



ПЯТЫЙ КОМИТЕТ  
Одиннадцатая сессия

БЮДЖЕТНАЯ СМЕТА НА 1957 ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Учреждение Фонда уравнивания налогообложения  
Проблема местных и штатных подоходных налогов

Доклад Генерального Секретаря

1. Генеральный Секретарь представил Генеральной Ассамблее на десятой сессии предложения,<sup>1/</sup> согласно которым поступления по плану налогообложения персонала должны записываться в кредит счета Фонда уравнивания налогообложения, служащего целям освобождения от двойного налогообложения сотрудников Секретариата, обязанных с получаемых окладов платить также подоходный налог в своих странах. Этими предложениями предусматривалось, что суммы, записанные в кредит Фонда уравнивания налогообложения, будут проводиться по вспомогательным счетам каждого из государств-членов Организации (пропорционально его годовым взносам) и что по выплатам сотрудникам, произведенным в порядке их освобождения от двойного налогообложения, будут дебетоваться вспомогательные счета взимающих налоги членов Организации; таким образом, оплата расходов по освобождению от двойного налогообложения будет происходить не за счет общего бюджета Организации (как это было до сих пор), а за счет кредитового сальдо, которым по счету Фонда уравнивания налогообложения располагает то государство, которое взимает национальный подоходный налог.

---

<sup>1/</sup> А/С.5/643.

2. Резолюцией 973(X) Генеральная Ассамблея приняла это предложение с поправкой, предусматривающей исключение до поры до времени "любого местного или штатного подоходного налога". Эта поправка была предложена представителем Соединенных Штатов Америки, заявившим, что в данное время его правительство не может согласиться на то, чтобы кредитовое сальдо, которым оно располагает по своему вспомогательному счету Фонда уравнивания налогообложения, использовалось для возмещения подоходного налога, взимаемого, например, штатом Нью-Йорк. Представитель Генерального Секретаря указал, что эта поправка не может иметь практических финансовых последствий в 1956 году, так как штатные налоги за этот год во всяком случае не будут возмещены ранее 1957 года. Если, однако, это постановление не будет изменено Генеральной Ассамблеей на одиннадцатой сессии, то расходы по возмещению сотрудникам штатных налогов, исчисляемые за 1956 год в сумме 160 000 долл., лягут на бюджет Организации, а не на Фонд уравнивания налогообложения. Представитель Соединенных Штатов пояснил, что принятие предложенной им поправки должно дать Генеральному Секретарю время для дальнейшего изучения вопроса согласно пожеланию, высказанному Консультативным комитетом.<sup>2/</sup>

3. Консультативный комитет исходил из соображения, что при составлении плана уравнивания налогообложения, предусматривающего "национальные" налоги, Генеральный Секретарь конкретно не упомянул о налогах, взимаемых теми или иными местными властями или входящими в государство штатами. Комитет поэтому высказал пожелание, чтобы Генеральный Секретарь подверг этот вопрос дальнейшему изучению и представил Генеральной Ассамблее на одиннадцатой сессии доклад о мерах, направленных к разрешению этой проблемы.<sup>3/</sup> Представитель Генерального Секретаря указал Пятому комитету, что в своем предложении Генеральный Секретарь в действительности имел в виду возмещение штатных налогов в согласии с установившейся практикой и с

<sup>2/</sup> Пятый комитет, Краткие отчеты, A/C.5/SR.521, пункты 38 и 39.

<sup>3/</sup> A/3035, пункт 8.

определением, утвержденным Генеральной Ассамблеей в 1949 году. Генеральный Секретарь, как его представитель пояснил, отдавал себе, однако, отчет в том, что с вопросом о штатном подоходном налоге связаны некоторые проблемы, касающиеся принципов и политики, которые заслуживают, быть может, дальнейшего изучения. Генеральный Секретарь хотел найти решение, могущее, поскольку это возможно, устранить существующие затруднения и, в то же время, соответствующее принципам, по которым Генеральная Ассамблея уже высказалась. Генеральный Секретарь выразил намерение представить окончательные предложения по этому предмету на одиннадцатой сессии Генеральной Ассамблеи в надежде, что сможет быть найдено полное и окончательное решение проблемы, отвечающее интересам всех членов Организации.<sup>4/</sup>

4. Поэтому Генеральный Секретарь представляет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи настоящий доклад.

## I

### ПРОБЛЕМА РАВЕНСТВА В ОТНОШЕНИИ СОТРУДНИКОВ СЕКРЕТАРИАТА

5. Обращаясь прежде всего к политике в отношении персонала Организации, Генеральный Секретарь считает, что, даже если система уравнивания налогообложения и не будет распространена на штатные налоги, возмещение этих налогов сотрудникам должно продолжаться. В докладе Пятого комитета об Использовании поступлений по плану налогообложения персонала содержится следующее:

"Если поправка Соединенных Штатов будет одобрена, то, по мнению Генерального Секретаря, это не должно изменить в какой-либо степени первоначальное решение Ассамблеи, что такие налоги

---

<sup>4/</sup> Пятый комитет, Краткие отчеты, A/C.5/SR.521, пункт 40; Доклад Пятого комитета, A/3104, пункт 9.

подлежат возмещению и что за неимением противоположного решения возмещаемые таким образом суммы должны предусматриваться в обыкновенном бюджете, а не дебетоваться по фонду уравнивания налогового обложения". (А/3104, пункт 9).

6. Как представитель Генерального Секретаря подчеркнул перед Пятым комитетом, Организация в интересах соблюдения принципа равенства в отношении сотрудников Секретариата всегда возмещала такие налоги, и Ассамблея официально утвердила этот принцип постановлением, до сих пор остающимся в силе.<sup>5/</sup> Это постановление было, в действительности, принято на основании пересмотра, которому политика возмещения была подвергнута Генеральным Секретарем, Апелляционной коллегией, Консультативным комитетом и Пятым комитетом. Оно было принято Генеральной Ассамблеей в порядке официального толкования ее резолюции 13(I) от 13 февраля 1946 г. на том основании, что персонал Секретариата не может быть разделен на сотрудников, освобожденных, и на сотрудников, не освобожденных от уплаты налогов, "без того чтобы это не отразилось самым серьезным и неблагоприятным образом на его моральном состоянии", что штатные налоги слишком значительны по своей сумме, чтобы в случае невозмещения их не создалось серьезного неравенства, и что, следовательно, возмещение этих налогов необходимо для обеспечения равенства в отношении сотрудников Секретариата в соответствии с основными положениями резолюции 13(I).<sup>6/</sup>

7. Принятие теперь какого-либо предложения противоположного характера будет противоречить этому основному принципу и создаст затруднения в отношении персонала, поскольку оклады сотрудников Секретариата, являющихся гражданами одного государства, окажутся подвергнутыми значительному сокращению. Это могло бы также повлечь за собой некоторые юридические затруднения в отношении ряда контрактов, так как при приеме на службу, производившемся до ноября 1947 г.,

<sup>5/</sup> Пятый комитет, Краткие отчеты, А/С.5/SR.518, пункт 59.

<sup>6/</sup> Документы А/С.5/329, пункт 9 и приложение Е; Пятый комитет, Краткие отчеты, А/С.5/SR.213, пункт 47, и А/С.5/SR.214, пункты 2, 3 и 4; А/1232, пункты 24 и 25.

предусматривалось возмещение налогов, взимаемых с окладов, которые получают от Организации Объединенных Наций. Затруднения должны возникнуть, потому что принятие такого противоположного предложения не будет связано с изменением условий для всех, основанным на предусмотренном в контрактах изменении Положения о персонале, а отразится на условиях контрактов лишь ограниченной группы сотрудников. В таком образе действий может быть усмотрена дискриминация.

## II

### ДИЛЕММА, СТОЯЩАЯ ПЕРЕД ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕЙ

8. Если, как Генеральный Секретарь считает правильным, будет признано, что принцип равенства в отношении сотрудников должен оставаться в силе, основным вопросом для Генеральной Ассамблеи должен быть вопрос о выборе одного из альтернативных практических решений. Это - вопрос о том, считает ли Генеральная Ассамблея в свете всех имеющихся перед ней данных приемлемым, чтобы расход по возмещению штатных налогов продолжали нести все члены Организации, или же она предпочитает, чтобы правительства тех государств-членов Организации, в государственно-территориальных подразделениях которых эти налоги взимаются, несли соответствующие расходы в порядке, предусмотренном по фонду уравнивания налогообложения. Так как это практический вопрос внутреннего распределения средств, Генеральная Ассамблея может избрать любое из этих альтернативных решений без нарушения каких-либо принципов международного или конституционного права.

9. В связи с этим следует отметить, что возражение, выдвинутое на десятой сессии Генеральной Ассамблеи в Пятом комитете представителем Соединенных Штатов (см. выше, пункт 2), не представляется основанным на конституционных взаимоотношениях между федеральным правительством и государственно-территориальными подразделениями страны. В связи с фондом уравнивания налогообложения на государственно-территориальные подразделения какого-либо государства-члена Организации не налагается

обязательство соблюдать какой бы то ни было договор или другое международное соглашение, или же выполнять предусмотренные в нем федеральные обязательства, или издавать какие бы то ни было штатные законы.

10. Точно так же следует иметь в виду, что нет речи о том, чтобы требовать от имеющего федеративное государственное устройство члена Организации уплаты каких бы то ни было сумм правительствам его государственно-территориальных подразделений. Было бы даже неправильно говорить о принятии федеральным правительством любого государства-члена Организации на себя "ответственности по возмещению" налогов, уплачиваемых властям входящего в федерацию штата.<sup>1/</sup> Вопрос заключается в том, должны ли эти расходы Организации Объединенных Наций оплачиваться за счет обыкновенного бюджета за счет Фонда уравнивания налогообложения или же каким-либо иным образом. Если Генеральная Ассамблея предпочтет Фонд уравнивания налогообложения, это, по мнению Генерального Секретаря, не должно вызвать со стороны членов Организации, имеющих федеративное устройство, возражений правового порядка на том лишь основании, что эти государства будут через посредство Фонда полностью возмещать налоги, взимаемые с их служащих в Секретариате граждан в отдельных входящих в федерацию штатах. Конечно, расходование федеральных средств таким путем будет косвенно связано с суммами, уже уплоченными отдельными лицами в входящем в федерацию штате, но в этом нет ничего нового. В принципе совершенно такое же положение существует уже в течение ряда лет. Правительство Соединенных Штатов уже оплачивает около одной трети расходов по возмещению штатных налогов; поэтому представляется нереальным видеть в использовании Фонда уравнивания налогообложения для покрытия полной суммы этих расходов что-либо формально или юридически новое.

---

<sup>1/</sup> Пятый комитет, краткий отчет № 518, пункт 62.

11. Таким образом, как было сказано выше, основным вопросом, стоящим перед Генеральной Ассамблеей, является вопрос о том, должны ли лежащие на Организации Объединенных Наций дополнительные расходы по возмещению налогов, взимаемых с некоторых сотрудников ее Секретариата в территориально-государственных подразделениях того или иного государства-члена Организации, пропорционально оплачиваться всеми членами Организации или, наоборот, только теми из них, в территориально-государственных подразделениях которых эти налоги взимаются.

12. Если Генеральная Ассамблея решит, что эти расходы должны нести на себе все государства-члены Организации, перед ней станет дальнейший вопрос о бюджетных методах, которые должны применяться. Дебетование по расходам по возмещению может, <sup>как теперь,</sup> проводиться по обыкновенному бюджету, или же эти расходы могут в первую очередь сниматься с поступлений по плану налогообложения персонала, до перенесения каких-либо сумм на счет Фонда уравнивания налогообложения. Второй метод может быть более логичным с точки зрения назначения налогообложения персонала.

13. Если Генеральная Ассамблея решит, что расходы должны оплачиваться теми государствами-членами Организации, государственно-территориальные подразделения которых взимают соответствующий налог, эта операция легко сможет производиться через посредство Фонда уравнивания налогообложения. Структура этого Фонда такова, что штатные налоги могут быть включены почти без затруднений для заинтересованных государств-членов Организации. Налоги, уплачиваемые сотрудниками Секретариата в государственно-территориальном подразделении члена Организации, будут проводиться по счету налогообложения персонала и такой же суммой будет дебетоваться вспомогательный счет соответствующего члена Организации. В результате соответственно меньшая сумма будет зачтена в счет взносов, следуемых Организации от данного государства согласно финансовым положениям. Таким образом, лишний раз станет ясно, что, хотя штатные налоги

будут автоматически отражаться на взносах, производимых государствами на покрытие расходов Организации, конституционные или финансовые взаимоотношения между общенациональными и штатными правительствами соответствующих государств-членов Организации останутся незатронутыми. Федеральное правительство не будет фактически "возмещать" штатный налог.

14. Если Генеральная Ассамблея решит продолжать и в будущем проводить разграничение между федеральными и штатными налогами, взимаемыми с дохода, получаемого от Организации Объединенных Наций, то, по мнению Генерального Секретаря, это для нее должно быть вопросом лишь практического удобства, а не мотивироваться тем, что Фонд якобы не может быть использован в связи с налогами, взимаемыми государственно-территориальными подразделениями членов Организации. Работа Организации в целом ряде областей, не связанных с налогообложением сотрудников Секретариата, пострадает, если Генеральная Ассамблея последует за некоторыми делегациями <sup>8/</sup> и начнет, например, считать, что между Организацией Объединенных Наций и штатом Нью-Йорк существуют такие же взаимоотношения и такие же права и обязанности в отношении заключения соглашений, какие существуют между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами.

---

<sup>8/</sup> Пятый комитет, Краткий отчет № 521, пункт 43.



III

ПРОБЛЕМА СПРАВЕДЛИВОСТИ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ  
ОРГАНИЗАЦИИ

15. Фонд уравнивания налогообложения был учрежден, потому что политика общего возмещения подоходного налога восстановила необходимое по мнению Генеральной Ассамблеи равенство между сотрудниками Секретариата, но не обеспечила соблюдение другого также подчеркнутого Генеральной Ассамблеей<sup>9/</sup> важного принципа справедливости в отношении государств-членов Организации. Под справедливостью, в смысле придаваемом в данном контексте этому термину Генеральной Ассамблеей, следует понимать установление равенства в положении членов Организации, взимающих налоги с официальных окладов, получаемых их гражданами от Организации Объединенных Наций, и членов Организации, таких налогов не взимающих. Фонд уравнивания налогообложения был поэтому задуман как средство для восстановления, в этом смысле, справедливости в отношении государств-членов Организации, как освобождающих, так и не освобождающих своих граждан от уплаты налогов с их официальных окладов.<sup>10/</sup> Поскольку надлежит и впредь возмещать налоги, уплачиваемые в государственно-территориальных подразделениях членов Организации, в которых право взимания налогов осуществляется несколькими органами власти, Фонд уравнивания налогообложения не восстанавливает полностью справедливость в упомянутом выше смысле в положении этих государств по сравнению с теми, в которых только один орган власти имеет право взимать налоги или же освобождать от какого бы то ни было налогообложения официально получаемый доход.

---

<sup>9/</sup> Резолюции 13(I) от 13 февраля 1946 года; 78(I) от 7 декабря 1946 года; 160(II) от 20 ноября 1947 года; 239C(III) от 18 ноября 1948 года.

<sup>10/</sup> Доклад Генерального Секретаря, в котором излагается этот план, документ A/C.5/584, пункт 9.

16. Далее, Фонд уравнивания налогообложения должен был воздействовать на тех членов Организации, которые еще не стали участниками Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций и не приняли альтернативных мер к освобождению сотрудников от уплаты налогов.<sup>11/</sup> Поэтому представляется, что любая система, направленная к восстановлению в этой области справедливости в отношении членов Организации, посредством ли отдельных мероприятий членов Организации или же плана уравнивания налогообложения, принятого Генеральной Ассамблеей, должна уравнять бремя и привести взносы членов Организации, не освобождающих своих граждан от уплаты налогов, в соответствие с взносами членов Организации, соблюдающих Конвенцию.

17. В связи с этим Генеральный Секретарь считает существенным то обстоятельство, что в разделе 18b Конвенции предусматривается, что должностные лица "освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им Объединенными Нациями". Это освобождение распространяется на все налоги, взимаемые с такого дохода. Здесь нет никаких оговорок, да и трудно было бы подвергнуть это освобождение от налогов ограничениям, не лишая Конвенцию ее смысла; иначе была бы допущена несправедливость как в отношении государств-членов Организации, так и в отношении сотрудников Секретариата. Это представляется ясным, если принять во внимание тот факт, что в различных государствах-членах Организации установление подоходного налога может производиться органами государственной власти различного порядка. В Соединенных Штатах наиболее высокий подоходный налог, оказывается, взимается федеральными властями, тогда как в штатах налоги, если их вообще взимают, ниже. Но у других членов Организации положение может быть обратным. Фактически никогда не возникало никаких сомнений относительно того, что раздел 18b распространяется на любой вид подоходного налога, независимо от того, взимается ли он центральным правительством или правительством одного из государственно-территориальных подразделений и взимается ли он в метрополии или

---

<sup>11/</sup> Резолюция 893(IX); ср. резолюцию 160(П).

в какой-либо заморской территории. Интересно отметить, что на той же сессии, на которой Генеральная Ассамблея утвердила Конвенцию, она утвердила также почти идентичный проект Соглашения с Швейцарией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций.<sup>12/</sup> В тех же выражениях, что в разделе 18b Конвенции, в разделе 15b этого Соглашения оклады, выплачиваемые должностным лицам Организации Объединенных Наций, освобождаются от налогообложения, хотя, как известно, в Швейцарии, как правило, органами власти, устанавливающими налоги, являются кантональные или коммунальные органы, а не федеральные. Поэтому отказ от использования фонда уравнивания налогообложения в отношении подоходного налога, взимаемого местными или штатными органами власти, может повести, по крайней мере в принципе, к серьезной аномалии.

#### IV

#### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

18. Предшествующие части настоящего доклада могут быть суммированы следующим образом:

а) Существующие принципы равенства среди сотрудников Организации, установленные Генеральной Ассамблеей, требуют, чтобы в тех случаях, когда с окладов сотрудников взимаются налоги в государственно-территориальных подразделениях членов Организации, соответствующие суммы либо вычитались из их взносов по плану налогообложения персонала, либо возмещались.

б) По существу, перед Генеральной Ассамблеей стоит чисто практический вопрос о том, следует ли сохранить настоящую систему, при которой расходы по возмещению налогов, взимаемых штатом Нью-Йорк, оплачиваются всеми членами Организации Объединенных Наций, или же следует для уплаты штатных и местных налогов пользоваться фондом уравнивания налогообложения. Этот вопрос не касается конституционных взаимоотношений между федерацией и штатом, а является лишь вопросом об альтернативных способах финансирования некоторых расходов

---

<sup>12/</sup> Резолюция 98(I); текст United Nations Treaty Series, Vol. 1, p. 163.

Организации.

с) Использование фонда для возмещения штатных налогов соответствует принципу справедливости в отношении государств-членов Организации Объединенных Наций в том смысле, в котором этот термин употребляется в пункте 15. С точки зрения Организации налоги эти не отличаются от федеральных ни по своей юридической природе, ни по значению, которое они имеют для сотрудников. Фонд является методом уравнительного распределения среди членов Организации бремени, которое создается в результате неприменения Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, предусматривающей безусловное освобождение официально получаемого дохода как от национальных, так и от провинциальных налогов. В том виде, в котором фонд спроектирован, он вполне пригоден для возмещения штатных налогов почти без затруднений для федеральных правительств.

19. Генеральный Секретарь понимает, что вопрос о том, как и в какой мере в отношении государств-членов Организации Объединенных Наций должен соблюдаться принцип справедливости, решается Генеральной Ассамблеей. Он считает, однако, что вышеизложенные соображения говорят в пользу предоставления и впредь освобождения от двойного обложения в случаях уплаты местных или штатных налогов, и в пользу покрытия этих расходов из фонда уравнивания налогообложения. Таким путем могут быть соблюдены оба основных принципа - равенства среди сотрудников Организации и справедливости в отношении государств-членов Организации. Эта цель может быть достигнута посредством исключения из пункта 4 принятых в резолюции 973(X) постановлений о фонде уравнивания налогообложения слов "за исключением любого местного или штатного подоходного налога". Таким путем налоги, уплачиваемые сотрудниками Секретариата в государственно-территориальном подразделении члена Организации, будут возмещаться по счету налогообложения персонала, и такой же суммой будет дебетоваться вспомогательный счет соответствующего члена Организации.

20. Если, однако, по соображениям, выходящим за рамки настоящего доклада, Генеральная Ассамблея решит проводить различие между налогами, взимаемыми с дохода, получаемого от Организации Объединенных Наций, федеральными властями и властями входящих в федерацию штатов, она должна будет также решить, должен ли этот расход покрываться из обыкновенного бюджета, или же оплачиваться каким-либо иным образом, как, например, в порядке преимущественного зачета поступлений по плану налогообложения персонала.

-----