

**Совет по правам человека**

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика
по вопросу о крайней нищете и правах человека
Магдалены Сепульведы Кармоны****Резюме*

В настоящем докладе Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека финансово-бюджетная политика, и в частности политика в области налогообложения, представлена в качестве одного из главных определяющих факторов осуществления прав человека. Налогообложение входит в число ключевых инструментов для сглаживания неравенства и генерирования ресурсов в целях сокращения масштабов нищеты и осуществления прав человека и может также использоваться в интересах содействия укреплению системы государственного управления и обеспечению подотчетности и участия в государственных делах. Специальный докладчик очерчивает круг соответствующих обязательств в области прав человека, которые должны служить ориентиром и источником информации для государств в практической работе по мобилизации доходов, включая обязательство направлять максимальный объем имеющихся ресурсов на цели осуществления экономических, социальных и культурных прав. Она также анализирует пути обеспечения того, чтобы принципы недискриминации и равенства и обязанность осуществлять международное сотрудничество и оказывать помощь учитывались в налоговой политике на глобальном и национальном уровнях. Рассмотрев вопрос о том, как можно с помощью правозащитного подхода укрепить политику и практику мобилизации доходов, Специальный докладчик выносит рекомендации в отношении мер финансово-бюджетной и налоговой политики, которые базируются на правах человека и создают почву для сокращения масштабов нищеты, обеспечения устойчивого развития и реализации преобразующих прав.

* Представлено с опозданием.

GE.14-03376 (R) 120215 120215



* 1 4 0 3 3 7 6 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	3
II. Нормативная база	11–35	5
A. Права на равенство и недискриминацию	12–17	5
B. Право на самоопределение	18–19	7
C. Права на участие, подотчетность, прозрачность и доступ к информации	20–23	8
D. Конкретные обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав	24–28	9
E. Обязательства в отношении международной помощи и сотрудничества	29–35	11
III. Налогообложение: крайне важный инструмент осуществления прав человека и сглаживания неравенства	36–53	12
A. Генерирование доходов на цели осуществления прав	42–44	14
B. Достижение равенства и борьба с дискриминацией	45–50	14
C. Укрепление государственного управления и повышение подотчетности	51–53	16
IV. Укрепление системы мобилизации доходов на основе правозащитного подхода	54–78	17
A. Расширение налоговой базы и повышение эффективности	55–57	17
B. Борьба с налоговыми злоупотреблениями	58–62	18
C. Пересмотр налогообложения компаний	63–67	20
D. Расширение вклада финансового сектора	68–69	21
E. Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов при соблюдении прав	70–73	22
F. Расширение международной помощи и сотрудничества	74–78	23
V. Рекомендации	79–82	25

I. Введение

1. Финансово-бюджетная политика является инструментом, который государства могут использовать для выполнения своих международных обязательств в области прав человека. Она может играть важную роль в достижении равенства, борьбе с дискриминацией и укреплении государственного управления и подотчетности, а также в борьбе с бедностью и в области финансирования развития.

2. Двумя основными рычагами финансово-бюджетной политики являются доходы и расходы. В политике и на практике они дополняют друг друга и тесно взаимосвязаны. Обе эти функции имеют решающее значение для реализации прав человека, и правозащитные нормы распространяются на все аспекты финансово-бюджетной политики. Учитывая, что государственные расходы довольно глубоко проанализированы в разрезе прав человека, Специальный докладчик сосредоточит внимание на доходной стороне налогово-бюджетной политики, включая, в частности, налогообложение. Хотя неналоговые поступления также имеют важное значение для большинства государств, налогообложение является основным источником формирования государственных ресурсов, и к тому же наиболее устойчивым и предсказуемым источником финансирования системы предоставления общественных благ и услуг¹.

3. В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 17/13 Совета по правам человека, Специальный докладчик ставит цель придать человеческое лицо дискуссиям по вопросам сбора налогов, структур налогообложения и налоговых злоупотреблений. Хотя налоговая политика может показаться далекой от повседневных проблем бедных слоев населения, на деле она играет важную роль в определении и корректировке уровней неравенства в обществе и в финансировании основных услуг, системы социальной защиты и мер по сокращению масштабов нищеты; поэтому она имеет ключевое значение для реализации прав и определения возможностей людей, живущих в бедности. Мобилизация внутренних ресурсов также является одним из важнейших рычагов в рамках финансирования усилий по достижению Целей развития тысячелетия и реализации формирующейся повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года, а также в рамках соблюдения существующих обязательств в отношении большей ориентации налоговых систем на интересы бедных слоев населения².

4. Обязательства в области прав человека не содержат точных рецептов налоговой политики, поскольку государства вправе по своему усмотрению разрабатывать политику, в наибольшей степени отвечающую их условиям. Тем не менее во многих международных договорах, таких как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о правах ребенка, накладываются ограничения на дискреционные права государств при разработке финансово-бюджетной политики. Для обеспечения того, чтобы государ-

¹ Например, в сравнении с официальной помощью в целях развития, кредитами и займами, доходами от деятельности государственных предприятий или от продажи государственных активов, а также рентными платежами, концессиями и роялти от добычи природных ресурсов.

² См., например, Дохинскую декларацию о финансировании развития (резолюция 63/239 Генеральной Ассамблеи, приложение), пункт 16.

ства уважали, защищали и осуществляли права, и для оказания им помощи в создании пространства для маневра в бюджетной политике в интересах реализации прав человека, при проведении финансово-бюджетной политики следует руководствоваться обязательствами, налагаемыми этими договорами.

5. В том случае, когда действия государства или его бездействие не соответствуют четко определенной линии поведения, требуемой от него принятым этим государством международным обязательством, имеет место нарушение такого обязательства³; например, действия или бездействие, приводящие к уменьшению государственных доходов в результате допущения крупномасштабного ухода от уплаты налогов или создания налоговых структур, непропорционально сильно затрагивающих беднейшие слои населения, возможно, является нарушением обязательств в области прав человека, таких как обязательство выделять максимальный объем имеющихся ресурсов на цели осуществления экономических, социальных и культурных прав или ликвидации дискриминации⁴.

6. Настоящий доклад посвящен, главным образом, обязательствам государств, на которые в первую очередь ложится ответственность за выполнение обязательств в области прав человека. Однако деловые предприятия также играют важнейшую роль в области финансово-бюджетной политики. Договорные органы Организации Объединенных Наций неизменно подтверждают свое мнение о том, что государства должны предпринимать шаги с целью предупреждения нарушений прав человека за пределами своей территории в результате деятельности предприятий, которые учреждены согласно их законодательству или местонахождение головной конторы или место ведения основной деловой деятельности которых находятся в пределах их юрисдикции⁵. Например, государства должны принимать меры для обеспечения того, чтобы предприятия, деятельность которых государство в состоянии регулировать, в том числе юридические, бухгалтерские и других специализированные фирмы, оказывающие помощь в уклонении от налогов, не участвовали или не оказывали помощь в нарушении налогового законодательства или в организации незаконных финансовых потоков, поскольку последние пагубны для осуществления экономических, социальных и культурных прав⁶.

7. Кроме того, в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека⁷ на деловые предприятия также ложится обязанность соблюдать права человека, которая охватывает весь спектр прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в восьми основных конвенциях Международной организации труда (МОТ) (принцип 12). Как будет показано ниже, деловая практика с уходом от налогообложения может – на деле – нарушать их обязанность соблюдать права человека, поскольку такие действия негативно сказываются на правах человека (принцип 13). Кроме того, предприятия, сознательно уходящие от уплаты налогов, целенаправленно лишают страны ре-

³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*.

⁴ Замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/GC/20).

⁵ См. CRC/C/KOR/CO/3-4, E/C.12/DEU/CO/5 и CCPR/C/DEU/CO/6.

⁶ Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав, принципы 24 и 25.

⁷ A/HRC/17/31.

курсов, необходимых им для выполнения своих обязательств в области прав человека.

8. В настоящем докладе Специальный докладчик разъясняет сферу действия и содержание принципов и обязательств в области прав человека, имеющих отношение к разработке политики мобилизации доходов. Она уточняет минимальные требования, которые государство должно соблюдать для выполнения этих принципов и обязательств. Осветив важные функции налогов в отношении прав человека, Специальный докладчик рассматривает различные налоговые меры и методы в разрезе прав человека.

9. Для целей подготовки настоящего доклада Специальный докладчик направила государствам и другим заинтересованным сторонам вопросник с просьбой представить информацию о национальной финансово-бюджетной политике⁸. В сотрудничестве с Фондом Фридриха Эберта (Женева), Центром проблемных исследований, организацией "Христианская помощь" и Епископской организацией милосердия (МИЗЕРЕОР) Специальный докладчик также созвала совещание экспертов, которое было организовано Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека 16 и 17 сентября 2013 года.

10. Специальный докладчик выражает признательность всем государствам, которые представили информацию, и экспертам, учреждениям Организации Объединенных Наций и организациям гражданского общества, которые поддерживали этот процесс и оказывали содействие в подготовке доклада, и в частности Центру проблемных исследований, Центру по экономическим и социальным правам и другим членам Инициативы за правильное финансовое регулирование.

II. Нормативная база

11. Международное право прав человека устанавливает обязательства для государств уважать, защищать и осуществлять права человека в рамках исполнения всех своих функций, при этом разработка и осуществление политики мобилизации доходов и контроль ее реализации не являются исключением. В нижеследующем разделе Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, каким образом использование государством своих полномочий по мобилизации доходов непосредственно сказывается на его способности выполнять международные обязательства в области прав человека, в частности в отношении экономических, социальных и культурных прав людей, живущих в нищете.

A. Права на равенство и недискриминацию

12. Государства обязаны гарантировать, что права человека осуществляются без какой-либо дискриминации. Это положение является одной из основных

⁸ Ответы на вопросник были получены от Азербайджана, Аргентины, Боснии и Герцеговины, Буркина-Фасо, Германии, Греции, Испании, Ирака, Ливана, Литвы, Нидерландов, Парагвая, Португалии, Республики Молдова, Свазиленда, Сенегала, Украины, Финляндии, Чили, Эквадора и Эстонии. Организации гражданского общества также представляли ответы на аналогичный вопросник. Со всеми ответами можно ознакомиться на веб-странице мандатария www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Fiscalandtaxpolicy2014.aspx.

опор международного права прав человека и прямым обязательством всех государств⁹.

13. Права на равенство и недискриминацию должны соблюдаться во всех государственных стратегиях мобилизации доходов. Таким образом, любые действия или бездействие со стороны государства в этой области не должны допускать прямую или косвенную дискриминацию¹⁰ какого-либо лица или группы (в том числе по признаку расы, пола, инвалидности или экономического и социального положения) или закреплять дискриминацию и неравенство¹¹.

14. Запрещенная согласно нормам международного права прав человека дискриминация включает, в частности, любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение, имеющие целью или следствием отрицание или умаление признания, использования или осуществления на равных началах всех прав¹². Вместе с тем не всякое дифференцированное обращение представляет собой дискриминацию. Проведение различия согласуется с принципами равенства и недискриминации, если дифференцированное обращение носит разумный и объективный характер и преследует законную цель в соответствии с договорами в области прав человека и имеет место разумное соотношение между используемыми средствами и целью, которую предполагается достичь¹³.

15. Кроме того, в некоторых случаях эти права требуют от государств принятия позитивных мер или специальных мер для предупреждения, ограничения и ликвидации условий и взглядов, которые вызывают или увековечивают системную дискриминацию или фактическую дискриминацию¹⁴. Эти меры не должны считаться дискриминационными, поскольку они направлены на устранение структурных недостатков и поощрение равноправного осуществления прав человека.

16. В процессе сбора доходов соблюдение этих прав может потребовать от государств введения системы прогрессивного налогообложения с реальными возможностями перераспределения, которая позволяет поддерживать и постепенно увеличивать доходы малоимущих домашних хозяйств. К тому же из этого вытекает, что позитивные меры, направленные на оказание помощи отдельным лицам и группам, которые находятся в наиболее неблагоприятном положении и страдают от исторически сложившейся или устойчиво сохраняющейся дискри-

⁹ См., например, преамбулу и пункт 3 статьи 1 и статью 55 Устава Организации Объединенных Наций; пункт 1 статьи 2 Всеобщей декларации прав человека; статью 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статью 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и статью 2 Конвенции о правах инвалидов.

¹⁰ E/C.12/GC/20, пункт 10.

¹¹ Там же, пункт 35.

¹² Там же, пункт 7, и *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40)*, приложение VI, Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18, пункты 6 и 7.

¹³ E/C.12/GC/20, пункт 7; Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18, пункт 13.

¹⁴ См., например, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, пункт 1 статьи 4, и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 2; Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18, пункт 10; и E/C.12/GC/20, пункт 39.

минации, например такие меры, как продуманное предоставление субсидий или налоговых льгот, не были бы дискриминационными. Напротив, налог, взимаемый по единой ставке, не будет способствовать достижению подлинного равенства, поскольку он ограничивает перераспределительную функцию налогообложения.

17. Сбор доходов является для государств важным инструментом решения и устранения системной дискриминации и обеспечения равного доступа к экономическим, социальным и культурным правам. В целях устранения структурного неравенства, в том числе гендерного неравенства, государства должны анализировать неодинаковое влияние существующих и предлагаемых мер налогово-бюджетной политики на различные группы населения, в частности на группы, страдающие от структурной дискриминации. Например, некоторые налоговые механизмы, прямо или косвенно создающие препятствия для вовлечения женщин в категорию рабочей силы или способствующие утверждению мужской модели кормильца семьи, могут ставить под угрозу осуществление женщинами прав человека¹⁵. При этом очень узкая налоговая база или неспособность справиться с уходом от уплаты налогов может привести к тому, что государство будет не в состоянии финансировать социальную защиту или предоставление адекватных и доступных общественных услуг, что, по всей вероятности, будет порождать или укреплять неравенство.

В. Право на самоопределение

18. Право на самоопределение, закрепленное и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и Международном пакте о гражданских и политических правах, прямо охватывает права людей (а не государств или правительств) свободно распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами¹⁶. С учетом того, что многие природные ресурсы конечны и не возобновляемы, это право должно защищаться с особой тщательностью, принимая во внимание права будущих поколений¹⁷. По крайней мере, население государства имеет право получать справедливую долю финансовых и социальных пособий, которые возможны с учетом имеющихся природных ресурсов. Для этого нужно обеспечить участие, доступ к информации и высокие стандарты прозрачности и подотчетности в процессе принятия решений об использовании природных ресурсов. В тех случаях, когда речь идет о коренных народах, государства несут дополнительные и конкретные обязательства, включая обеспечение свободного, предварительного и осознанного согласия при принятии любых решений, касающихся использования их земель¹⁸.

19. Право на самоопределение также особо выделяет права всех народов "свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие" и обязанность государств уважать это право. Это влечет однозначные последствия для деятельности, которая подрывает способность других государств мобилизовать доходы и финансировать свое развитие.

¹⁵ См. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 5 и 16.

¹⁶ См. также Декларацию о праве на развитие, пункт 2 статьи 1.

¹⁷ См., например, A/HRC/24/44.

¹⁸ См. Декларацию о правах коренных народов, статьи 10 и 32, и Конвенцию МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 год (№ 169).

С. Права на участие, подотчетность, прозрачность и доступ к информации

20. Права на участие, подотчетность, прозрачность и доступ к информации являются важнейшими правозащитными принципами, которые также распространяются на финансово-бюджетную политику и должны реализовываться на протяжении всего цикла мер политики, от разработки бюджетов и налоговых кодексов и выделения ассигнований до контроля и оценки эффекта.

21. Право на участие особо выделено во многих договорах о правах человека¹⁹. В частности, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает право всех людей принимать участие в ведении государственных дел, которое охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях²⁰. В свою очередь, залогом эффективного и весомого участия выступает право запрашивать, получать и передавать информацию²¹.

22. Ввиду этого процессы принятия решений по вопросам налоговых поступлений и государственных доходов должны основываться на полной прозрачности и максимально широком национальном диалоге при эффективном и конструктивном участии гражданского общества, а также тех, кого непосредственно затронет такая политика, в том числе население, живущее в бедности²². Финансово-бюджетная политика должна выноситься на суд населения на стадиях разработки, реализации и оценки результатов, с ясным обозначением различных интересов. Для этого нужно будет наращивать потенциал и содействовать обеспечению бюджетной грамотности населения. Население должно иметь доступ ко всей необходимой информации в доступной и понятной форме²³; должны быть созданы инклюзивные механизмы, чтобы гарантировать его активное привлечение к разработке наиболее оптимальных вариантов политики²⁴. С учетом асимметрии властных полномочий, опыта и интересов в рамках такого обсуждения дискуссии должны приниматься конкретные меры для обеспечения равного доступа и равных возможностей для участия, особенно для населения, живущего в бедности²⁵.

23. Для обеспечения подотчетности финансово-бюджетная политика (включая, например, налоговые льготы, предоставляемые иностранным инвесторам) должна быть открыта для судебного надзора, а государственные должностные лица должны быть подотчетны в своих решениях, ставящих под угрозу осуществление прав человека. Должны быть также созданы доступные механизмы подачи жалоб и получения возмещения.

¹⁹ См. A/HRC/23/36.

²⁰ См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

²¹ Всеобщая декларация прав человека, статья 19; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 19.

²² См. A/HRC/17/34/Add.2, paras. 36-38.

²³ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 34 (CCPR/C/GC/34), пункт 19.

²⁴ A/HRC/23/36.

²⁵ Там же.

D. Конкретные обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав

24. Хотя обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав в первую очередь закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, положения, касающиеся таких прав, также имеются в Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах инвалидов.

25. Государства обязаны выделять максимально возможный объем имеющихся ресурсов, чтобы постепенно обеспечить осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, по возможности максимально быстро и эффективно²⁶, даже во времена острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или других факторов²⁷. Этот принцип следует класть в основу при принятии решений и определении приоритетов государством в области создания, мобилизации и распределения ресурсов в целях обеспечения возможностей осуществления прав человека. Также существует обязательство постепенного осуществления прав независимо от экономического роста; оно требует эффективного использования имеющихся ресурсов²⁸, в том числе потенциальных ресурсов, которые могли бы быть привлечены путем разумных усилий, таких как меры налогообложения и международной помощи и сотрудничества²⁹. Другие области также крайне важны для мобилизации ресурсов, в том числе финансирование за счет долговых обязательств и с образованием дефицита, денежно-кредитная политика и финансовое регулирование³⁰.

26. Хотя большинство положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах рассматриваются с учетом постепенного осуществления прав, государства, ссылающиеся на нехватку ресурсов, обязаны доказать, что прилагаются все усилия для полной реализации экономических, социальных и культурных прав в первоочередном порядке и что они действительно не в состоянии выполнить эти обязательства, а не просто не желают делать

²⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2. См. также Конвенцию о правах ребенка, статья 4, и Конвенцию о правах инвалидов, пункт 2 статьи 4.

²⁷ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1991 год, Дополнение № 3 (E/1991/23), приложение III, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 3.*

²⁸ Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 23.

²⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2.

³⁰ Вместе с тем чрезмерные платежи по обслуживанию долга также подрывают способность осуществления прав странами-должниками. См. Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, Center for Women's Global Leadership, June 2011. См. также доклады Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешнего долга и других связанных с этим международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав.

это³¹. Это включает в себя обязательство "активно обращаться за помощью" в рамках международного сотрудничества³².

27. Кроме того, государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах прямо несут основное обязательство обеспечить удовлетворение, по меньшей мере, минимально необходимого уровня всех экономических, социальных и культурных прав³³. Такой минимальный уровень является правом, которое крайне необходимо для достижения достаточного уровня жизни посредством обеспечения основных средств к существованию, первичной медико-санитарной помощи, крова над головой и жилища, а также базовых форм образования для всех членов общества³⁴. Даже в периоды острой нехватки ресурсов государства должны продемонстрировать, что ими были предприняты все усилия для использования всех находящихся в их распоряжении ресурсов, включая ресурсы, которые в принципе можно получить посредством налогообложения или решения проблем ухода от уплаты налогов и других незаконных финансовых потоков, в целях обеспечения в приоритетном порядке минимально необходимого уровня³⁵.

28. Обязательство в отношении постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав влечет за собой запрет преднамеренного попятного движения, а именно, мер, которые прямо или косвенно являются шагом назад в осуществлении прав. Существуют веские основания полагать, что такие меры являются нарушением норм в области прав человека. Государства могут принимать такие регрессивные меры только в том случае, если они могут доказать, что ими тщательно изучены все альтернативные варианты, в том числе варианты мобилизации доходов, и что они должным образом оправданы с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов³⁶. Ввиду этого совместимость, например, мер жесткой экономии (таких, как осуществлявшиеся многими государствами после финансового кризиса 2008/09 года) с Пактом отчасти зависит от того, пытается ли государство реализовать альтернативные варианты мобилизации доходов, прежде чем перейти к сокращениям в тех областях, которые имеют важное значение для обеспечения осуществления экономических, социальных и культурных прав, например, в таких областях как занятость в государственном секторе, государственные услуги и система социальной защиты.

³¹ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 14 (E/C.12/2000/4), пункт 47.

³² См. Руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека, пункт 94; A/45/40, приложение VI, пункт 10; *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1995 год, Дополнение № 3* (E/1995/22), приложение IV, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 5, пункт 13; и E/C.12/1999/4, Замечание общего порядка № 11, пункт 11.

³³ E/1991/23, приложение III, пункт 10.

³⁴ Там же.

³⁵ E/C.12/2007/1, пункты 4–6. См. также Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 3 (E/1991/23, приложение III), пункт 12, № 12 (E/C.12/1999/5), пункт 28, и № 14 (E/C.12/2000/4), пункт 18.

³⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 3 (E/1991/23, приложение III) пункт 9. См. также замечания общего порядка № 13 (E/C.12/1999/10), пункт 45, № 14 (E/C.12/2000/4), пункт 32, № 15 (E/C.12/2002/11), пункт 19, № 17 (E/C.12/GC/17), пункт 27, № 18 (E/C.12/GC/18), пункт 34, № 19 (E/C.12/GC/19), пункт 42, и № 21 (E/C.12/GC/21), пункт 65.

Е. Обязательства в отношении международной помощи и сотрудничества

29. Государства обязаны оказывать международную помощь и осуществлять сотрудничество соразмерно своим возможностям, ресурсам и влиянию, как определено в статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций и в ряде международных договоров по правам человека. Особенно важны обязательства в отношении международной помощи и сотрудничества, которые закреплены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 2 и пункт 1 статьи 1), Конвенции о правах ребенка (статья 4) и Конвенции о правах инвалидов (статья 32), на основе признания того, что некоторые страны не смогут добиться полного осуществления экономических, социальных и культурных прав, если страны, которые в состоянии оказать им помощь, не сделают это.

30. Осуществляя деятельность в области международного сотрудничества и помощи, государства обязаны повсеместно уважать и защищать осуществление прав человека, что предполагает недопущение поведения, способного привести к возникновению предсказуемой опасности нанесения ущерба реализации прав человека лиц, живущих за пределами их границ, и проводить оценку экстерриториального воздействия законов, политики и практики³⁷.

31. Государства должны воздерживаться от любых действий, которые снижают способность другого государства выполнять свои собственные обязательства в области прав человека³⁸. Кроме того, они обязаны создавать благоприятные международные условия для осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе в вопросах, касающихся налогообложения. Они также должны координировать друг с другом свои усилия в целях эффективного сотрудничества в области всеобщего осуществления экономических, социальных и культурных прав³⁹.

32. В этом смысле предоставление возможности состоятельным физическим лицам и транснациональным корпорациям уклоняться от выполнения налоговых обязательств (например, путем создания налоговых убежищ) может вступать в противоречие с обязательствами в отношении оказания международной помощи и сотрудничества, поскольку это может напрямую подрывать способность другого государства мобилизовать максимальный объем имеющихся ресурсов для постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, это может препятствовать осуществлению жителями этого государства, например, их прав на здоровье, образование и социальное обеспечение.

33. Действуя в качестве члена международной организации, государство остается ответственным за свое поведение, связанное с соблюдением своих правозащитных обязательств как на своей территории, так и за ее пределами. Это включает выявление возможных последствий согласованных на международном уровне мер для прав человека, в том числе для прав лиц, живущих в бедности⁴⁰. Поэтому при принятии государством решений о займах в качестве члена международного финансового учреждения тщательный анализ правоза-

³⁷ Руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека, (A/HRC/21/39), пункт 92.

³⁸ См. Маастрихтские принципы (см. сноску б), статья 21.

³⁹ A/HRC/21/39, пункт 61. См. также Маастрихтские принципы, принцип 29.

⁴⁰ A/HRC/21/39, пункт 97.

щитных обязательств должен смягчить условия, выдвигаемые в отношении финансово-бюджетной политики, которые могут поставить под угрозу права человека населения государства-заемщика или подорвать способность государства использовать максимальный объем имеющихся ресурсов для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

34. В прошлом было трудно достичь международного соглашения о сотрудничестве в области налогообложения из-за наличия мощных укоренившихся интересов и нежелания государств сколько-нибудь поступиться своим суверенитетом в налоговых вопросах. Однако при нынешнем положении дел суверенитет некоторых государств – в частности государств с низким уровнем доходов и государств с высоким уровнем долга или большим объемом кредитов международных финансовых учреждений – в налоговых вопросах очень ограничен. Так, их действия в этой сфере часто сдерживаются богатыми странами, международными финансовыми учреждениями и деловыми кругами. К тому же, налоговый суверенитет подрывается конкуренцией между развивающимися странами за получение иностранных инвестиций, порождая "гонку на износ" с точки зрения как ставок налогообложения компаний, так и налоговых стимулов.

35. В современной интерпретации существующих обязательств в отношении международного сотрудничества и помощи следует скорректировать или по-иному определить устаревший акцент на налоговом суверенитете в пользу более современной концепции международного налогового сотрудничества в условиях глобализации и взаимозависимости мировой экономики (См. ниже пункты ...)⁴¹.

III. Налогообложение: крайне важный инструмент осуществления прав человека и сглаживания неравенства

36. Налогообложение является крайне важным инструментом финансирования развития и может выступать мощным рычагом стимулирования сокращения масштабов нищеты. Более высокие и более стабильные доходы приводят к увеличению устойчивых инвестиций в государственные услуги, инфраструктуру и на другие нужды развития и повышают конкурентоспособность экономики в долгосрочной перспективе. Налоги являются не единственным, но, пожалуй, важнейшим источником государственных доходов, сочетая в себе три рассмотренные ниже важные функции: а) генерирование поступлений для целей осуществления прав; б) достижение равенства и борьба с дискриминацией; и с) укрепление государственного управления и повышение подотчетности.

37. Безусловно, процесс сокращения масштабов нищеты идет эффективнее и является более устойчивым в сочетании с инвестициями в таких областях, как образование, здравоохранение и обеспечение продовольственной безопасности. К тому же, эти области чрезвычайно важны для обеспечения реализации прав в настоящем и будущем и для преодоления порочного круга передачи бедности из поколения в поколение.

38. Кроме того, в зависимости от величины ставок налогообложения и степени прогрессивности налоговая политика, в принципе, позволяет сглаживать не-

⁴¹ См., например, консультативное заключение от 21 июня 1971 года, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)*, ICJ Reports 1971, p. 16, para. 31.

равенство в доходах и материальном положении⁴². Это крайне важная цель, поскольку, как известно, неравенство тормозит темпы сокращения масштабов нищеты, создает из-за неравного доступа к здравоохранению и образованию межпоколенческие ловушки нищеты, а также повышает уязвимость общества перед экономическими кризисами⁴³. Как показывают некоторые исследования, более оптимальное распределение дохода является важнейшим каналом сокращения масштабов нищеты⁴⁴. В большинстве стран перераспределение доходов, достигаемое за счет подоходного налога, по своим масштабам даже превышает перераспределение, осуществляющееся посредством социальных выплат, производимых с учетом материального положения⁴⁵.

39. К тому же в тех случаях, когда поступления используются для финансирования государственных услуг, это создает благоприятные условия для роста и занятости в формальных секторах экономики, гарантируя как равный доступ, так и равенство возможностей⁴⁶. Коммунальные услуги также смягчают перекосы в распределении доходов и непосредственно способствуют сглаживанию неравенства⁴⁷.

40. Стимулирование экономического роста также является первостепенной и законной задачей государственной налоговой политики. Прогрессивное налогообложение может, однако, помогать правительствам добиваться более устойчивого роста и более справедливо распределять плоды благосостояния. Так, недавно проведенное исследование Международного валютного фонда (МВФ) показало, что совокупные прямые и косвенные последствия перераспределения, включая последствия для динамики роста, обусловленные сглаживанием уровня неравенства, в целом оказывают стимулирующее воздействие на темпы экономического роста⁴⁸. Многие развивающиеся страны в последние десятилетия пережили этап значительного экономического роста, правда без соразмерного сокращения масштабов бедности и неравенства, из чего можно сделать вывод о том, что плоды роста оказались в руках немногих. Это в значительной степени объясняется тем, что доходы от роста не становились должным образом объектом налогообложения и перераспределения с вытекающей отсюда концентрацией богатства, которая влечет серьезные негативные последствия для прав человека, социальной сплоченности и будущих перспектив экономического роста⁴⁹.

⁴² Ежегодно в период с 1985 по 2005 год прямые налоги с доходов и трансферты снижали среднюю величину коэффициента Джини, демонстрирующего уровень неравенства доходов, в 25 странах Организации экономического сотрудничества и развития приблизительно на одну треть. См. Francesca Bastagli, David Coady and Sanjeev Gupta, *Income Inequality and Fiscal Policy*, IMF Staff Discussion Note, 28 June 2012, p. 11. См. также ECLAC, *Time for equality: closing gaps, opening trails*, 2010, p. 225.

⁴³ См. Department of Economic and Social Affairs, *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013*, pp. 66-68, и *Fiscal Policy and Income Inequality*, IMF Policy Paper, 23 January 2014.

⁴⁴ Abbas Grammy and Djeto Assane, "The Poverty-Growth-Inequality Triangle Hypothesis: an Empirical Examination", *Journal of Policy Modelling*, 16 November 2006.

⁴⁵ IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (см. сноску 43), p. 16.

⁴⁶ ECLAC, *Time for Equality* (см. сноску 42) p. 225.

⁴⁷ Oxfam International, *Working for the Many: Public services fight inequality*, 3 April 2014.

⁴⁸ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note, February 2014.

⁴⁹ Tax Justice Network Africa and Christian Aid, "Africa rising? Inequalities and the essential role of fair taxation", February 2014.

41. Ниже Специальный докладчик рассматривает три ключевые области, в которых политика или практика мобилизации доходов государством могут способствовать осуществлению прав человека.

А. Генерирование доходов на цели осуществления прав

42. Самый простой способ, которым государственные доходы могут содействовать соблюдению обязательств в области прав человека является выделение ресурсов для обеспечения общественных благ, таких как образование и медицинские услуги – благ, которые имеют решающее значение для реализации прав человека и от которых в конечном счете выигрывает все общество.

43. Качество, доступность и наличие товаров и услуг, необходимых для реализации прав человека, в частности прав на достаточный жизненный уровень, здоровье, образование и социальное обеспечение, будет зависеть от объема средств, которые государство в состоянии собрать. Например, по данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) укрепление налоговых систем жизненно важно для обеспечения права на образование. Многие из стран, которые весьма далеки от достижения повсеместного осуществления права на образование, в то же время недостаточно задействуют имеющуюся налоговую базу⁵⁰.

44. Низкие уровни сбора налогов влекут непропорционально большое воздействие на беднейшие слои населения и серьезно ограничивают возможности государства финансировать государственные услуги и социальные программы. Недостаточный доступ к качественным услугам является неотъемлемым элементом бедности, и люди, живущие в бедности, особенно зависят от государственных услуг, будучи не в состоянии платить за альтернативы частного сектора. Кроме того, в силу специфики их потребностей и особенностей им с большей вероятностью придется регулярно сталкиваться с учреждениями и службами, которые финансируются государством. Особенно это касается людей, которые сталкиваются с многочисленными проявлениями дискриминации и социальной незащищенности; например, лица с ограниченными возможностями скорее будут регулярно контактировать с медицинскими и социальными службами, в то время как для женщин выше вероятность непосредственно зависеть от систем социальной защиты и здравоохранения, по крайней мере, в какой-то период своей жизни в силу потребностей, связанных с сексуальным и репродуктивным здоровьем и беременностью и родами. При неадекватном финансировании государственных служб женщины также становятся бесплатным источником услуг альтернативного ухода, что увеличивает их бремя забот и ограничивает возможности для оплачиваемой работы, образования, обучения или отдыха, а также негативно влияет на осуществление их прав, в частности прав на здоровье, образование, участие и социальное обеспечение⁵¹.

В. Достижение равенства и борьба с дискриминацией

45. Передача и перераспределение материальных благ через налогообложение в принципе позволяет устранять системную дискриминацию (по признаку, в частности, пола, расы, возраста, сексуальной ориентации, инвалидности, со-

⁵⁰ UNESCO, 2013/4 Education for All Global Monitoring Report, – “Teaching and learning: achieving quality for all”, p. 116.

⁵¹ См. A/68/293.

циально-экономического положения) и стимулировать продвижение к обеспечению фактического равенства⁵². Речь идет об основополагающих целях в области прав человека, достижение которых способствует устойчивому сокращению масштабов нищеты. Вместе с тем, для обеспечения справедливого распределения доходов налоговые структуры требуют тщательной разработки.

46. Системы прогрессивного налогообложения, в частности прямые налоги, являются одним из наиболее важных инструментов в арсенале тех средств, которые государства могут использовать при решении проблемы неравенства в доходах⁵³. В этом отношении подоходный налог с физических лиц является одним из самых прогрессивных и важных видов налогов. Косвенные налоги, например налоги на потребление (скажем, налоги на добавленную стоимость или с объема продаж), как правило, носят регрессивный характер, поскольку обычно они составляют более значительную часть дохода людей, живущих в нищете⁵⁴; например, в Латинской Америке в среднем для беднейших 20% населения налог с продаж составляет 13,7% от их дохода и лишь 5,8% от дохода самых состоятельных 20% населения⁵⁵. Таким образом, несмотря на льготы, призванные снизить налоговую нагрузку на группы с низкими доходами, для бедных слоев населения она в 2,4 раза выше, чем для самых состоятельных людей⁵⁶. Регрессивная тяжесть налогов на потребление ложится на плечи женщин, тратящих, как правило, более значительную часть своего дохода на предметы первой необходимости в силу гендерных норм, возлагающих на них ответственность за выполнение обязанностей по уходу за иждивенцами⁵⁷.

47. В целом, высокие ставки налогов на товары и услуги и низкие ставки налогообложения доходов, богатства и имущества оборачиваются несправедливыми и дискриминационными последствиями; действительно, известно, что отрицательное влияние косвенных налогов на доходы людей, живущих за чертой бедности или на грани нищеты, может превышать положительный эффект трансфертных выплат в денежной форме⁵⁸. Такие регрессивные налоговые структуры также ограничивают перераспределительные возможности социальных программ, в результате чего они на деле финансируются теми самими людьми, которым они должны приносить пользу⁵⁹. Так, несмотря на специфику каждой страны, чем выше доля регрессивных налогов в общем объеме источников привлечения средств, тем выше вероятность того, что государство будет идти вразрез с принципами равенства и недискриминации и что осуществление в минимальных необходимых размерах прав беднейших слоев населения окажется под угрозой.

48. Продуманное установление порогового уровня налогообложения (т.е. уровня дохода, ниже которого физическое лицо или домохозяйство освобождает

⁵² Ignacio Saiz, "Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective", в Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey (eds.), *Human Rights and Public Finance* (Oxford, Hart Publishing, 2013).

⁵³ См. IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (см. сноску 43), и Tax Justice Network Africa Africa and Christian Aid, *Africa Rising?* (см. сноску 49).

⁵⁴ См. Isabel Ortiz and Matthew Cummins, "A Recovery for All", UNICEF, 2012, p. 210.

⁵⁵ Inter-American Development Bank, *Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, 2013, p. 247.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ UNDP, *Gender Equality and Poverty Reduction: Taxation*, Issues Brief, No. 1, April 2010.

⁵⁸ Nora Lustig, "Taxes, Transfers and Income Redistribution in Latin America", *World Bank, Inequality in Focus*, vol. 1, No. 2, 2012.

⁵⁹ A/HRC/13/33/Add.6, пункт 36.

ются от подоходного налога) также весьма важно для обеспечения того, чтобы налоговая система не ставила под угрозу способность людей, живущих в нищете, осуществлять в минимальных необходимых размерах экономические, социальные и культурные права. К сожалению, в некоторых странах домашние хозяйства обязаны платить налоги, не заработав достаточно средств даже в размерах стоимости минимальной продовольственной корзины⁶⁰.

49. Структуры налогообложения влияют и на другие виды неравенства; например, нередко им присущи элементы прямой или косвенной дискриминации женщин, скажем, в тех случаях, когда доходы женщин рассматриваются как дополнение к доходам их домохозяйства⁶¹. Это эффективно устраняет стимулы для работы по найму и соответственно может приводить к снижению доли женщин на рынке труда, потенциально ставя под угрозу их право на труд. Директивные органы должны быть осведомлены о том, в какой степени налоговая политика, например учет дохода, полученного от совместного имущества супружеских пар, может углублять или же устранять гендерное неравенство или оборачиваться дискриминацией различных типов домохозяйств⁶².

50. Национальный и экономический контекст каждой страны различен; поэтому и оптимальные формы и масштабы перераспределения в каждой стране свои. Вместе с тем, государства обязаны в инициативном порядке решать проблемы неравенства в осуществлении прав. Перераспределение через системы налогообложения является, безусловно, мощным инструментом для достижения ими этой цели.

С. Укрепление государственного управления и повышение подотчетности

51. Исторически сложилось, что формирование ответственного и эффективно функционирующего государства тесно связано с появлением систем налогообложения⁶³. Финансово-бюджетная политика может стимулировать государственное строительство и утверждение гражданственности⁶⁴, влиять на уровень и качество участия населения в государственных делах и повышать подотчетность и потенциал системы государственного управления⁶⁵. И напротив, налоговые злоупотребления и недобросовестная налоговая практика подрывают доверие к правительству, при этом государства, которым не приходится опираться на налоговые поступления (а, скорее, например, на доходы от природных ресурсов), как правило, демонстрируют более низкие уровни подотчетности и участия в общественных делах⁶⁶.

52. Аналогичным образом, чем более государство может рассчитывать на мобилизацию внутренних, а не внешних ресурсов для финансирования своих

⁶⁰ Tax Justice Network Africa and Christian Aid, "Africa Rising?" (см. сноску 49), p. 7.

⁶¹ См. Diane Elson, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, May 2006, pp. 69-103; Caren Grown and Imraan Valodia, *Taxation and Gender Equity*, 2010.

⁶² UNDP, *Gender Equality and Poverty Reduction: Taxation* (см. сноску 57).

⁶³ Mick Moore, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?", IDS Working Paper, 2007.

⁶⁴ European Commission, *Tax and Development*, COM(2010)163 final, 2010, p. 3.

⁶⁵ См. OECD, *Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices*, 2008, p.13.

⁶⁶ African Development Bank, OECD et al, *African Economic Outlook 2012*, p. 56; Ernesto Crivelli and Sanjeev Gupta, "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource Rich Countries", IMF Working Paper, 2014.

потребностей, тем больше оно будет в состоянии разворачивать осуществление стратегий и программ обеспечения устойчивого развития, которые учитывают нужды населения и подотчетны ему. Таким образом, устойчивая база внутренних доходов становится стимулирующим фактором осуществления права на самоопределение и право всех лиц на участие в ведении государственных дел⁶⁷. В этой связи данный фактор будет играть крайне важную роль в формировании уверенности общественности в рациональном использовании этих средств, например, на основе расширения участия общественности и осуществления ею надзора за составлением бюджета и расходованием бюджетных средств.

53. Кроме того, распределение доходов и управление ими через систему налогообложения важнейшим образом связано с демократией. Углубление неравенства в доходах может вести к поляризации и фрагментации общества, что в конечном итоге может выливаться в отчуждение и социальные волнения⁶⁸.

VI. Укрепление системы мобилизации доходов на основе правозащитного подхода

54. Существует ряд мер, которые должны приниматься государствами для того, чтобы в максимально возможной степени реализовать потенциал налогообложения в интересах выполнения описанных выше функций. Эти меры рассматриваются ниже в разрезе прав человека.

A. Расширение налоговой базы и повышение эффективности

55. В некоторых государствах, несмотря на значительные усилия по увеличению поступлений за счет налогообложения, фактически собираемых сумм явно недостаточно для реализации прав человека. Например, в большинстве государств Латинской Америки и Карибского бассейна доля поступлений от налогообложения однозначно ниже той, которая должна была бы существовать с учетом их уровня развития⁶⁹. Вместе с тем крайне важно, чтобы налоги повышались и собирались с соблюдением прав человека способами, при применении которых не требовали бы платить больше от тех, кто меньше всего может себе это позволить, (см. выше пункты 45–50).

56. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что даже в развивающихся странах расширение налоговой базы и повышение эффективности сбора налогов позволяют мобилизовать значительные дополнительные доходы⁷⁰. Например, если бы всем развивающимся странам удалось собирать в виде налогов 15% от суммы своего национального дохода (а это общепринятый минимальный показатель; средний показатель по ОЭСР составляет 37%), они могли бы

⁶⁷ International Covenant on Civil and Political Rights, art. 25. См. также A/HRC/23/36.

⁶⁸ Department of Economic and Social Affairs, *Inequality Matters* (см. сноску 43), p. 22; IMF, *Fiscal Policy and Income Inequality* (см. сноску 43), p. 4.

⁶⁹ В Латинской Америке средняя доля налоговых поступлений в процентах от ВВП составляет 18%. ECLAC, *Time for Equality* (см. сноску 42), p. 228.

⁷⁰ См. IMF, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, 8 March 2011, p. 17; UNDP, *What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*, June 2010, p. 26.

ежегодно получать дополнительно, как минимум, 198 млрд. долл. США, т.е. больше всей внешней помощи на цели развития вместе взятой⁷¹.

57. Кроме того, эффективность сбора налогов может быть повышена за счет совершенствования работы налоговых служб. Организация деятельности налоговой службы, обеспеченной соответствующими финансовыми, кадровыми и техническими ресурсами, имеет важнейшее значение для повышения уровня собираемости доходов и недопущения злоупотреблений. Таким образом, недоложение средств в обеспечение работы налоговых органов является ложной кратковременной экономией, которая повлечет негативные последствия в плане осуществления прав человека. Очень важно также, чтобы в восприятии населения налоговые органы были независимыми, справедливыми, прозрачными и подотчетными.

В. Борьба с налоговыми злоупотреблениями

58. Налоговые злоупотребления включают в себя уклонение от налогов, мошенничество и другую незаконную практику, включая налоговые потери из-за других незаконных финансовых потоков, таких как взяточничество и отмывание денег⁷². Объемы уклонения от уплаты налогов во многих странах чрезвычайно велики⁷³; в глобальном масштабе из-за этого государства ежегодно теряют доходы в размере около 3 трлн. долл. США⁷⁴. Если в абсолютном выражении самые большие потери несут страны с высоким уровнем доходов, то особенно сильно такие потери бьют по странам с низким и средним уровнем доходов, которым, к тому же, особенно трудно решать проблемы налоговых злоупотреблений⁷⁵. В 2011 году в связи с незаконными финансовыми потоками (значительная часть которых связана с налоговыми злоупотреблениями)⁷⁶ развивающиеся страны потеряли 946,7 млрд. долл. США, что по данным ОЭСР более чем в семь раз превышало объем официальной помощи в целях развития за указанный год, и значительно – расчетную сумму расходов на достижение Целей развития тысячелетия⁷⁷.

59. Таким образом, налоговые злоупотребления отнюдь не обходятся без жертв; они ограничивают ресурсы, которые могли бы быть потрачены на цели сокращения масштабов нищеты и осуществления прав человека, и увековечивают огромное неравенство в доходах. В то время как богатые выигрывают от этой практики, бедные ощущают ее негативное влияние на их уровень жизни, а также в плане неравных возможностей политической власти и низкого качества услуг здравоохранения и образования для них самих и их детей. Расчеты, про-

⁷¹ ActionAid, *Accounting for Poverty: How international tax rules keep people poor*, 2009, p. 5.

⁷² Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights, International Bar Association, *Tax Abuses, Poverty and Human Rights*, October 2013.

⁷³ По данным Межамериканского банка развития (*More Than Revenue*, 2013, p. 22), уровень уклонения от уплаты налогов на доходы физических лиц и корпораций в десяти странах Латинской Америки в среднем составляет около 50%.

⁷⁴ “The Cost of Tax Abuse”, Briefing paper on the cost of tax evasion worldwide, Tax Justice Network, November 2011.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ См. Dev Kar and Brian LeBlanc, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011*, Global Financial Integrity, 2013.

⁷⁷ См. Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller and Eric V. Swanson, “Development Goals: History, Prospects and Costs”, World Bank Policy Research working paper summary.

веденные с помощью имитационных моделей, позволяют предположить, что, если бы все средства, потерянные Африкой из-за бегства капитала в период 2000–2008 годов, были вложены в Африке с той же производительностью, что и реальные инвестиции, средний темп сокращения масштабов нищеты был бы выше на 4–6 процентных пунктов в год⁷⁸. Кстати говоря, при возврате некоторой части годового дохода, теряемого из-за уклонения от уплаты налогов, можно было бы полностью избежать разрушительных мер жесткой экономии, принятых в некоторых странах в последнее время⁷⁹.

60. Нельзя полагать, что государство, не принимающее решительных мер борьбы с налоговыми злоупотреблениями, направляет максимальный объем имеющихся ресурсов на цели осуществления экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, высокие уровни налоговых злоупотреблений подрывают принципы равенства и недискриминации, учитывая, что те, кто уклоняется от налогов, в конечном итоге платят меньше, чем налогоплательщики с той же – или меньшей – платежеспособностью. Состоятельные частные лица и крупные корпорации также имеют гораздо больше возможностей для уклонения от уплаты налогов, поскольку им по карману оплачивать услуги налоговых консультантов, юристов и бухгалтеров (рекомендации и помощь которых порой могут носить неправомерный характер) и открывать незадекларированные счета в иностранных банках в юрисдикциях с низким налогообложением. Налоговые злоупотребления корпораций и состоятельных частных лиц вынуждают правительства привлекать средства из других источников: зачастую с помощью регрессивных налогов, бремя которых тяжелее всего падает на плечи бедных. Таким образом, не решая проблем налоговых злоупотреблений, государства, скорее всего, будут создавать несоразмерно благоприятный режим для богатых в ущерб наиболее нуждающемуся населению. Ввиду этого для соблюдения правозащитных принципов и повышения распределительного эффекта налоговых систем важно отслеживать злоупотребления, предотвращать их и наказывать виновных.

61. Вместе с тем важно отметить, что крупномасштабное уклонение от налогов не происходит в отечественном вакууме. Отдельные страны, в частности страны с низким уровнем доходов, крайне ограничены в мерах, к которым они могут самостоятельно прибегать в борьбе с налоговыми злоупотреблениями. Незаконные финансовые потоки носят международный характер, и соответственно справиться с ними отдельное государство не в силах. Серьезным фактором является наличие оффшорных финансовых центров (налоговых убежищ), где налоги низки или их вообще нет и предлагается сохранение тайны. По имеющимся сообщениям, в целях избежания уплаты налогов или уклонения от них в налоговых убежищах укрываются частные активы на сумму свыше 21 трлн. долл. США⁸⁰. Налоговые убежища создают условия для крупномасштабных налоговых злоупотреблений (а также незаконной деятельности, например коррупции) и лишают другие страны доходов, в которых они нуждаются для выполнения своих обязательств. К тому же, учитывая, что большинство налоговых убежищ находится в богатых странах – или под их юрисдикци-

⁷⁸ Tax Justice Network Africa and Christian Aid, *Africa Rising?* (см. сноску 49), p. 28.

⁷⁹ См. Ortiz and Cummins, *The Age of Austerity*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, working paper, 2013 p. 29; Center for Economic and Social Rights, Spain factsheet, 2012, p. 7.

⁸⁰ James S. Henry, *The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network, July 2012.

ей, – глобальный приток денежных средств в эти центры усугубляет глобальное неравенство⁸¹.

62. Действия государств, призванные содействовать налоговым злоупотреблениям и/или другим незаконным финансовым потокам или поощрять их с помощью законов о налоговой тайне или проведения такой политики, могут поставить под угрозу соблюдение ими международных обязательств в области прав человека, в частности в отношении международного сотрудничества и экономических, социальных и культурных прав⁸². Поэтому государства должны принимать согласованные и скоординированные меры против уклонения от уплаты налогов в глобальном масштабе в рамках своих внутригосударственных и экстерриториальных правозащитных обязательств и обязанности защищать население от нарушений прав человека со стороны третьих лиц, в том числе предприятий (см. выше пункты 1–35).

С. Пересмотр налогообложения компаний

63. Во многих странах предприятия облагаются налогами по очень низким ставкам, порой крайне выгодным крупным корпорациям, успех которых, по крайней мере отчасти, связан с наличием инфраструктуры, здоровой образованной рабочей силы и других ресурсов, накапливаемых за счет вложений государственных средств. Кроме того, многие крупные транснациональные корпорации в состоянии эффективно избегать налогообложения во многих странах, в том числе в странах, где они работают с большой прибылью.

64. Государства все чаще предоставляют корпорациям налоговые льготы (или "налоговые каникулы")⁸³ в конкурентной борьбе за привлечение иностранных инвестиций⁸⁴. Так, многие наименее развитые страны предлагают крайне выгодные налоговые соглашения иностранным инвесторам в секторах сельского хозяйства и горнодобывающей промышленности, исходя из того, что уровень конкуренции между странами за эти инвестиции очень высок⁸⁵. Эти стимулы заслуживают пристального анализа с точки зрения прав человека, поскольку они ограничивают доходы государства и объемы ресурсов, которые оно способно направить на осуществление прав. По некоторым оценкам, потери доходов в развивающихся странах могут достигать 138 млрд. долл. США в год⁸⁶. Расчеты

⁸¹ См. United States Government Accountability Office, *International Taxation: Large U.S. Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries in Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions*, December 2008, pp. 12-13.

⁸² A/HRC/25/52, пункт 42.

⁸³ По данным МВФ (Michael Keen and Mario Mansour, *Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization*, IMF Working Paper, 2009, p. 19) в Африке к югу от Сахары за период 1980–2005 годов доля стран, предоставляющих стимулы, выросла с 45% до 69%. Во многих развивающихся странах фактическая ставка налогообложения корпораций приблизилась к нулю или даже ушла в область отрицательных значений (S. M. Ali Abbas and Alexander Klemm, *A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies*, IMF Working Paper, 2012, p. 9).

⁸⁴ *Supporting the Development of More Effective Taxation Systems: a report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank*, 2011.

⁸⁵ UNCTAD, *Least Developed Countries Report 2013*, p. 136.

⁸⁶ ActionAid, *Give us a break: How big companies are getting tax-free deals*, June 2013.

во многих африканских странах показывают, что потери доходов от налоговых льгот составляли от 2% до 8% ВВП⁸⁷.

65. На самом деле доказательств того, что такие стимулы позволяют успешно привлекать инвестиции, довольно мало⁸⁸. Вполне вероятно, что во многих случаях инвестиции поступили бы даже без стимулов и что расходы на предоставление этих льгот могут и перевешивать выгоды от инвестиций⁸⁹. Кроме того, предоставление льгот имеет глобальные последствия, порождая "гонку на износ". Возникают также серьезные последствия с точки зрения права на получение информации, прозрачности и подотчетности, поскольку налоговые льготы зачастую тайно согласовываются на переговорах между правительством и соответствующей компанией, что создает условия для коррупции и слабого управления.

66. Порой стимулы принимают форму соглашения о "налоговой стабильности" или "предварительном установлении цен", которое подписывается с иностранными инвесторами, чтобы в течение длительного периода времени оградить их от будущих изменений ставок отечественного налогообложения. Соглашения такого рода также требуют внимательного анализа под углом зрения права прав человека, поскольку они сокращают объемы государственных ресурсов, независимо от меняющегося воздействия на права человека⁹⁰.

67. Как и в любом случае, когда государство, как утверждается, не использует максимум имеющихся ресурсов для выполнения обязательств в отношении постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, предоставление стимулов должно обосновываться четким изложением запланированного, конкретного и целенаправленного продвижения по пути осуществления прав человека, которого можно ожидать от их введения⁹¹. На государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в этом случае также ложится обязанность периодически подтверждать, что предоставление налоговых льгот корпорациям являлось наименее ограничительным вариантом политики с точки зрения экономических, социальных и культурных прав⁹².

D. Расширение вклада финансового сектора

68. Колоссальный рост финансового сектора в последние десятилетия и операции по спасению ряда компаний в период кризиса 2008–2009 годов порождают серьезную озабоченность в плане прав человека. Совершенно очевидно, что

⁸⁷ Tax Justice Network Africa and Christian Aid, *Africa Rising?* (см. сноску 49), p. 43.

⁸⁸ См. *ibid.* IMF, OECD et al, *Supporting the Development* (см. сноску 84), pp. 19-20; McKinsey Global Institute, *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies*, October 2003, p. 2; и ActionAid, *Give us a break* (см. сноску 86).

⁸⁹ Louis T. Wells Jr., Nancy J. Allen, Jacques Morisset and Neda Pirnia, "Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment: Are they Worth the Costs?", Occasional Paper 15, Foreign Investment Advisory Service, 2001.

⁹⁰ Согласно Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека государства безусловно обязаны "сохранять необходимую свободу маневра в сфере внутренней политики для соблюдения своих правозащитных обязательств в процессе достижения связанных с предпринимательством политических целей с другими государствами или предприятиями, например в рамках инвестиционных соглашений или контрактов" (принцип 9).

⁹¹ См. E/C.12/2007/1, пункт 8 а).

⁹² Там же, подпункты d) и e) пункта 8.

по крайней мере некоторая доля роста прибыльности была обусловлена именно рискованными операциями и привлечением заемных средств, что в конечном итоге приобрело чрезмерные масштабы и в результате потребовало осуществления огромных спасательных программ за счет государственных средств, которые можно было бы направить на сокращение масштабов нищеты и осуществление прав человека. Таким образом, избыточные прибыли сектора, по крайней мере частично, были получены за счет населения, ставки же налогообложения оставались на низком уровне. Владельцам, руководителям и кредиторам финансовых учреждений удалось получить максимальный выигрыш в период "бума", в то время как на плечи рядовых налогоплательщиков, которым и без того трудно приходилось в условиях политики жесткой экономии, ложились расходы на спасение рухнувшего финансового сектора⁹³. Недостаточно полный режим регулирования финансового сектора также играет свою роль в создании условий для агрессивных стратегий ухода от налогов или уклонения от них со стороны других субъектов, например с использованием структурированных финансовых инструментов⁹⁴, трансфертного ценообразования и переноса прибыли (см. ниже пункты 74–78).

69. Поэтому низкие налоговые требования к финансовому сектору и недостаточно жесткое регулирование его деятельности могут свидетельствовать о нежелании (а не неспособности) государства использовать максимальный объем имеющихся ресурсов. Повышение уровня налогообложения финансового сектора могло бы сыграть определенную роль в выправлении этого баланса и отбивать охоту идти на чрезмерный риск, которая и привела к кризису⁹⁵. В ряде стран (в том числе в Индии, Перу, Швеции и Южной Корее) введены налоги на определенные виды финансовых операций как способ повышения поступлений от финансового сектора, а также как барьер для спекулятивной коммерческой деятельности, которая генерирует риски для всего общества (в форме кризисов или колебаний цен на продукты питания и топливо). Кроме того, такое налогообложение может позволить государствам более эффективно выполнять ряд обязательств в области прав человека, в частности обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав⁹⁶.

Е. Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов при соблюдении прав

70. Природные ресурсы могут быть важным источником доходов, которые государство может использовать для выполнения своих обязательств в области прав человека. Однако финансовые и социальные выгоды эксплуатации природных ресурсов все больше обходят стороной население стран-производителей. В большинстве стран в добывающих отраслях непосредственно создается немного рабочих мест и эти отрасли лишь слабо связаны с мест-

⁹³ См. IMF, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Final Report for the G-20, June 2010, p. 9.

⁹⁴ OECD Forum on Tax Administration, *Building Transparent Tax Compliance by Banks*, 13 July 2009.

⁹⁵ Как отмечалось в ряде ответов на вопросник, разосланный Специальным докладчиком. См. Department of Economic and Social Affairs, *The potential of financial transaction taxes for development financing*, Policy Brief No. 38, July 2012.

⁹⁶ См. "A global financial transaction tax, a human rights imperative now more than ever", 14 May 2012; и Righting Finance Initiative, *Financial Transaction Tax: A Human Rights Imperative*, No. 3, 2012.

ными рынками⁹⁷. Зачастую эксплуатация природных ресурсов, отнюдь не приносящая выгод, сопровождается нарушениями прав человека и посягательствами на земли и средства к существованию общин, массовыми выселениями, загрязнением и деградацией окружающей среды, что может вылиться в нарушения прав на здоровье, питание, жилище и воду⁹⁸. Право населения на участие в принятии решений, касающихся природных ресурсов, часто нарушается, особенно в тех случаях, когда речь идет о земле, территориях и ресурсах коренных народов.

71. Кроме того, вполне законные выгоды в виде доходов нередко уходят за границу (порой в налоговые убежища)⁹⁹, чему способствует тот факт, что предприятиям добывающей промышленности часто не требуется раскрывать свои доходы по каждому отдельному проекту. Государственные доходы, полученные за счет налогообложения данного сектора, по-прежнему значительно ниже потенциального уровня¹⁰⁰; налоговые поступления во многих богатых ресурсами странах очень низки по сравнению со стоимостным объемом экспорта¹⁰¹.

72. Ситуация, в которой государство допускает или прямо осуществляет разработку природных ресурсов без обеспечения налогообложения справедливой доли доходов и/или направления этих средств на цели осуществления прав человека, может быть признаком неспособности мобилизовать достаточные ресурсы. Кроме того, чрезмерная зависимость от доходов от ограниченных природных ресурсов порождает обеспокоенность в отношении не только долгосрочной устойчивости, но и управления и подотчетности¹⁰².

73. Политические процессы и меры политики, на основании которых осуществляются поступление и распределение доходов от эксплуатации природных ресурсов, часто определяют возможность их направления на цели реализации экономических, социальных и культурных прав, сокращения масштабов нищеты и обеспечения социального развития. Рациональное макроэкономическое управление природными ресурсами с использованием таких инструментов, как стабилизационные фонды, политика в области обменного курса и кредитно-денежная политика, а также финансовая и промышленная политика, способствующая диверсификации, играют крайне важную роль в создании условий для инклюзивного устойчивого развития на базе эксплуатации природных ресурсов¹⁰³. Поэтому решения о добыче природных ресурсов требуют осторожности и должны приниматься с учетом экологических проблем и прав будущих поколений при уважении прав всего населения.

Е. Расширение международной помощи и сотрудничества

74. Для принятия эффективных и решительных мер в этих вопросах требуются согласованные усилия в рамках международного сотрудничества. В отсут-

⁹⁷ Africa Progress Panel, *Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives*, p. 63.

⁹⁸ См. там же и A/HRC/18/35.

⁹⁹ Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (см. сноску 97), p. 60.

¹⁰⁰ См. UNECA and African Union, *Minerals and Africa's Development*, 2011, p. 92; and *ibid.*, p. 63.

¹⁰¹ См. Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (см. сноску 97), p. 64.

¹⁰² См. например, Moore, "How Does Taxation Affect the Quality of Governance?" (см. сноску 63), p. 14, и Deborah Brautigam, Odd-Helge. Fjeldstad and Mick Moore (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, February 2008.

¹⁰³ Katja Hujo, *Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Opportunities and Challenges* (United Kingdom, Palgrave, May 2012).

ствие глобальных реформ действия на национальном уровне имеют свои пределы, что, правда, не освобождает никакое государство от обязательства привлекать максимальный объем имеющихся внутренних ресурсов для обеспечения постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Многие государства, безусловно, ограничены в возможностях при осуществлении усилий по введению прогрессивного налогообложения и пресечения незаконных финансовых потоков, которые можно было бы направить на борьбу с неравенством и содействие осуществлению экономических, социальных и культурных прав.

75. Глобализация и расширение трансграничных потоков товаров и капитала в огромной степени повышают вероятность того, что действия или бездействие одного государства могут повлиять на способность другого государства мобилизовывать государственные доходы, и расширяют диапазон путей и средств, которыми компании и частные лица могут воспользоваться для того, чтобы уклоняться или уходить от уплаты налогов¹⁰⁴. Незаконные финансовые потоки неизбежно предполагают наличие, по меньшей мере, двух стран. Поэтому налоговые законы и структуры одного государства могут подрывать национальную налоговую базу других государств и препятствовать применению прогрессивных ставок налогообложения и достижению перераспределительных целей, в конечном счете ставя под угрозу реализацию прав. Поэтому особенно остро стоит вопрос о необходимости активного сотрудничества государств по вопросам налоговой и финансово-бюджетной политики. В частности, на государства с высоким уровнем доходов, которые создают условия для налоговых злоупотреблений и незаконных финансовых потоков или не решают эту проблему, должна ложиться определенная ответственность за недостатки налоговых систем и систем государственных финансов в развивающихся странах и связанные с ними уровни бедности, пробелы в осуществлении прав человека и экономическое неравенство.

76. Хотя режим трансграничных финансовых потоков регулируется нормами некоторых международных договоров, их явно недостаточно с учетом характера современной глобализации предпринимательской деятельности. В результате наличия пробелов во взаимодействии различных налоговых систем и, в некоторых случаях, из-за применения двусторонних соглашений по вопросам налогообложения, доходы от трансграничных операций могут вообще не облагаться налогами или просто облагаться в недостаточной степени¹⁰⁵. Транснациональные корпорации имеют возможность осуществлять трансфертный перенос прибыли в другие государства – в том числе в налоговые убежища, где их реальное коммерческое присутствие не велико или его вообще нет, – чтобы воспользоваться ставками налогообложения, которые ниже, чем в стране формирования прибыли. Эта практика, из-за которой потери потенциальных налоговых поступлений как в развитых, так и в развивающихся странах исчисляются миллиардами долларов, известна как "эрозия налоговой базы и трансфертный перенос прибыли"¹⁰⁶.

77. Ежегодные потери африканских стран из-за трансфертных манипуляций с ценами оцениваются в 38 млрд. долл. США, что превышает размеры помощи в целях развития, поступающей в регион за тот же период¹⁰⁷. Данная проблема

¹⁰⁴ OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998, pp. 13-14; Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (см. сноску 97), p. 65.

¹⁰⁵ OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, 2013, p. 10.

¹⁰⁶ Christian Aid, *False Profits: robbing the poor to keep the rich tax-free*, 2009.

¹⁰⁷ Africa Progress Panel, *Africa Progress Report* (см. сноску 97), p. 65.

усугубляется нехваткой доступной информации о "бенефициарных правах собственности" (о конечном владельце компании, трастах и фондах) и тем фактом, что компании не обязаны представлять систематическую отчетность о доходах и деятельности в разбивке по странам.

78. Ввиду этого настоятельно требуется новый многосторонний налоговый режим, построенный на принципах налогового сотрудничества, а не конкуренции. При оказании более целенаправленной поддержки важную роль могут сыграть существующие механизмы, например Комитет экспертов по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения. Настало время решительно вставать на путь сотрудничества, руководствуясь при этом принципами прав человека.

V. Рекомендации

79. Государства должны в полной мере задействовать потенциал налоговой системы как инструмента для генерирования средств для выполнения обязательств в области прав человека и устранения дискриминации и неравенства. Принципы прав человека в отношении участия, прозрачности, подотчетности и недискриминации должны соблюдаться в рамках всего цикла мобилизации доходов. Для этого государства должны:

а) стремиться увеличить налоговые поступления в форме, совместимой с их правозащитными обязательствами в отношении недискриминации и равенства и шире направлять собранные средства на финансирование бюджетных расходов, способствующих осуществлению прав человека;

б) вкладывать финансовые ресурсы и политическую волю в укрепление национальных налоговых органов, добиваясь их технической и бюджетной автономии и обеспеченности кадрами специалистов;

в) расширять опору на личное прямое налогообложение и в процессе разработки всех налогов уменьшать их регрессивный эффект и гендерные перекосы;

г) тщательно продумывать пороговый уровень подоходного дохода, чтобы налоговая политика не ввергала тех, кто живет за чертой бедности или находится на грани, еще глубже в трясину нищеты;

д) периодически и при широком участии общественности проводить оценку налогово-бюджетной политики в разрезе прав человека, в том числе анализ распределительных последствий и налогового бремени, ложащегося на секторы с различным уровнем доходов и обездоленные группы населения;

е) проводить анализ структур, кодексов и инструментов налоговой сферы на предмет наличия явной и скрытой дискриминации по признаку пола, добиваясь, чтобы такие структуры, кодексы и инструменты не приводили к углублению существующего гендерного неравенства, в том числе в результате их влияния на неоплачиваемый труд по уходу;

ж) обеспечивать для населения доступ ко всем необходимым данным и информации по финансово-бюджетной политике и государственным доходам, в том числе от корпоративного сектора, и предусматривать такую информацию в соответствии с правом на получение информации;

h) принимать меры для того, чтобы все население могло понимать существо вариантов финансово-бюджетной политики, и создавать механизмы, основанные на принципах широкого участия, для обеспечения активного привлечения населения к разработке наиболее оптимальных вариантов политики;

i) принимать строгие меры борьбы с налоговыми злоупотреблениями, в частности со стороны корпораций и состоятельных физических лиц;

j) вводить систему полностью прозрачного общественного контроля над предоставлением и мониторингом налоговых льгот и периодически проводить анализ положительного эффекта для общества и соблюдения прав человека с привлечением широкой общественности, и особенно тех, кого это затрагивает в первую очередь; и воздерживаться от освобождения от налогов на определенный период и заключения соглашений о "налоговой стабильности", которые могут подрывать ответственность за меняющийся характер последствий для прав человека;

k) создавать доступные каналы обеспечения подотчетности и коррекции любого отрицательного влияния финансово-бюджетной политики на права человека, в том числе путем укрепления потенциала судебной системы и национальных учреждений по правам человека для рассмотрения вопросов финансово-бюджетной политики;

l) добиваться установления для добывающих отраслей соответствующих ставок налогообложения и при эксплуатации природных ресурсов обеспечивать защиту прав человека затрагиваемых общин и будущих поколений;

m) в инициативном порядке раскрывать информацию о договорах, концессиях и лицензионных соглашениях в добывающем секторе и связанную с этим информацию, в том числе об ожидаемых налоговых поступлениях и ставках роялти при поставке продукции на экспорт;

n) обеспечивать, чтобы государственные доходы от финансового сектора были соизмеримы с прибыльностью и рисками данного сектора; ввести налог на финансовые операции и рассмотреть вопрос о выделении средств конкретно для финансирования тех статей расходов, которые могут способствовать реализации прав человека;

o) вводить правила, лишаящие финансовый сектор возможности оказывать содействие при уклонении от налогов и трансфертном переносе прибыли.

80. Что касается международного сотрудничества и экстерриториальных последствий, то каждое государство должно воздерживаться от любых действий, которые сужают возможности другого государства мобилизовывать доходы в соответствии со своими обязательствами в области прав человека, а также сотрудничать в вопросах создания международной среды, позволяющей всем государствам осуществлять свои обязательства в области прав человека.

81. В интересах достижения упомянутой выше цели государства должны:

a) активно осуществлять международное сотрудничество в налоговых вопросах, создавая многосторонний режим налоговой прозрачности, позволяющий бороться с налоговыми злоупотреблениями;

b) ввести в действие четкие законы и правила с целью обеспечения того, чтобы компании, зарегистрированные на их территории, повсюду в своей деятельности уважали права человека, в том числе при использовании методов налогового планирования;

c) предоставлять, при наличии возможности и соответствующих запросов, финансирование и техническую помощь в целях укрепления возможностей налоговых органов в менее развитых странах собирать налоги и присоединяться к международным соглашениям, отвечающим их интересам;

d) создать систему более систематического и регулярного обмена информацией между налоговыми органами, заложив основы для формирования в конечном счете многосторонней глобальной системы автоматического обмена налоговой информацией;

e) поощрять работу форумов по вопросам сотрудничества в налоговой сфере, которые гарантируют участие развивающихся стран, и участвовать в работе таких форумов; в частности, выделять больше ресурсов для Комитета экспертов по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения, выступать в поддержку предоставления ему межправительственного статуса и поддерживать усилия по распространению его типовой конвенции об избежании двойного налогообложения доходов и капитала и Кодекса поведения в области сотрудничества в борьбе с международным уклонением и уходом от налогов;

f) принимать для всех транснациональных корпораций стандарты отчетности в разбивке по странам; в случае добывающих отраслей также обеспечивать соблюдение стандартов раскрытия информации в разбивке по проектам, таких как стандарты, закрепленные в Законе Додда-Франка о реформировании деятельности на Уолл-Стрит и защите потребителей и сопоставимом законодательстве Европейского Союза, и применять их ко всем компаниям добывающей отрасли, зарегистрированным на фондовых биржах этих стран;

g) принять рамочную основу, обязывающую государство полностью раскрывать информацию о бенефициарных правах собственности зарегистрированных компаний в национальных государственных реестрах;

h) включить обязательство согласовывать бюджетную политику с обязательствами в области прав человека в рамочную программу обеспечения устойчивого развития на период после 2015 года, в том числе посредством мобилизации справедливым образом достаточных государственных доходов, выделения ассигнований и их расходования в целях реализации прав человека для всех и укрепления общественного контроля и повышения уровня прозрачности, участия и подотчетности в вопросах финансово-бюджетной политики и борьбы с уклонением от налогов и незаконными финансовыми потоками.

82. Специальный докладчик рекомендует, чтобы международные экономические организации и финансовые учреждения, в частности МВФ, Европейский союз, Всемирный банк, Европейский центральный банк и Европейский банк реконструкции и развития:

a) при определении условий и мер в области финансово-бюджетной политики учитывали обязательства в области прав человека и последствия для прав человека; в частности, содействовали введению про-

грессивного, а не регрессивного налогообложения и обеспечивали предоставление всем государствам возможностей для проведения контрциклической финансово-бюджетной политики;

b) использовали свой весомый технический потенциал для оказания помощи правительствам в расширении пространства для маневра в бюджетной политике и возможностей в сфере перераспределения в соответствии с их обязательствами в области прав человека;

c) при определении стратегических рейтингов, установлении условий кредитования и выработке технических рекомендаций обеспечивать, чтобы они не вступали в противоречие с обязательствами принимающего государства в области прав человека.
