банков и нехватка ресурсов у компетентных органов. Кроме того, часто отмечалось отсутствие у подразделений финансовой разведки полномочий по экстренному замораживанию средств, недостаточное выделение ресурсов и отсутствие независимости, а также отсутствие расширенных процедур должной осмотрительности в отношении клиентов, услуг, продуктов и юрисдикций с высоким уровнем риска и отсутствие влияния правоприменительной практики на возможности в плане предотвращения незаконных финансовых потоков.

32. Как правило, бенефициары незаконных финансовых потоков прибегают к конфиденциальности, чтобы маскировать или скрывать свою деятельность, и нередко используют для этого непрозрачные юридические структуры. Во многих случаях известны только «юридические владельцы» актива или юридической структуры (например, компании). Подставные компании, представляющие собой корпоративные образования, не ведущие самостоятельной деятельности, создаются только для того, чтобы выступать юридическим владельцем активов и других корпоративных образований при осуществлении операций в разных юрисдикциях. Основным методом устранения этих рисков является установление «бенефициарных владельцев» юридических структур — физических лиц, которые в конечном счете владеют данной структурой, контролируют ее или получают от нее доход, что в результате позволяет обеспечить справедливое налогообложение и соблюдение закона. Требования предоставлять информацию о бенефициарных владельцах предусмотрены международными стандартами по борьбе с отмыванием денег, международными стандартами в отношении обмена информацией для налоговых целей и Конвенцией против коррупции.

33. На своей десятой сессии, состоявшейся в декабре 2023 года в Атланте, Соединенные Штаты Америки, Конференция государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 10/6, озаглавленную «Расширение использования информации о собственниках-бенефициарах в целях укрепления мер по возвращению активов». В этой резолюции Конференция, в частности, призвала государства-участники принять меры для обеспечения доступа к достаточно полной, точной и актуальной информации о собственниках-бенефициарах юридических лиц и юридических образований, настоятельно призвала государства-участники тесно сотрудничать друг с другом в целях эффективного и своевременного обмена достаточно полной, точной и актуальной информацией о собственниках-бенефициарах и обратилась к Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) с просьбой созвать межправительственное совещание с участием соответствующих экспертов для выявления и распространения информации о передовых видах практики и проблемах, связанных с использованием данных о

собственников-бенефициарах. В той же резолюции Конференция постановила, что Межправительственной рабочей группе открытого состава по возвращению активов и Межправительственной рабочей группе открытого состава по предупреждению коррупции следует включить в свои планы работы на период 2024–2025 годов тему успешной практики и трудностей, связанных с использованием информации о бенефициарном владении.

34. Впоследствии Межправительственная рабочая группа открытого состава по возвращению активов на своей восемнадцатой сессии, состоявшейся в Вене в июне 2024 года, посвятила часть своего тематического обсуждения вопросам успешной практики и трудностей, связанных с использованием информации о бенефициарном владении, а для содействия обсуждению в Группе был проведен дискуссионный форум по этой теме. В документе зала заседаний, подготовленном для этой сессии (CAC/COS/WG.2/2024/SRP.1), содержится информация о системах бенефициарного владения в 68 государствах — участниках Конвенции против коррупции. Реестры собственников-бенефициаров были созданы в 50 из 68 государств-участников.

35. Среди юрисдикций, в которых существуют реестры и которые были включены в документ УНП ООН, доступ общественности к информации о собственниках-бенефициарах существенно различается. В 28 государствах ведутся государственные реестры, однако в 22 государствах эти реестры не являются публичными, и доступ к ним имеют только соответствующие компетентные органы, такие как подразделения финансовой разведки, налоговые и правоохранительные органы. Доступ общественности также варьируется от бесплатного неограниченного доступа до платного доступа при наличии доказанного законного интереса или после регистрации и аутентификации в реестре. Объем имеющейся информации также различался. В некоторых случаях общественность имеет ограниченный доступ к текущей информации о собственниках-бенефициарах, однако полный доступ, в том числе к архивным данным, предоставляется только компетентным органам. В некоторых случаях общественность имела свободный доступ к базовой информации о собственниках-бенефициарах, однако регистрация или аутентификация на онлайн-платформе реестра обеспечивали доступ к более полной информации. УНП ООН планирует провести запрошенное совещание экспертов в первой половине 2025 года.

36. Несмотря на положительные тенденции, сохраняются трудности с осуществлением. В их числе — различный объем охватываемых юридических лиц, а также тип и степень детализации информации о бенефициарном владении, сбор недостаточного количества идентификационных данных о собственниках-бенефициарах, включая характер и размер их дохода от бенефициарного владения, а также отсутствие эффективных механизмов проверки, мониторинга и своевременного обновления собранной информации, отсутствие своевременного доступа или ограниченный доступ компетентных органов страны к информации о бенефициарном владении, сложности с получением такой информации, ограниченный доступ к информации о бенефициарном владении юридическими образованиями и отсутствие сдерживающих и соразмерных санкций и механизмов их введения и применения (см. [CAC/COSP/2023/16](#)).

37. На пленарных заседаниях в 2022 и 2023 году Группа разработки финансовых мер приняла поправки к своим стандартам в отношении информации о бенефициарном владении. Орган по установлению стандартов завершил работу над обновленным руководством по бенефициарному владению юридическими

лицами в феврале 2023 года⁷ и по бенефициарному владению юридическими образованиями в феврале 2024 года⁸. В этих руководствах содержится объяснение «многостороннего подхода», который в целях обеспечения максимально эффективного доступа к информации сочетает информацию, полученную от самих компаний, и информацию, полученную от органов государственного реестра или какого-либо альтернативного механизма. В настоящее время Группа обновляет свою рекомендацию 16 по прозрачности платежей, стремясь сделать стандарты нейтральными в технологическом отношении и обеспечить применение одинаковых правил к аналогичным видам деятельности независимо от типа участвующей структуры. В первой половине 2024 года состоялись консультации с общественностью, в ходе которых рассматривались вопросы о необходимости ужесточения стандартов для кредитных, дебетовых и предоплаченных карт, а также о необходимости более детальной информации о получателях в платежных сообщениях⁹.

38. Государства-члены продолжают разрабатывать новые директивные указания, например в июне 2024 года члены Европейского союза договорились о том, что лица, имеющие законный интерес, включая журналистов, работников средств массовой информации, организации гражданского общества, компетентные органы и надзорные органы, должны получать немедленный, невыборочный, прямой и свободный доступ к информации о бенефициарном владении, хранящейся в национальных реестрах. Такое повышение степени прозрачности способствует ускорению процессов обмена информацией на национальном и международном уровнях. Оно может также способствовать обеспечению должной предусмотрительности частного сектора. Улучшение доступа может позволить расширить возможности журналистов по расследованию и освещению заявлений о коррупции для более эффективного обеспечения подотчетности. Кроме того, обеспечение прозрачности для широкой общественности может способствовать росту доверия в целом и укреплению общественного договора.

39. Большинство усилий по обеспечению прозрачности бенефициарного владения сосредоточено на финансовых активах и юридических структурах, охватывая как юридические лица, такие как корпорации, так и юридические образования, такие как трасты. В некоторых юрисдикциях ведется работа по созданию реестров собственников-бенефициаров других активов, например недвижимости и дорогостоящего движимого имущества, такого как яхты и самолеты.

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

40. Единственным глобальным юридически обязывающим документом, касающимся всех форм коррупционного поведения в государственном и частном секторе, является Конвенция против коррупции. В число 190 участников Конвенции входят 185 государств-членов и пять других юрисдикций, что на одного участника больше, чем в предыдущем году. Конвенция распространяется еще на одиннадцать юрисдикций в силу территориального расширения, о котором уведомили государства-члены, являющиеся участниками Конвенции, что на две юрисдикции больше, чем в предыдущем году. Два государства-члена подписали Конвенцию, но пока ее не ратифицировали. Конвенция дополняется рядом

⁷ Financial Action Task Force (FATF), *Guidance on Beneficial Ownership for Legal Persons* (Paris, 2023).

⁸ FATF/OECD, *Guidance on Beneficial Ownership and Transparency of Legal Arrangements* (Paris, 2024).

⁹ FATF, "Explanatory Memorandum and draft revisions to Recommendation 16" (February 2024).

региональных и межрегиональных антикоррупционных конвенций. Соответствующие обязательства в отношении передачи доходов от преступлений предусматриваются также в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Конвенция насчитывает 192 участника, включая 188 государств-членов и четыре другие юрисдикции. Помимо них Конвенция распространяется на 13 юрисдикций в силу территориального расширения, и еще два государства-члена подписали Конвенцию, но на данный момент пока ее не ратифицировали.

Борьба с коррупцией

41. Прогресс, достигнутый странами в выполнении своих обязательств, оценивается в рамках Механизма обзора хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Второй цикл обзора начался в 2016 году и охватывает главы II (Меры по предупреждению коррупции) и V (Меры по возвращению активов) Конвенции. На десятой сессии Конференции государств-участников, состоявшейся в декабре 2023 года, государства приняли решение продлить срок второго цикла обзора до июня 2026 года. В ходе первого цикла обзора, который начался в 2010 году, было завершено 176 обзоров и вынесено более 6400 рекомендаций. Во втором цикле по состоянию на 9 июля 2024 года было завершено 94 обзора.

42. Более 1400 рекомендаций касались различных проблем и пробелов в осуществлении статей 5–13 главы II Конвенции, которые посвящены мерам по предупреждению коррупции. Наиболее часто рекомендации касались публичного сектора (статья 7), в отношении которого рекомендации получили 80 стран, за ними следуют рекомендации, касающиеся кодексов поведения публичных должностных лиц (статья 8), в отношении которых усилия по укреплению добросовестности и обеспечению устойчивости государственной службы к коррупции, в том числе с помощью эффективных механизмов предупреждения или урегулирования коллизии интересов, необходимо активизировать по крайней мере в 76 странах, по которым были завершены обзоры (см. [CAC/COSP/2023/4](#)).

43. Одной из главных трудностей остается также предотвращение вовлечения частного сектора в коррупцию (статья 12). Недостаточная координация действий государственного сектора с частным сектором, особенно с финансовым, снижает эффективность мер по борьбе с незаконными финансовыми потоками. На практике незаконным финансовым потокам способствует целый ряд субъектов частного сектора. Таким образом, отсутствие ориентированных на частный сектор механизмов укрепления добросовестности и противодействия незаконным финансовым потокам сказывается на общей эффективности мер по предупреждению коррупции. Было, в частности рекомендовано принять меры, стимулирующие субъектов частного сектора вести борьбу с коррупцией, например санкции и штрафы. Несмотря на то, что Конвенция против коррупции является обязательной, лишь чуть более половины государств запрещают частному сектору декларировать взятки как расходы, уменьшающие налогооблагаемую базу.

44. Кроме того, государства-члены выполняют политическую декларацию, принятую Генеральной Ассамблеей на ее специальной сессии по борьбе с коррупцией, состоявшейся в 2021 году. В июне 2024 года Межправительственной рабочей группой открытого состава по возвращению активов обсуждалась тема незаконных финансовых потоков и трудностей, препятствий и барьеров на пути международного сотрудничества. Для содействия проведению обсуждений в рамках Рабочей группы в отношении мер, принимаемых государствами-участниками во исполнение положений политической декларации, принятой на специальной сессии Генеральной Ассамблеи против коррупции было подготовлено

руководство для дискуссии ([CAC/COSP/WG.2/2024/3](#)). Для содействия обсуждениям в Группе был проведен дискуссионный форум по вопросам незаконных финансовых потоков и трудностей, препятствий и барьеров на пути международного сотрудничества.

45. С момента официального начала своей работы 3 июня 2021 года стремительно развивается Глобальная оперативная сеть органов по обеспечению соблюдения антикоррупционных законов (Сеть GlobE) УНП ООН. По состоянию на май 2024 года она охватывает 204 органа из 114 государств — участников Конвенции. В продолжение плодотворного сотрудничества по этому вопросу, которое было налажено в ходе пленарного заседания Сети GlobE в Мадриде в 2022 году, Инициатива по обеспечению возвращения похищенных активов (Инициатива СтАР) и Сеть GlobE в июле 2023 года организовали в ходе четвертого пленарного заседания Сети GlobE несколько совещаний, направленных на содействие усилиям Республики Молдова по возвращению похищенных активов. В 2023 году Сеть GlobE провела учебные мероприятия, которые были посвящены криптовалютам как фактору, кардинально изменившему положение дел в глобальной борьбе с коррупцией, и в которых приняли участие 323 действующих сотрудника правоохранительных органов.

Изъятие и возвращение активов

46. Эффективные механизмы изъятия и возвращения активов оказывают значительное влияние на усилия по борьбе с незаконными финансовыми потоками и могут стать важнейшим инструментом их сдерживания. В последние годы усилия по отслеживанию, замораживанию и изъятию похищенных активов за пределами страны стали значительно эффективнее. Несмотря на то, что сумма изъятых средств является значительной, она по-прежнему составляет лишь небольшую часть от общего объема незаконных финансовых потоков, а институциональные, операционные и правовые трудности и ограничения по-прежнему сохраняются.

47. Что касается осуществления главы V (Меры по возвращению активов) Конвенции против коррупции, то рекомендации по улучшению осуществления положений, касающихся изъятия и возвращения активов были даны по меньшей мере 76 государствам-участникам, а общее число рекомендаций составило 729 (см. [CAC/COSP/IRG/2024/6](#)). Среди препятствий были названы несовершенство законодательства и процедур международного сотрудничества, недостаточная институциональная база и неэффективное межведомственное взаимодействие. К числу наиболее часто выявляемых недостатков относятся также невозможность прямого приведения в исполнение постановлений иностранных судов о конфискации или недостаточные механизмы приведения в исполнение постановления иностранного суда или получения внутреннего постановления об обыске, изъятии или конфискации. Кроме того, Группа по обзору хода осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции обсудила роль подразделений финансовой разведки в возвращении активов, в том числе с помощью таких технологий, как блокчейн или искусственный интеллект.

48. В соответствии с просьбами государств-членов¹⁰ УНП ООН продолжает собирать данные об изъятии и возвращении активов. Запросы на предоставление обновленной информации были разосланы УНП ООН в апреле 2022 и апреле 2023 года, в результате чего ответы и данные в 2022 году были получены от 27 государств-членов и в 2023 году — от 30 государств-членов

¹⁰ См. резолюцию 9/2 Конференции государств — участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; и резолюцию [77/154](#) Генеральной Ассамблеи, п. 20.

(см. [CAC/COSP/2023/15](#)). Полученные обновленные ответы в основном подтверждают тенденции, отмеченные в предыдущих докладах, хотя в сообщениях 2022 и 2023 годов объем возврата активов был значительно ниже. Ответы 2022 года свидетельствуют о возврате активов на сумму 47,3 млн долл. США, а ответы 2023 года — о возврате активов на сумму 207,8 млн долл. США. Эти суммы ниже, чем в пиковые 2019–2020 годы, когда объем возврата активов составлял более 600 млн долл. США в год. Сообщения, содержащие информацию о делах, не отражают всех усилий по возвращению активов и не должны рассматриваться как всеобъемлющий отчет обо всех случаях международного возвращения активов. Ответы некоторых государств включали лишь отдельные дела, некоторые государства не представили ответов, а другие отметили, что они, возможно, занимались такими делами, но не располагают необходимой информацией для заполнения вопросников.

49. Полнота и точность собранных данных и их анализа зависят в первую очередь от предоставления информации государствами-членами. Несколько государств особо отметили отсутствие централизованных баз данных, содержащих информацию о возвращении активов, вследствие чего сбор данных осуществляется вручную. Это в очередной раз свидетельствует о важности внедрения более эффективных централизованных систем сбора данных на страновом уровне. В этих информационно-технологических системах и базах данных следует регистрировать замороженные, арестованные, конфискованные и возвращенные активы, как это предусмотрено в соответствии с руководящим принципом 13 пересмотренного проекта не имеющих обязательной силы руководящих принципов управления замороженными, арестованными и конфискованными активами ([CAC/COSP/2019/16](#)). Более настойчивое ожидание ежегодного предоставления данных будет стимулировать правительства к выполнению своих обязательств и поможет укрепить доверие между странами.

50. С момента своего создания в 2007 году совместная инициатива УНП ООН и Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов (Инициатива СтАР) оказала помощь более чем 35 странам в разработке нормативно-правовой базы, создании институциональной структуры и развитии навыков, необходимых для отслеживания и возвращения похищенных активов. В 2023 году в рамках Инициативы СтАР различные виды помощи были оказаны в общей сложности 20 странам, а обучение прошли более 600 человек. В 2023 году при поддержке Инициативы СтАР новые законы или поправки, связанные с возвращением активов, приняли четыре страны: Казахстан, Либерия, Республика Молдова и Южная Африка. Кроме того, в рамках Инициативы СтАР была запущена серия мероприятий Глобального форума по возвращению активов, которая предлагает структурированный подход к консультациям по делам между запрашивающими и запрашиваемыми странами, а также к подготовке и последующим действиям. В 2023 году в рамках серии мероприятий были проведены три совещания, призванные способствовать обмену информацией, расширению знаний специалистов-практиков и укреплению доверия, и еще одно такое совещание состоялось уже в 2024 году. К процессу в рамках серии мероприятий официально присоединились восемь целевых стран: Алжир, Гондурас, Замбия, Ирак, Нигерия, Республика Молдова, Сейшельские Острова и Украина. В 2023 году Инициатива СтАР запустила усовершенствованную версию своей базы данных Asset Recovery Watch («Мониторинг данных о возвращении активов»), которая основана на вопросниках, распространенных УНП ООН, и направлена на сбор и систематизацию информации о делах по изъятию активов и возвращению активов.

51. В Конвенции против коррупции предусматривается возвращение коррупционных доходов, однако в международно-правовой базе по-прежнему существует пробел в отношении изъятия активов, принадлежащих к другим видам

незаконных финансовых потоков. С ноября 2023 года стандарты Группы разработки финансовых мер требуют от стран, чтобы возвращение активов стало приоритетной задачей на внутреннем и международном уровне, а также чтобы в их правовых системах был установлен режим возвращения активов без вынесения обвинительного приговора (при соблюдении основополагающих принципов внутреннего законодательства). Кроме того, изменения предусматривают более эффективные инструменты для временного замораживания и ареста имущества, предположительно приобретенного преступным путем, и наложению на него ограничений и подчеркивают важность налаживания хорошей связи и неформального сотрудничества между странами. Ожидается, что все страны внедрят пересмотренные стандарты в оперативном порядке¹¹. В дополнение к пересмотренному варианту Группа разработки финансовых мер подготовила подробный анализ и исследование роли «неофициального сотрудничества» и межведомственных сетей по возвращению активов¹². Ключевую роль в этом исследовании сыграло УНП ООН как основной сторонник создания сетей на глобальном уровне. Исследование подтвердило ценность сетей, однако в большинстве регионов были отмечены проблемы с ресурсами, связанные с их устойчивостью.

V. Комплексные подходы

Роль неправительственных заинтересованных сторон, журналистов и средств массовой информации

52. Защита информаторов — ключевой фактор, способствующий более эффективному выявлению, расследованию и в конечном счете судебному преследованию коррупции. Надежная система отчетности и защиты является краеугольным камнем борьбы с коррупцией и рекомендуется в статье 33 Конвенции против коррупции. Тем не менее государства-участники по-прежнему называют одной из основных трудностей, мешающих осуществлению Конвенции, нежелание людей сообщать о предполагаемых правонарушениях или подозреваемых актах коррупции. На своей десятой сессии Конференция государств — участников Конвенции против коррупции приняла резолюцию 10/8, озаглавленную «Защита лиц, сообщающих информацию». В этой резолюции Конференция указывает, что информаторы представляют собой категорию лиц, сообщающих о фактах коррупции в контексте своей профессиональной деятельности и рода занятий. В резолюции Конференция обращается также к УНП ООН с просьбой расширять оказание государствам-участникам, по их просьбам, технической помощи в области защиты информаторов, подготовить международное исследование по трудностям и успешным видам практики в области защиты информаторов и представить доклад Межправительственной рабочей группе открытого состава по предупреждению коррупции.

53. Кроме того, УНП ООН разрабатывает рабочее направление, посвященное важной роли журналистских расследований и гражданского общества. На десятой сессии Конференции государств-участников УНП ООН совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития организовало специальное мероприятие, посвященное роли журналистов-расследователей в выявлении фактов коррупции, собрав представителей правоохранительных органов, политиков и журналистов для обсуждения того, как средства массовой информации и правительства могут извлечь пользу из действий друг друга для эффективного

¹¹ См. www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/amendment-FATF-standards-global-asset-recovery.html.

¹² FATF, “Recovering International Proceeds of Crime through Inter-Agency Networks” (Paris, 2023).

выявления коррупции и экономической преступности и борьбы с этими явлениями в глобальном масштабе. В феврале 2024 года Бюро Конференции государств-участников приняло решение о том, что на заседании Межправительственной рабочей группой открытого состава по предупреждению коррупции в сентябре 2024 года будет обсуждаться тема «Участие общественности; инклюзивные процессы принятия решений; роль неправительственных заинтересованных сторон, журналистов и средств массовой информации».

Координация на национальном уровне

54. Недостатки, связанные с координацией и институциональной архитектурой на национальном уровне, создают трудности для ликвидации незаконных финансовых потоков. Борьба с незаконными финансовыми потоками в силу своей многогранности требует широкого сотрудничества и зачастую затрагивает множество национальных органов. В этой связи для успешного сотрудничества между различными органами власти (к соответствующим органам могут относиться, например, таможенные и налоговые органы, центральные банки, министерства торговли и финансов, национальные статистические управления, подразделения финансовой разведки, органы финансового регулирования и надзора, антикоррупционные агентства и правоохранительные органы) решающее значение имеют четкие мандаты и достаточный потенциал и ресурсы. Укрепление сотрудничества на национальном уровне требует совершенствования национальных механизмов межведомственной координации и приведения национальных усилий в соответствие с международными стандартами, а также постоянной политической приверженности на высшем уровне и лидерства в борьбе с незаконными финансовыми потоками. Такое лидерство должно распространяться на укрепление государственного потенциала по разработке политики, принятию правоприменительных мер и количественной оценке результатов во всех соответствующих национальных органах и ведомствах.

Меры регулирования в отношении поставщиков профессиональных услуг

55. В подготовке и осуществлении множества сложных операций, которые лежат у истока незаконных финансовых потоков и приводят к появлению скрытых или замаскированных активов, участвуют самые разные физические и юридические лица. К ним могут относиться юристы, бухгалтеры, поставщики корпоративных услуг, агенты по недвижимости, работники банков, инвестиционные консультанты и представители многих других профессий. Стандарты Группы разработки финансовых мер предусматривают, что обязательства по борьбе с отмыванием денег возлагаются на некоторые профильные нефинансовые предприятия и профессии. Тем не менее отсутствие национальных правовых рамок регулирования на основе рисков часто приводит к несоответствию нормативных и надзорных требований в отношении различных профессий и географических регионов.

56. В центре внимания общественности часто оказываются бухгалтерские фирмы, как, например, в случае, когда бухгалтеры, консультировавшие правительство Австралии, обвинялись в том, что они передавали конфиденциальную информацию о налоговой политике правительства своим корпоративным клиентам. Крупные бухгалтерские фирмы сталкиваются с серьезными вопросами, связанными с конфликтом интересов, поскольку у них часто есть консультационные подразделения, которые работают с теми же клиентами, что и аудиторские подразделения. Регулирование деятельности поставщиков профессиональных услуг осложняется также в связи с цифровизацией и глобализацией, когда поставщикам услуг не нужно находиться в той же юрисдикции, что и их клиентам, а также в юрисдикциях, в которых они осуществляют такую деятельность,

как создание юридических лиц или ведение отчетности. Форум частного сектора, проведенный в рамках десятой сессии Конференции государств-участников, был посвящен роли пособников-профессионалов в переводе доходов от преступлений.

57. В отличие от других поставщиков профессиональных услуг, финансовый сектор, как правило, регулируется в большей степени как в плане ведения предпринимательской деятельности, так и в плане финансовой стабильности. Тем не менее меры, принимаемые финансовым сектором, часто сводились к снижению рисков методами, не способствующими общему достижению целей в области устойчивого развития. Например, основанный на оценке рисков подход к трансграничным переводам может привести к тому, что некоторые финансовые учреждения в развивающихся странах будут исключены из сетей банков-корреспондентов, поскольку затраты на контроль рисков превысят потенциальную прибыль. Финансовые учреждения могут также автоматически сообщать о подозрительной деятельности по большому количеству операций, чтобы попытаться избежать ответственности, хотя у правительств нет возможности расследовать подавляющее большинство из миллионов сообщений о подозрительной деятельности. Все больше проблем возникает и с виртуальными активами: в последние годы две крупнейшие биржи виртуальных активов были закрыты за мошенничество и оштрафованы на крупные суммы за нарушение законов о борьбе с отмыванием денег.

58. В своей резолюции [77/154](#) Генеральная Ассамблея предложила департаментам и управлениям Организации Объединенных Наций совместно подготовить глобальный перечень существующих видов политики регулирования предпринимательской деятельности, стандартов и руководящих принципов в консультации с заинтересованными сторонами. Финансовые и кадровые ресурсы для подготовки перечня пока не определены.

Система измерения незаконных финансовых потоков и их оценки

59. Измерение и отслеживание незаконных финансовых потоков является чрезвычайно сложной задачей в силу тайного характера деятельности, лежащей в их основе. В резолюции [78/140](#) Генеральная Ассамблея отмечает Концептуальную основу статистической оценки незаконных финансовых потоков, совместно разработанную структурами, ответственными за показатель достижения целей в области устойчивого развития, касающийся незаконных финансовых потоков, — УНП ООН и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). В Концептуальной основе учитывается многоаспектный характер незаконных финансовых потоков и приводится следующее статистическое определение незаконных финансовых потоков: «финансовые потоки, являющиеся незаконными по происхождению, передаче или использованию, отражающие экономический обмен и пересекающие границы стран». В целом, в рамках Концептуальной основы незаконные финансовые потоки отнесены к четырем разным видам потоков: входящие и исходящие потоки от получения незаконного дохода и входящие и исходящие потоки от управления незаконным доходом.

60. Первые оценки, охватывающие отдельные связанные с преступностью незаконные финансовые потоки, были опубликованы в Глобальной базе данных по показателям достижения целей в области устойчивого развития в апреле 2023 года, а первые оценки незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением и торговлей, были опубликованы в издании *SDG Pulse* («Контроль ЦУР») ЮНКТАД в 2023 году. Ожидается, что окончательные оценки будут опубликованы в Глобальной базе данных по показателям достижения целей

в области устойчивого развития в 2025 году. В результате проведенной на сегодняшний день работы по изучению незаконных финансовых потоков, связанных с преступностью, были подготовлены оценки по девяти странам, которые обобщены в публикации УНП ООН “Crime-related illicit financial flows: latest progress” («Незаконные финансовые потоки, связанные с преступностью: последние достижения»). Предварительные оценки свидетельствуют о значительных масштабах незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением и торговлей.

61. Правительства могут получить значительную выгоду от расширения доступа к оценкам незаконных финансовых потоков, поскольку подробные и дезагрегированные оценки могут стать ценным инструментом для расширения возможностей органов власти стран по выявлению и пресечению таких потоков и формированию более эффективной политики, основанной на фактических данных. Эти два учреждения совместно с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций продолжают оказывать поддержку странам в подготовке прозрачных, надежных и сопоставимых на глобальном уровне статистических данных. В ходе обследования, проведенного в 2023 году с целью оценки готовности государств-членов к составлению оценок, две трети стран запросили поддержку для укрепления своего статистического потенциала (65 процентов из 63 респондентов). Более активная поддержка национальных органов власти, как это предлагается в резолюции 78/140, требует специальных ресурсов, выходящих за рамки финансирования отдельных проектов, которое в настоящее время предоставляется для поддержки 12 стран по всему миру.

62. В 2024 году ЮНКТАД приступила к реализации двухлетнего проекта по дальнейшей поддержке национального статистического потенциала еще в трех странах Африки (Гане, Замбии и Намибии)¹³ для уточнения предварительных оценок незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением и торговлей. УНП ООН готовит исследование о незаконных финансовых потоках, связанных с контрабандой опиатов и метамфетаминов по балканскому маршруту, и инициировало проект в Коста-Рике по подготовке оценок для одного или двух незаконных рынков. Для того чтобы начать решать вопросы агрегирования оценок незаконных финансовых потоков и сопоставимости различных процедур оценки, ЮНКТАД опубликовала документ «К созданию статистической основы для измерения налоговых и коммерческих незаконных финансовых потоков»¹⁴.

VI. Резюме и выводы

63. Государства-члены работают над усилением мер по борьбе с незаконными финансовыми потоками во многих областях и сферах политики. Тем не менее многие проблемы остаются нерешенными, не в последнюю очередь из-за больших финансовых стимулов для лиц, причастных к незаконным финансовым потокам, и трудностей, с которыми сталкиваются правительства при внедрении правил и норм для обеспечения соответствия меняющейся практике. Слабости в реализации на национальном уровне усугубляются недостатками международных механизмов. Что касается незаконных финансовых потоков, связанных с налогообложением, то у государств-членов есть возможность с помощью рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном сотрудничестве в налоговых вопросах и протоколов к ней устранить некоторые из недостатков. Укрепление международных механизмов в сочетании с эффективным

¹³ См. <https://unctad.org/project/statistical-measurement-tax-and-commercial-illicit-financial-flows-enable-more-targeted>.

¹⁴ Издание Организации Объединенных Наций, декабрь 2023 года.

осуществлением может повысить доверие, помочь восстановить общественный договор и обеспечить наличие государственных ресурсов для инвестиций в устойчивое развитие.

64. Первоочередной задачей может стать обеспечение того, чтобы трансграничное предоставление налоговой информации, необходимой органам власти, было всеобъемлющим и эффективным. Развивающиеся страны не должны оставаться лишенными доступа к механизмам обмена информацией по вопросам налогообложения. Однако им могут понадобиться переходные меры, предусматривающие подход, основанный на оценке рисков. Если в новых международных нормах будет допускаться предоставление информации государствам-членам, которые представляют низкий риск для налоговой базы других юрисдикций, без ожидаемого применения принципа взаимности, то это может расширить охват и укрепить легитимность. Это должно сопровождаться поддержкой разработки соответствующих стандартов и систем обеспечения конфиденциальности и расширения возможностей использования налоговой информации в процессе правоприменения.

65. Во-вторых, необходима более полная информация о бенефициарном владении по всем юридическим структурам, а также может быть полезен более широкий обмен этой информацией и ее публикация. Прозрачность бенефициарного владения улучшается как в плане собственно стандартов, так и в плане их применения, однако устранению лазеек мог бы также способствовать глобальный импульс к созданию эффективных реестров собственников-бенефициаров с надежной проверкой и доступом для органов других государств-членов. Для того чтобы избежать регулятивного арбитража, государствам-членам, возможно, придется постепенно переходить к созданию реестров, охватывающих более широкий спектр активов.

66. В-третьих, государствам-членам следует рассмотреть возможность начать процесс поиска надлежащих режимов регулирования и надзора в отношении поставщиков профессиональных услуг, с тем чтобы такие режимы были бы более единообразными в разных странах. Как и в случае с финансовым регулированием, любые международные стандарты и сопутствующие им режимы регулирования должны основываться на соответствующей деятельности, а не на статусе поставщика. Следует принимать во внимание коллизии интересов, а за нарушения следует применять соответствующие санкции.

67. Государства-члены должны удвоить свои усилия по борьбе с незаконными финансовыми потоками и порождающими их видами деятельности, такими как избежание налогообложения, коррупция, отмывание денег и другие преступления. Имеется множество документальных подтверждений наличия связи между устойчивым развитием и финансовой добросовестностью. Для достижения целей в области устойчивого развития крайне важно обращать более пристальное внимание на эти вопросы и сосредоточиться на их решении посредством усиления международной координации в рамках Экономического и Социального Совета. Работа в условиях институциональной разобщенности подрывает способность международного сообщества выявлять и устранять пробелы в существующей политике. Для борьбы с незаконными финансовыми потоками, связанными с доходами от преступлений, включая налоговые преступления, и коррупцией разработана международная нормативная база. Тем не менее по-прежнему отсутствует площадка для диалога между учреждениями и государствами о незаконных финансовых потоках, который охватывал бы одновременно нормативную базу, касающуюся коррупции, финансовых преступлений и налогообложения. По мере того как межправительственное сотрудничество в налоговой сфере в рамках Организации Объединенных Наций приобретает все более официаль-

ный характер, необходимость устранить пробелы в координации становится все более насущной. Эффективным центром координации деятельности государств-членов, международных учреждений (включая систему Организации Объединенных Наций и подразделения, не входящие в Организацию Объединенных Наций) и внешних заинтересованных сторон может служить существующая многосторонняя архитектура, а именно Экономический и Социальный Совет. Координационный механизм на базе Совета мог бы проводить обзор прогресса по вопросам обеспечения финансовой добросовестности, предоставлять данные и другую информацию и содействовать заключению межправительственных соглашений в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками и содействия обеспечению финансовой добросовестности.
