



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
17 March 2025
Russian
Original: English

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

Налоговая политика и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам*

I. Введение

1. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязаны в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав (пункт 1 статьи 2). Кроме того, принцип недискриминации и равенства (пункт 2 статьи 2) требует от государств-участников не только ликвидировать формальную дискриминацию, но и обеспечить фактическое равенство путем принятия мер по устранению социально-экономического и гендерного неравенства¹. Обеспечение реализации экономических, социальных и культурных прав и поощрение фактического равенства требуют проведения продуманной финансово-бюджетной политики, в том числе как мобилизации достаточных ресурсов, так и адекватных социальных расходов. Налогообложение является одним из ключевых инструментов мобилизации ресурсов для реализации экономических, социальных и культурных прав, а также для решения проблем бедности и социально-экономического неравенства. Хотя государства имеют право разрабатывать, проводить и регулировать свою налоговую политику в соответствии со своими национальными приоритетами, эта прерогатива должна осуществляться в соответствии с их обязательствами по международному праву прав человека, включая Пакт.

2. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам приветствует резолюцию 78/230 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея постановила учредить специальный межправительственный комитет открытого состава под руководством государств-членов с целью подготовки проекта документа о сфере охвата рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном сотрудничестве в налоговых вопросах для повышения всеохватности и эффективности международного сотрудничества в налоговых вопросах². Как заявляется в Пакте

* Принято Комитетом на его семьдесят седьмой сессии (10–28 февраля 2025 года).

¹ См. замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в сфере экономических, социальных и культурных прав.

² Комитет принимает к сведению соответствующие региональные инициативы, включая Специальную декларацию о незаконных финансовых потоках, принятую Ассамблей Африканского союза на ее двадцать четвертой очередной сессии 30 и 31 января 2015 года,



во имя будущего, «существующие структуры международного налогового регулирования требуют улучшения»³. Поощрение всеохватного и эффективного международного сотрудничества в налоговых вопросах поможет странам эффективно мобилизовать свои ресурсы, в том числе путем активизации усилий по предотвращению незаконных финансовых потоков, коррупции, отмывания денег и уклонения от уплаты налогов и борьбе с ними, ликвидации «безопасных гаваней», а также изъятия и возвращения активов, связанных своим происхождением с незаконной деятельностью⁴. Комитет приветствует тот факт, что в сфере охвата рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном сотрудничестве в налоговых вопросах, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 79/235, подчеркивается, что один из принципов конвенции состоит в том, что усилия по налаживанию международного налогового сотрудничества должны быть увязаны с обязательствами государств по международному праву прав человека⁵. Такое развитие событий представляет собой важную возможность для создания механизма глобального налогового регулирования, который позволит государствам-участникам внедрить справедливые, всеохватные и эффективные налоговые системы и бороться с незаконными финансовыми потоками, связанными с налогообложением, способствуя тем самым реализации экономических, социальных и культурных прав.

3. Комитет рассматривает вопросы, связанные с налогообложением, в своих заключительных замечаниях по итогам рассмотрения докладов государств-участников и в своих замечаниях общего порядка⁶, признавая их влияние на реализацию экономических, социальных и культурных прав. Опираясь на эту работу, Комитет напоминает государствам-участникам и другим заинтересованным сторонам о важности применения правозащитного подхода при разработке своей налоговой политики и механизмов международного сотрудничества в налоговых вопросах. В настоящем заявлении Комитет хотел бы дать руководящие указания относительно обязательств государств-участников по Пакту в этих областях и подчеркнуть необходимость обеспечения того, чтобы налоговая политика способствовала равенству и недискриминации, а также мобилизации ресурсов для реализации экономических, социальных и культурных прав. При этом он ставит своей целью помочь государствам-участникам лучше увязать процедуры принятия решений с этими обязательствами как в рамках текущих процессов Организации Объединенных Наций и региональных процессов, так и в контексте их внутренней налоговой политики.

II. Обязательства в области налоговой политики, вытекающие из Пакта

4. При рассмотрении вопроса об осуществлении Пакта государствами-участниками Комитет выявил ситуации, в которых регрессивная и неэффективная налоговая политика ограничивает возможности государств-участников по осуществлению экономических, социальных и культурных прав и оказывает непропорционально большое воздействие на домохозяйства с низким уровнем доходов, женщин и группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении. Одним из таких примеров является налоговая политика, которая сохраняет низкие налоги на личные и корпоративные доходы, не решая должным образом проблему существенного неравенства в доходах. Кроме того, налоги на потребление, такие как налог на добавленную стоимость, могут оказывать негативное воздействие на группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении, такие как малообеспеченные

и создание в 2023 году Региональной платформы для сотрудничества в налоговых вопросах в Латинской Америке и Карибском бассейне.

³ Резолюция 79/1 Генеральной Ассамблеи, п. 23 i).

⁴ Там же, п. 23 h) и i).

⁵ [A/79/333](#), приложение I, п. 9 c).

⁶ Например, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, п. 37.

семьи и домохозяйства с одним родителем, которые обычно тратят большую часть своего дохода на повседневные товары и услуги. В этом контексте Комитет призвал государства-участники разрабатывать и проводить эффективную, надлежащую, прогрессивную и социально справедливую налоговую политику⁷.

5. Комитет подчеркивает, что как внутри страны, так и в контексте международного сотрудничества в налоговых вопросах государства-участники должны в качестве предварительного условия соблюдать при разработке и осуществлении налоговой политики процедурные гарантии, вытекающие из их обязательств в области прав человека. Процесс разработки налоговой политики должен быть всеохватным, транспарентным, партисипативным и основанным на фактических данных и способствовать информированному общественному обсуждению. Кроме того, государства-участники должны проводить всесторонние оценки воздействия существующей и предлагаемой налоговой политики на реализацию экономических, социальных и культурных прав. Оценки воздействия должны проводиться на транспарентной основе, при конструктивном и информированном участии социальных субъектов. Такие оценки должны включать анализ: а) удельного веса налоговых поступлений в валовом внутреннем продукте; б) поступлений от налогов, взимаемых с личных и корпоративных доходов, а также от налогов на потребление, включая налог на добавленную стоимость; в) общего воздействия на распределение доходов и налогового бремени для групп населения с разным уровнем дохода, женщин и групп населения, находящихся в неблагоприятном положении; и д) преимуществ и влияния различных изъятий из режима налогообложения, в том числе связанных с природными ресурсами.

6. Хорошо продуманная налоговая система должна служить действенному получению доходов для обеспечения осуществления экономических, социальных и культурных прав и снижению высокого уровня экономического и социального неравенства. Комитет напоминает, что внедрение любой налоговой системы не должно оказывать пагубного воздействия на осуществление прав, предусмотренных Пактом, в частности права на достаточный жизненный уровень, в особенности для находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп. В этой связи государства-участники могли бы рассмотреть возможность принятия таких мер, как: а) обеспечение того, чтобы лица с более высокими доходами и богатством, в частности те, кто находится в верхней части спектра доходов и богатства, несли соразмерное и надлежащее налоговое бремя; б) смещение акцента на подход, предусматривающий более прямое налогообложение доходов, а не взимание косвенных налогов, такие как налог на добавленную стоимость и налог на товары и услуги, от которых, как правило, непропорционально страдают отдельные лица и семьи с более низкими доходами; и в) обложение надлежащими налогами прибыли крупных компаний, в частности многонациональных компаний, домицилированных или действующих в государстве-участнике, и владельцев крупных личных состояний, в том числе путем введения скоординированного на глобальном уровне минимального подоходного налога для сверхбогатых людей⁸. Кроме того, чтобы совокупным результатом этих мер стало продвижение экономических, социальных и культурных прав и одновременно снижение уровня неравенства, необходим всесторонний пересмотр налоговой системы. Вместе эти меры могут помочь государствам-участникам расширить свою налоговую базу и усилить перераспределительный эффект их национальных налоговых систем. Эффективность этих мер может быть еще больше повышена благодаря надлежащей бюджетной политике и эффективной

⁷ E/C.12/CAN/CO/6, п. 10; E/C.12/HND/CO/2, п. 20; E/C.12/GBR/CO/6, п. 17 b); E/C.12/DOM/CO/4, п. 18; E/C.12/CRI/CO/5, п. 15; E/C.12/TUN/CO/3, п. 15; E/C.12/RUS/CO/6, п. 17; E/C.12/COL/CO/6, п. 20; E/C.12/ESP/CO/6, п. 16 b); E/C.12/BOL/CO/3, п. 17; E/C.12/NIC/CO/5, п. 16 c); E/C.12/COD/CO/6, п. 25; E/C.12/GTM/CO/4, п. 17; E/C.12/BRA/CO/3, п. 22 a); E/C.12/MRT/CO/2, п. 13; E/C.12/ROU/CO/6, п. 11 b); E/C.12/IDN/CO/2, п. 19 b); E/C.12/BDI/CO/1, п. 14; и E/C.12/COD/CO/6, п. 25.

⁸ Group of 20, Rio de Janeiro Leaders' Declaration (2024), para. 20.

политике государственных расходов, направленным на реализацию экономических, социальных и культурных прав.

7. Государствам-участникам также требуется обеспечить, чтобы налоговая политика разрабатывалась и осуществлялась, насколько это возможно, таким образом, чтобы содействовать достижению равенства по существу и устранению явных и неявных гендерных предубеждений⁹. В этой связи государствам-участникам следует избегать введения регрессивного налогообложения, например налога на добавленную стоимость, которое несоразмерно в большей степени затрагивает женщин, имеющих низкий доход или вообще не имеющих дохода¹⁰. Государствам-участникам важно проанализировать свою налоговую и социальную политику, в том числе изучить вопрос о том, как налоговые льготы и скидки влияют на распределение неоплачиваемого труда, а также как более высокие налоговые ставки для вторых кормильцев сказываются на гендерном равенстве. Государствам-участникам рекомендуется принимать налоговые меры в целях создания стимулов для изменения гендерного разделения труда и поощрения участия женщин на рынке труда. Кроме того, государствам-участникам следует обеспечить себе за счет справедливого и прогрессивного налогообложения бюджетное пространство для инвестирования в государственные услуги, необходимые для реализации экономических, социальных и культурных прав, такие как учитывающие гендерные аспекты, инвалидность и возраст комплексные системы ухода и поддержки¹¹.

8. Налогообложение может также служить инструментом регулирования. В соответствующих случаях оно может использоваться для создания условий, способствующих реализации экономических, социальных и культурных прав, или для противодействия поведению, которое их подрывает. Комитет отметил, что налоговая политика может, например, способствовать доступу к здоровому питанию благодаря введению налогов на нездоровую пищу и напитки с высоким содержанием сахара¹² или позволить государствам-участникам защищать окружающую среду и выполнять свои обязательства в области климата¹³. Однако важно, чтобы такие меры разрабатывались и осуществлялись таким образом, чтобы они не ложились непропорционально тяжелым бременем на находящиеся в неблагоприятном положении и маргинализированные группы, в частности путем принятия мер по смягчению потенциально регрессивного воздействия.

III. Международное сотрудничество и экстерриториальные обязательства по налогообложению

9. Незаконные финансовые потоки и налоговые злоупотребления оборачиваются огромными потерями государственных доходов и препятствуют мобилизации внутренних ресурсов на цели реализации прав человека и борьбы с хронической нищетой и неравенством, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода. Для решения этой проблемы, как подчеркивал Комитет, государства-участники обязаны принимать меры по борьбе с уклонением от уплаты налогов и избежанием налогообложения как на своей территории, так и за ее пределами¹⁴.

10. Уклонение от уплаты налогов и избежание налогообложения корпорациями и владельцами крупных личных состояний часто являются трансграничными по своему

⁹ См. замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации при осуществлении экономических, социальных и культурных прав; и [A/HRC/26/28](#), п. 79 c) и f).

¹⁰ [A/73/179](#), п. 54; и [E/2024/27](#), п. 54 iii).

¹¹ [A/HRC/52/52](#), п. 60; [A/HRC/53/39](#), п. 63 e); и [E/2024/27](#), п. 54 nn).

¹² [E/C.12/POL/CO/6](#), п. 42 a); [E/C.12/ARG/CO/4](#), п. 46 f); [E/C.12/BEL/CO/5](#), п. 49 b); и [E/C.12/ITA/CO/6](#), п. 56.

¹³ [E/C.12/ITA/CO/6](#), п. 18 a); [E/C.12/PSE/CO/1](#), п. 16; [E/C.12/IRL/CO/4](#), п. 13 a); [E/C.12/IRQ/CO/5](#), п. 15; и [E/C.12/POL/CO/7](#), п. 17 a).

¹⁴ [E/C.12/KEN/CO/2-5](#), п. 18; [E/C.12/HND/CO/2](#), п. 20; [E/C.12/GBR/CO/6](#), п. 17 c); [E/C.12/DOM/CO/4](#), п. 18; [E/C.12/BGD/CO/1](#), п. 20; [E/C.12/ESP/CO/6](#), п. 16 e); и [E/C.12/ZAF/CO/1](#), п. 17 d).

характеру и ведут к возникновению для государств экстерриториальных обязательств. Комитет наблюдал в некоторых государствах ситуации, когда низкие действующие ставки корпоративного налога, нерациональные налоговые стимулы, слабый надзор и правоприменение в отношении незаконных финансовых потоков, уклонения от уплаты налогов и избежания налогообложения, а также создание налоговых убежищ и финансовой тайны ведут к «гонке до полного истощения», лишая другие государства значительных ресурсов для государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и жилье, а также для осуществления программ социального обеспечения и экологической политики. Как пояснил Комитет, экстерриториальные обязательства, вытекающие из пункта 1 статьи 2 Пакта, требуют от государств-участников обеспечивать, чтобы их национальная налоговая политика не подрывала способность других стран мобилизовывать государственные доходы для реализации экономических, социальных и культурных прав¹⁵. С этой целью государства-участники должны проводить независимую и всестороннюю оценку воздействия своей национальной и международной налоговой политики на другие страны, в частности на развивающиеся страны, и принимать, если это необходимо, корректирующие меры¹⁶.

11. Кроме того, государствам-участникам следует принять все необходимые меры для борьбы с незаконными финансовыми потоками и трансграничным уклонением от уплаты налогов, в том числе путем злоупотребления трансфертным ценообразованием и налогового мошенничества со стороны коммерческих предприятий, действующих на их территории или домицилированных на ней, в частности посредством принятия и применения обязательных механизмов должной осмотрительности. Государства-участники должны также регулировать использование подставных компаний для вывода прибыли из-под налогообложения, уклонения от уплаты налогов и налогового мошенничества. Комитет призывает государства-участники ввести глобальный минимальный налог на прибыль крупных многонациональных предприятий во всех юрисдикциях, где они работают, и изучить возможность налогообложения этих предприятий как отдельных фирм на основе их общей глобальной прибыли, с последующим справедливым распределением налога между всеми странами, в которых они осуществляют свою деятельность¹⁷.

12. Государства-участники должны также содействовать усилиям других стран в деле борьбы с налоговыми злоупотреблениями, в том числе путем обеспечения того, чтобы государственные и частные финансовые учреждения, находящиеся под их юрисдикцией, являлись объектом соответствующего регулирования и мониторинга. Государства-участники должны принять механизмы должной осмотрительности для банков, профессиональных поставщиков услуг и других финансовых учреждений, требующие от них принятия мер по предотвращению налогового мошенничества и трансграничного уклонения от уплаты налогов.

13. Кроме того, Комитет напоминает международным организациям, включая международные финансовые учреждения, что, будучи субъектами международного права, они должны уважать права человека и выполнять все обязательства, налагаемые общими нормами международного права. В частности, международные финансовые учреждения, являясь специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, обязаны соблюдать положения о правах человека, содержащиеся в Уставе Организации Объединенных Наций. Поэтому они должны проводить оценку воздействия любых предлагаемых налоговых реформ на права человека, с тем чтобы их рекомендации не подрывали, а, наоборот, укрепляли потенциал государств в области осуществления экономических, социальных и культурных прав, в частности в странах, которые в значительной степени зависят от внешнего финансирования¹⁸.

¹⁵ Замечание общего порядка № 24 (2017), пп. 25–37.

¹⁶ [A/HRC/21/39](#), п. 92.

¹⁷ Замечание общего порядка № 24 (2017), п. 37.

¹⁸ См. [E/C.12/2016/1](#).

14. Кроме того, государства-участники обязаны укреплять международное сотрудничество для создания всеохватного, справедливого и эффективного механизма глобального налогового регулирования и борьбы с незаконными финансовыми потоками, связанными с налогообложением, в интересах формирования международной среды, способствующей осуществлению экономических, социальных и культурных прав¹⁹. С этой целью государствам-участникам следует добросовестно участвовать в переговорах по рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном сотрудничестве в налоговых вопросах и разработать на основе всеохватного подхода международные налоговые правила, которые будут справедливо и беспристрастно применяться ко всем государствам с учетом различных потребностей, приоритетов и возможностей всех стран, в частности развивающихся²⁰. Государствам-участникам рекомендуется, в частности, укреплять обмен финансовой и налоговой информацией друг с другом и создать публичный глобальный реестр активов, содержащий информацию о собственниках-бенефициарах, с целью пресечения незаконных финансовых потоков и перевода не облагаемых налогом богатств корпорациями и частными лицами.

15. На переговорах о международном сотрудничестве в налоговых вопросах государствам-участникам следует воздерживаться от принятия решений и осуществления своего права голоса способами, которые ограничивают способность других государств мобилизовать все имеющиеся ресурсы для реализации прав человека, включая экономические, социальные и культурные права²¹. В этом контексте государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы все страны, в частности развивающиеся страны, могли принимать значимое и равноправное участие в процессах принятия решений и формирования повестки дня в области международного налогообложения, признавая при этом конкретные проблемы, с которыми они могут столкнуться, в том числе проблемы, связанные с финансированием борьбы с изменением климата и неприемлемым уровнем задолженности.

16. В заключение следует отметить, что принятие в Организации Объединенных Наций обязательной рамочной конвенции о международном сотрудничестве в области налогообложения, основанной на правозащитном подходе, предоставляет государствам-участникам уникальную возможность вести работу по созданию как на национальном, так и на международном уровнях благоприятных условий для выполнения своих обязательств по Пакту. Приведение сотрудничества в области налогообложения в соответствие с обязательствами по Пакту может способствовать эффективной мобилизации ресурсов и перераспределению богатства, что тем самым позволит решить проблему высокого уровня неравенства и будет содействовать осуществлению значительных инвестиций в учреждения, государственные службы и программы, имеющие существенное значение для реализации экономических, социальных и культурных прав для всех.

¹⁹ Всеобщая декларация прав человека, ст. 28.

²⁰ Замечание общего порядка № 24 (2017), п. 37.

²¹ Там же, п. 29.