

**Организационная сессия 2008 года**

14 января, 5–8 февраля и 29–30 апреля 2008 года

Пункт 2 повестки дня

**Утверждение повестки дня и другие
организационные вопросы****Доклад о финансировании Комитета экспертов по
международному сотрудничеству в налоговых вопросах*****Доклад Генерального секретаря****Введение**

1. На своей второй ежегодной сессии в ноябре 2006 года Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах рассмотрел вопросы, касающиеся финансирования его работы, в том числе работы его подкомитетов и рабочих групп. В своем докладе Экономическому и Социальному Совету Комитет рекомендовал для принятия Советом проект резолюции, в котором содержалась просьба принять необходимые меры с целью предусмотреть в бюджете по программам Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 2008–2009 годов дополнительные ресурсы, требуемые для:

а) проведения очных совещаний подкомитетов и рабочих групп, уделяя особое внимание обеспечению полного и эффективного участия членов этих подкомитетов из развивающихся стран и стран с переходной экономикой и отдавая приоритет подкомитетам по определению понятия «постоянное представительство» и по ненадлежащему использованию договоров;

б) организации в развивающихся странах и странах с переходной экономикой практикумов по вопросам укрепления потенциала.

2. Для рассмотрения Экономическим и Социальным Советом на его возобновленной основной сессии в октябре 2007 года было подготовлено заявление о последствиях рекомендаций, содержащихся в докладе Комитета, для бюджета по программам. Рассмотрев доклад и рекомендации Комитета и заявление о

* Задержка с представлением настоящего доклада вызвана тем, что поручение о его подготовке было дано в конце 2007 года (на возобновленной основной сессии Совета) и потребовало обстоятельных консультаций между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и Отделом по планированию программ и бюджету.



бюджетных последствиях, Совет в своей резолюции 2007/39 просил Генерального секретаря подготовить всеобъемлющий доклад, касающийся финансирования работы Комитета, в том числе работы его подкомитетов, принимая во внимание вопросы, поднятые Комитетом на его второй сессии, для рассмотрения Советом на его организационной сессии 2008 года.

История вопроса

Учреждение Комитета и его мандат

3. В подпункте (d) своей резолюции 2004/69 Экономический и Социальный Совет учредил Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах и поручил ему:

«i) постоянно держать в поле зрения и по мере необходимости обновлять *Типовую конвенцию Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами*¹ и *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries* («Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами»)²;

ii) служить форумом для проведения диалога в целях укрепления и поощрения международного сотрудничества в области налогообложения между национальными налоговыми органами;

iii) изучать, как новые и возникающие вопросы влияют на международное сотрудничество в области налогообложения, и готовить оценки, комментарии и соответствующие рекомендации;

iv) выносить рекомендации по вопросам укрепления потенциала и оказания технической помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой;

v) при рассмотрении всех вышеуказанных вопросов уделять особое внимание положению развивающихся стран и стран с переходной экономикой».

4. В состав Комитета входят 25 членов, действующих в личном качестве, кандидатуры которых предлагаются правительствами. Кандидатуры членов, которые назначаются Генеральным секретарем после уведомления Совета сроком на четыре года, предлагаются из числа специалистов в вопросах налоговой политики и налоговой администрации, представляющих различные налоговые системы, с должным учетом справедливого географического распределения. Срок полномочий нынешнего состава Комитета заканчивается в конце июня 2009 года.

5. Комитет проводит свою ежегодную сессию продолжительностью пять рабочих дней в Женеве.

¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.01.XVI.2 (самое последнее издание).

² ST/ESA/PAD/SER.E/37 (самое последнее издание). Предыдущее издание: United Nations publication, Sales No. E.79.XVI.3.

6. До настоящего времени основная работа Комитета была связана с обновлением *Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами* (2001 год), в том числе его комментариев к тексту Типовой конвенции, и *Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами* (2003 год). Такая направленность работы вызвана сочетанием ограниченных ресурсов, имеющихся в распоряжении Комитета, и насущной необходимостью обновления обоих изданий с учетом таких происходящих в настоящее время изменений, как рост электронной торговли и повышение значимости международной торговли услугами, а также таких проблем, как распространение практики международного налогового планирования, с соответствующим воздействием на процесс развития.

7. Комитет является единственным в подлинном смысле слова глобальным форумом по налоговым вопросам, деятельность которого основывается на принципе сотрудничества с ориентацией на конкретные результаты. В его работе по обновлению Типовой конвенции Организации Объединенных Наций и Руководства достигнуты следующие основные результаты:

а) завершена работа над составлением новой важной статьи (с комментарием), касающейся взаимопомощи в вопросах сбора задолженности по налогам, для включения в следующий вариант Типовой конвенции;

б) завершена в основном работа над составлением пересмотренного комментария к статье 5, касающегося деловой «активности» представительства в стране, которая является необходимым критерием для обложения прибылей налогом в этой стране («принцип постоянного представительства»). При обновлении не только учитываются изменения, например рост электронной торговли, но и уточняются вопросы практического применения этой статьи в налоговых договорах, основанных на Типовой конвенции Организации Объединенных Наций;

в) согласован порядок применения налоговых договоров к исламским финансовым инструментам с внесением последующих поправок в Типовую конвенцию и Руководство;

г) почти завершена работа подкомитета по «ненадлежащему использованию налоговых договоров», который рассматривал такие вопросы, как характер злоупотребления налоговыми договорами и меры по борьбе с ним и взаимосвязь между обязательствами, предусмотренными в налоговых договорах, и внутригосударственными законами по борьбе с таким злоупотреблением.

8. Подготовлены также первоначальные материалы и проведены первоначальные обсуждения по вопросам улучшения практики урегулирования споров по международным налоговым вопросам, совершенствования положений, касающихся обмена информацией (включая разработку возможного кодекса поведения по борьбе с уклонением от налогов) и общего обновления Руководства и комментариев.

9. Ежегодная сессия Комитета является также форумом, на котором высказываются замечания по предложениям сторон, участвующих в Международном диалоге по налогообложению (в частности, Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и развития), в части, касающейся

вопроса о налогообложении проектов развития, т.е. вопроса о том, следует ли освобождать такие проекты от налогообложения.

10. Поддержку Комитету оказывает небольшой специализированный технический секретариат в составе одного старшего сотрудника по экономическим вопросам (С-5) и одного сотрудника по экономическим вопросам (С-3). Один сотрудник категории общего обслуживания оказывает, как часть своих функций, секретариатскую и административную поддержку. Начальник Сектора по анализу политики и развитию Управления по финансированию развития (Д-1) отвечает за общее руководство этой работой и выполняет функции Секретаря Комитета. Секретариат отвечает за подготовку и последующую деятельность по итогам ежегодных сессий Комитета и межсессионных совещаний его подкомитетов и рабочих групп. Он готовит материалы, испрошенные Комитетом, оказывает содействие подкомитетам и рабочим группам в подготовке материалов для рассмотрения Комитетом, обменивается информацией с членами Комитета и наблюдателями о событиях, имеющих отношение к его работе, готовит рекомендации и доклады о работе Комитета, в том числе во взаимодействии с другими областями работы Секретариата. Он готовит также материалы по налоговым вопросам для включения в доклады по вопросам финансирования развития и организует совещания групп экспертов, «круглые столы», дискуссионные форумы, семинары и брифинги по вопросам налогообложения и развития, а также побочные мероприятия во время сессий Экономического и Социального Совета.

11. В настоящем докладе рассматривается вопрос о финансировании двух основных областей работы Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, а именно: а) методов его работы, в частности работы его подкомитетов и рабочих групп; и б) мероприятий по укреплению потенциала, область, в которой Совет предложил Комитету принять необходимые меры в поддержку развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

А. Методы работы Комитета

12. На своей первой сессии в 2005 году Комитет постановил в случае необходимости создавать специальные подкомитеты, которые в течение всего года под руководством Бюро и при поддержке секретариата занимались бы подготовкой пунктов повестки дня и определением требуемой вспомогательной документации, включая просьбы о подготовке материалов независимыми экспертами, для рассмотрения на очередной сессии Комитета. В состав подкомитетов и рабочих групп входят члены Комитета и независимые эксперты, являющиеся специалистами в соответствующих областях налогообложения.

13. В своей резолюции 2006/48 Экономический и Социальный Совет отметил, что были созданы четыре подкомитета по следующим вопросам существа: ненадлежащее использование договоров (которое ранее называлось «злоупотребления договорами»), взаимопомощь в вопросах сбора задолженности по налогам, определение понятия «постоянное представительство» и обмен информацией, и две рабочие группы — по международному налоговому арбитражу и Руководству по ведению переговоров, касающихся заключения двухсторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами.

14. На своей второй ежегодной сессии, состоявшейся в 2006 году, Комитет учредил новый Подкомитет по урегулированию споров (взамен бывшей рабочей группы по налоговому арбитражу) и новую рабочую группу по исламским финансовым инструментам, а Подкомитет по взаимопомощи в вопросах сбора задолженности по налогам завершил свою работу. На своей третьей ежегодной сессии, состоявшейся в 2007 году, Комитет учредил новый Подкомитет по исламским финансовым инструментам (взамен бывшей рабочей группы по исламским финансовым инструментам) и новую Рабочую группу по общим вопросам в связи с пересмотром комментариев (взамен бывшей целевой группы по пересмотру комментариев). Следует отметить, что по мере завершения подкомитетами и рабочими группами своей работы они, как ожидается, будут заново учреждаться для рассмотрения других аспектов обновления Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении и решения других возникающих вопросов сотрудничества в области налогообложения.

15. В настоящее время имеется семь подкомитетов и рабочих групп, занимающихся следующими вопросами:

- a) Подкомитет по ненадлежащему использованию договоров;
- b) Подкомитет по определению понятия «постоянное представительство»;
- c) Подкомитет по обмену информацией, включая возможный кодекс поведения в области сотрудничества в борьбе с международным уклонением от налогов;
- d) Рабочая группа по пересмотру Руководства Организации Объединенных Наций по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения;
- e) Подкомитет по урегулированию споров;
- f) Подкомитет по режиму, применимому к исламским финансовым инструментам;
- g) Рабочая группа по общим вопросам в связи с пересмотром комментариев (целевая группа, которая была заново учреждена в виде рабочей группы на третьей ежегодной сессии Комитета в 2007 году).

16. В своей резолюции 2006/48 Экономический и Социальный Совет признал, что для рассмотрения вопросов, относящихся к повестке дня, на постоянной основе подкомитеты должны пользоваться, когда это возможно, электронными средствами связи, хотя по соображениям обеспечения эффективности работы этих комитетов в будущем может потребоваться проведение очных совещаний. Необходимость в проведении таких совещаний должна определяться координатором подкомитетов и рабочих групп. Несмотря на широкое использование на данный момент электронных средств связи, Комитет в самом последнем докладе выразил свое мнение о том, что настало время для проведения этих очных совещаний, поскольку сейчас рассматриваются некоторые из наиболее сложных технических вопросов и правовых понятий.

17. В 2007 году были проведены два таких совещания подкомитетов по ненадлежащему использованию договоров (Пекин, апрель 2007 года) и по опре-

делению понятия «постоянное представительство» (Осло, июнь 2007 года)³. Эти совещания были проведены в связи с твердым признанием необходимости урегулирования как более общих разногласий, так и других редакционных вопросов, имеющих большую важность для документа, которым законодатели, администраторы, налогоплательщики и судьи будут скорее всего очень внимательно пользоваться при толковании положений налоговых договоров, основанных на Типовой конвенции Организации Объединенных Наций.

18. При составлении новой редакции Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении и комментариев к ней Комитет во многом полагается на варианты и конкретные формулировки, представляемые подкомитетами и рабочими группами, которые должны быть внимательно проанализированы Комитетом в целом. Кроме того, Комитет изо всех сил старается подготовить новую редакцию текста Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении и комментариев к ней к середине 2009 года до завершения срока полномочий своих нынешних членов, который истекает в конце июня 2009 года.

19. Совещание Подкомитета по ненадлежащему использованию договоров проходило в Пекине с 4 по 7 апреля 2007 года с участием четырех членов Подкомитета при поддержке одного сотрудника Секретариата. Два члена Подкомитета не смогли присутствовать, а третий член смог принять участие в обсуждениях по телефону в течение одного часа. Совещание Подкомитета по определению понятия «постоянное представительство» проходило в Осло 14 и 15 июня 2007 года с участием пяти членов Подкомитета и при поддержке одного сотрудника Секретариата. Четыре члена Подкомитета не смогли принять участие в совещании. Второе совещание Подкомитета по «постоянному представительству» состоялось 11–13 февраля 2008 года в Кейптауне, Южная Африка. В работе совещания участвовали четыре из восьми членов Подкомитета при поддержке одного сотрудника Секретариата.

Финансирование методов работы Комитета

20. По разделу 9 «Экономические и социальные вопросы» бюджета по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов ассигнована сумма в размере 324 600 долл. США на поддержку участия членов Комитета в его ежегодных сессиях, проводимых в Женеве. Из этой суммы оплачиваются билеты на самолет и суточные для 25 членов Комитета. Члены Комитета не получают ни вознаграждения, ни гонораров за любую работу, проводимую в интересах Организации Объединенных Наций.

21. Финансовых средств на межсессионные совещания подкомитетов и рабочих групп в регулярном бюджете не ассигновано. Что касается совещаний, проведенных в 2007 году, то для обеспечения полного участия подкомитетам приходилось полагаться на добрую волю своих членов и на финансирование, обеспечиваемое их нанимателями. Это создает определенное напряжение между выполнением членами Комитета обязанностей экспертов в своем личном качестве и их зависимостью от финансовой поддержки своих нанимателей. Кроме того, в результате этого в невыгодном положении оказываются эксперты

³ Работа, проведенная на этих двух совещаниях подкомитетов изложена в документах E/C.18/2007/CRP.2, E/C.18/2007/CRP.3 и Согг.1 и E/C.18/2007/CRP.4, которые были представлены на третьей сессии Комитета экспертов. (См. un.org/esa/ffd/tax.)

из развивающихся стран, что выражается в их неучастии в очных совещаниях. Некоторые наниматели также расценивают отсутствие финансовой поддержки этих совещаний как свидетельство того, что они не считаются главными для работы Комитета, несмотря на ту значимость, которую придает им Комитет в своих докладах. Поэтому Комитет призвал выделять ограниченные финансовые ресурсы для того, чтобы эти совещания проводились при полном участии развивающихся стран и стран с переходной экономикой, и для обеспечения учета их интересов и позиций при подготовке материалов, которые могут повлиять на нормы международного налогового права, как предусмотрено в резолюции 2004/69 Экономического и Социального Совета.

22. Обычно подкомитеты и рабочие группы собираются на два дня для проведения консультаций по различным вопросам, связанным с основными областями работы, в порядке подготовки к очередным сессиям Комитета.

23. Исходя из этого, средняя стоимость проведения одного совещания шести подкомитетов и рабочих групп в течение двухгодичного периода оценивается в 27 600 долл. США, которые покрывают путевые расходы и суточные их членов. Предполагается, что в течение двухгодичного периода будут созданы совещания шести из семи подкомитетов и рабочих групп, поскольку недавно созданной Рабочей группе по общим вопросам в связи с пересмотром комментариев не нужно будет проводить очных совещаний в этот период. В будущем, если Комитет сочтет необходимым провести очные консультации этой Рабочей группы, он сможет запланировать проведение совещания этой Рабочей группы в конкретном году вместо совещания какой-либо другой группы. В этой связи в течение двухгодичного периода дополнительно потребовались бы 35 000 долл. США на покрытие путевых расходов и суточных одного сотрудника для участия в 10 из 12 совещаний, поскольку два других совещания предполагается провести в Нью-Йорке, где базируется основной секретариат. Поэтому в течение всего двухгодичного периода потребовались бы средства на общую сумму 367 000 долл. США для покрытия расходов на проведение в общей сложности 12 совещаний подкомитетов и рабочих групп в соответствии с расчетами, приведенными в документе о последствиях для бюджета по программам (E/2007/L.16).

24. Рассматривая варианты финансирования в поддержку рабочих групп и подкомитетов Комитета, Совет, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы:

а) выделение дополнительных ресурсов по регулярному бюджету для всех 12 межсессионных совещаний подкомитетов и рабочих групп Комитета. При таком подходе будет обеспечено представительство развивающихся стран на совещаниях, поскольку в настоящее время такое участие возможно только при финансовом содействии третьей стороны;

б) в качестве альтернативного варианта Совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о финансировании из регулярного бюджета только установленного числа межсессионных совещаний подкомитетов и рабочих групп в течение двухгодичного периода, например не более 10 совещаний (пять совещаний в год). Это даст Комитету возможность гибко расставлять приоритеты при определении того, какие подкомитеты и рабочие группы должны проводить в течение двухгодичного периода одно или два совещания, в зависимости

от повестки дня его следующей сессии или вопросов существа, которыми занят Комитет;

с) хотя финансирование работы подкомитетов и рабочих групп за счет добровольных взносов является одним из возможных вариантов, такой подход сопряжен с большими проблемами. Неопределенность объема добровольных взносов затрудняет планирование деятельности различных подкомитетов и рабочих групп и не гарантирует надлежащей представленности развивающихся стран. Кроме того, добровольные взносы могут оказаться целевыми и предназначаться для конкретных подкомитетов или рабочих групп, что привело бы к опережению в работе одних подкомитетов и рабочих групп по сравнению с другими.

В. Мероприятия по укреплению потенциала в поддержку развивающихся стран и стран с переходной экономикой

25. В резолюции 2006/48 Совет предложил также Комитету организовывать учебные практикумы для развивающихся стран и стран с переходной экономикой в рамках необходимой деятельности по выполнению своего мандата, который включает вынесение рекомендаций по вопросам укрепления потенциала и оказания технической помощи. Эта просьба вновь прозвучала в проекте резолюции, предложенном Комитетом в 2006 году, и в готовящемся к выходу в свет докладе о работе ежегодной сессии Комитета 2007 года.

Финансирование мероприятий по укреплению потенциала

26. Как указано в заявлении о последствиях для бюджета по программам (E/2007/L.16), подготовленном в помощь Совету при рассмотрении доклада о работе второй сессии Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, на проведение как минимум пяти региональных учебных практикумов в двухгодичном периоде 2008–2009 годов и на покрытие путевых расходов и суточных участников практикумов, экспертов-инструкторов и сотрудников, включая прочие расходы, связанные с материально-техническим обеспечением практикумов, потребуются добровольные взносы в размере 450 000 долл. США.

27. Рекомендация о проведении таких практикумов по вопросам укрепления потенциала звучала в докладах о работе всех сессий Комитета и согласуется с мандатом Комитета, которому поручено выносить рекомендации по вопросам укрепления потенциала и оказания технической помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

28. Помимо поступающих от государств-членов предложений о проведении у себя в стране таких мероприятий по укреплению потенциала, большая часть таких мероприятий по укреплению потенциала должна финансироваться за счет добровольных взносов, поступающих в целевой фонд для сотрудничества по вопросам налогообложения, упомянутый в резолюции 2007/39 Экономического и Социального Совета. Несмотря на частые призывы к предоставлению взносов, на сегодняшний день на эти цели не было объявлено никаких финансовых средств. В этой связи добровольные взносы по своему характеру не могут гарантировать необходимого уровня финансирования для обеспечения последовательного осуществления программы мероприятий по укреплению по-

тенциала в поддержку развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Совет, возможно, пожелает обратиться к государствам-членам с повторной рекомендацией сделать взносы в целевой фонд.
