



Основная сессия 2011 года
Женева, 4–29 июля 2011 года
Пункт 13(h) предварительной повестки дня*
**Международное сотрудничество
в налоговых вопросах**

**Укрепление институциональных механизмов
для содействия развитию международного
сотрудничества в налоговых вопросах, включая
Комитет экспертов Организации Объединенных
Наций по международному сотрудничеству
в налоговых вопросах**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В соответствии с резолюцией 2010/33 Экономического и Социального Совета в настоящем докладе анализируется широкий круг вопросов, связанных с укреплением институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах. На фоне всеобщего признания ключевой роли, которую играет международное сотрудничество в налоговых вопросах в мобилизации финансовых ресурсов на цели развития, в докладе рассматриваются существующие институциональные механизмы, включая Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, и работа, ведущаяся в налоговой области на других международных форумах. В нем также кратко излагаются позиции государств-членов и представляются на рассмотрение Совета различные варианты укрепления в рамках Организации Объединенных Наций институциональных механизмов для развития международного сотрудничества в налоговых вопросах.

* E/2011/1.



I. Введение

1. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2010/33 о Комитете экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах просил Генерального секретаря, с учетом мнений государств-членов и принимая во внимание работу, проделанную по налоговым вопросам другими международными форумами, представить Совету к марту 2011 года доклад, посвященный изучению возможностей укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах. В той же резолюции Совет просил Председателя Экономического и Социального Совета к весне 2011 года провести в рамках Совета обсуждение вопроса о международном сотрудничестве в налоговых вопросах. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на эти просьбы.

II. Роль международного сотрудничества в налоговых вопросах в финансировании развития

2. На протяжении прошедшего десятилетия вопросу взаимосвязи между мобилизацией финансовых ресурсов в целях развития и международным сотрудничеством в налоговых вопросах уделялось пристальное внимание в итоговых документах крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. В Монтеррейском консенсусе, принятом в 2002 году на Международной конференции по финансированию развития, отмечалось, что существенно важное значение имеет эффективная, действенная, транспарентная и подотчетная система мобилизации государственных ресурсов и управления процессом их использования правительствами. В этой связи главы государств и правительств признали необходимость обеспечения бюджетной устойчивости наряду со справедливыми и эффективными системами налогообложения и налогового администрирования и рекомендовали укреплять международное сотрудничество в налоговых вопросах путем расширения диалога между национальными налоговыми органами и усиления координации деятельности заинтересованных многосторонних органов и соответствующих региональных организаций с уделением особого внимания потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой¹.

3. В принятой в 2008 году Дохинской декларации о финансировании развития государства-члены обязались продолжать проведение финансовой реформы, включая налоговую реформу, которая имеет ключевое значение для укрепления макроэкономической политики и мобилизации внутренних государственных ресурсов, совершенствовать процессы составления бюджетов и повышать степень прозрачности систем управления государственными финансами и эффективность затрат. В этой связи они взяли на себя обязательство наращивать усилия в целях увеличения налоговых поступлений с помощью усовершенствованных систем налогообложения, повышения эффективности сбора

¹ Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение, пункты 15 и 64.

налогов, расширения налоговой базы и эффективного ведения борьбы с уклонением от уплаты налогов, преследуя всеобъемлющую цель сделать системы налогообложения в большей мере отвечающими интересам бедноты. Кроме того, они отметили, что при разработке и осуществлении двусторонних инвестиционных договоров, а также договоров по вопросам налогообложения и других налоговых мер, призванных содействовать притоку иностранных инвестиций, следует принимать во внимание такие факторы, как региональное и многостороннее сотрудничество, и признали важность поддержки деятельности по наращиванию потенциала в развивающихся странах в целях расширения их возможностей в плане ведения переговоров для выработки взаимовыгодных инвестиционных соглашений и поощрения надлежащей налоговой практики².

4. В итоговом документе Конференции 2009 года по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития³ особо отмечалась необходимость обеспечения того, чтобы все налоговые юрисдикции и финансовые центры соблюдали нормы в отношении прозрачности и регулирования, и вновь указывалось на необходимость дальнейшего развития международного сотрудничества в налоговых вопросах, в том числе в рамках Организации Объединенных Наций, посредством содействия заключению соглашений об избежании двойного налогообложения. В нем утверждалось, что открытые для всех и строящиеся на принципах сотрудничества рамочные механизмы должны обеспечивать участие всех юрисдикций и применение к ним одинакового режима, и содержался призыв к последовательному и недискриминационному применению требований в отношении прозрачности и международных стандартов в отношении обмена информацией. Конференция просила Экономический и Социальный Совет изучить пути укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в налоговых вопросах⁴.

5. В итоговом документе пленарного заседания высокого уровня шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи, посвященного целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, озаглавленном «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия», закреплено твердое обязательство ускорить прогресс в деле достижения цели 8 «Формирование глобального партнерства в целях развития». В частности, мировые лидеры обязались расширять и укреплять деятельность по мобилизации внутренних ресурсов и возможностей в плане корректировки налогово-бюджетной политики, в том числе, где это целесообразно, путем модернизации систем налогообложения, более эффективного сбора налогов, расширения базы налогообложения и эффективной борьбы с уклонением от налогов и бегством капитала. Они заявили, что, хотя каждая страна сама несет ответственность за собственную налоговую систему, важно поддержать национальные усилия в этих областях, обеспечив более активное оказание технической помощи и расширение меж-

² См. резолюцию 63/239 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 16 и 25.

³ Резолюция 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁴ См. резолюцию 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 38 и 56(с).

дународного сотрудничества и участия в решении международных налоговых вопросов⁵.

6. После начала мирового финансово-экономического кризиса как среди развивающихся, так и среди развитых стран отмечается беспрецедентное повышение интереса к укреплению международного сотрудничества в налоговых вопросах. Сочетание нескольких произошедших недавно событий и превалирующих факторов заставило обратить повышенное внимание на недостатки международного сотрудничества в налоговых вопросах и обусловленные этими недостатками угрозы для международного сообщества. К их числу относятся:

а) бюджетные дефициты. Спад в мировой экономике стал причиной сокращения бюджетных поступлений, обусловив при этом необходимость принятия во многих странах комплексных мер стимулирования и оживления. При этом все более безотлагательной становится необходимость достижения долгосрочных целей в области развития, в частности сформулированных в Декларации тысячелетия, и решения новых проблем и возникающих задач, таких как изменение климата, старение населения, непредсказуемая динамика цен на продовольствие и энергоносители. У правительств стран-доноров появляется повышенная заинтересованность в оказании развивающимся странам помощи в увеличении их налоговых поступлений в качестве одного из способов уменьшения потребности в оказании официальной помощи в целях развития и выделении дополнительных финансовых ресурсов;

б) уклонение от уплаты налогов. Несколько налоговых скандалов, в которых оказались замешаны ведущие банки и физические лица с огромным состоянием, вызвали негодование общественности и вылились в призывы повысить справедливость и эффективность налоговых систем, включая налогообложение лиц с высокими доходами. Кроме того, в распоряжении общественности оказались более полные оценочные данные, в том числе благодаря все более изощренным попыткам неправительственных организаций подсчитать, какая сумма налоговых поступлений теряется в богатых и бедных странах в результате незаконных финансовых переводов;

в) преступные сети. Все более широкое признание получает тот факт, что уклонение от уплаты налогов связано с другими незаконными видами деятельности, вызывающими серьезную озабоченность международного сообщества, такими как терроризм, организованная преступность, оборот наркотиков и оружия, благодатной почвой для которых во всех случаях оказывается ненадлежащее международное сотрудничество;

г) коммерческие интересы. Неоправданные различия в требованиях национальных налоговых систем порождают у инвесторов чувство неуверенности и приводят к возникновению у предпринимателей высоких затрат на их соблюдение, что дестимулирует международные инвестиционные потоки. Кроме того, уделение повышенного внимания социальной ответственности корпораций, включая их акционеров, обеспечивает повышение подотчетности предпринимательских кругов за их деятельность в принимающих странах и влияние этой деятельности на процесс развития.

⁵ См. резолюцию 65/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 78(i).

III. Существующие институциональные механизмы международного сотрудничества в налоговых вопросах

A. Организация Объединенных Наций

1. Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах

Круг ведения

7. В своей резолюции 2004/69 Экономический и Социальный Совет постановил переименовать Специальную группу экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения в Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах и возложить на этот орган следующий мандат:

а) 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 и Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами;

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

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

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

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

Членский состав, структура и срок полномочий

8. В состав Комитета входят 25 членов, действующих в качестве экспертов, кандидатуры которых предлагаются правительствами. Кандидатуры членов, которые назначаются Генеральным секретарем после уведомления Экономического и Социального 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.

Периодичность заседаний и процедуры отчетности

9. Комитет проводит ежегодную сессию продолжительностью в пять рабочих дней в Женеве и представляет свой доклад Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии.

Методы работы

10. В своей резолюции 2006/48 Экономический и Социальный Совет отметил, что Комитет принял решение при необходимости учреждать специальные подкомитеты в составе экспертов и наблюдателей, которые в течение года занимались бы подготовкой и подбором вспомогательной документации по пунктам повестки дня для рассмотрения на его очередной сессии. Он рекомендовал подкомитетам пользоваться, когда это возможно, электронными средствами связи, хотя и признал при этом, что соображения обеспечения эффективности работы этих подкомитетов могут потребовать в будущем проведения личных встреч. В той же резолюции Совет просил Генерального секретаря учредить целевой фонд для зачисления в него добровольных взносов, поступающих от государств-членов и других учреждений, заинтересованных в финансировании деятельности Комитета в поддержку международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая содействие участию экспертов из развивающихся стран.

11. В своей резолюции 2008/16 Экономический и Социальный Совет отметил важность адекватной представленности развивающихся стран на заседаниях подкомитетов и рабочих групп, предложил Генеральному секретарю активизировать усилия по изысканию надлежащих ресурсов и настоятельно призвал государства-члены и соответствующие организации вносить щедрые взносы в этот целевой фонд. Однако до сих пор никаких взносов в этот фонд не поступило.

12. Успех работы Комитета во многом зависит от результатов деятельности его подкомитетов и созданных аналогичным образом рабочих групп, особенно в области обновления Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения. Подкомитеты также играют заметную роль в продолжении работы Комитета по пересмотру Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения, составлению Практического руководства по трансфертному ценообразованию для развивающихся стран и наращиванию потенциала. После выполнения своего мандата подкомитеты и рабочие группы распускаются.

13. В настоящее время в составе Комитета действуют следующие семь подкомитетов и одна рабочая группа⁶:

- a) Подкомитет по обновлению Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения;
- b) Подкомитет по урегулированию споров;
- c) Подкомитет по приросту капитала;
- d) Подкомитет по налогообложению услуг;
- e) Рабочая группа по понятию бенефициарного владения;
- f) Подкомитет по пересмотру Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения налоговых договоров;

⁶ С кругом ведения этих органов можно ознакомиться на сайте www.un.org/esa/ffd/tax/fifthsession/subcommitteesmandates.pdf.

- g) Подкомитет по наращиванию потенциала;
- h) Подкомитет по практическим вопросам трансфертного ценообразования.

14. Хотя подкомитеты и рабочие группы активно используют в своей работе электронные средства связи, некоторые из них столкнулись с необходимостью проведения личных встреч для надлежащего обсуждения более сложных технических вопросов и нормативно-правовых концепций. За период с 2003 года было проведено 10 таких заседаний. На своей сессии 2010 года Комитет почти вдвое сократил число своих вспомогательных органов, поскольку некоторые из них завершили свою работу.

Секретариатское обслуживание

15. Работу Комитета обслуживает небольшой секретариат, размещающийся в Управлении по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам. Он состоит из одного старшего сотрудника по экономическим вопросам (С-5), исполняющего обязанности Секретаря Комитета, одного сотрудника по экономическим вопросам (С-3) и одного сотрудника категории общего обслуживания, который оказывает секретарские и административные услуги. Кроме того, с сентября 2010 года Норвегия финансирует привлечение в качестве временного персонала двух младших экспертов (младшие сотрудники категории специалистов) на срок до двух лет. Секретариат отвечает за обеспечение основного обслуживания программы работы Комитета, включая подготовку к проведению ежегодных сессий и межсессионных заседаний его подкомитетов и рабочих групп и последующую деятельность по выполнению принятых решений. Он также готовит материалы для включения в соответствующие доклады межправительственным и межучрежденческим органам Организации Объединенных Наций и организует заседания групп экспертов, дискуссионные форумы, семинары и брифинги по налоговым вопросам и вопросам развития.

2. Техническое сотрудничество

16. Весьма важная работа проводится в рамках Проекта обмена передовым опытом в налоговой области по линии Юг-Юг — партнерства, объединяющего Специальную группу по сотрудничеству Юг-Юг Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департамент по экономическим и социальным вопросам и две неправительственные организации: Коалицию за новые правила в международной финансовой системе и объединение «Справедливое налогообложение». Цель этого проекта состоит в облегчении обмена знаниями и сотрудничества в вопросах налогового администрирования и налоговой политики между развивающимися странами без ущерба для сотрудничества по линии Север-Юг. Работа также направлена на облегчение участия развивающихся стран в работе Комитета экспертов, в том числе его Подкомитета по наращиванию потенциала, и обеспечение более широкого доступа участников из развивающихся стран к курсам онлайн-ового и очного обучения. Определенные средства на финансирование этого проекта выделяются правительствами Германии и Норвегии.

17. Кроме того, Департамент по экономическим и социальным вопросам разработал общую стратегию развития потенциала в налоговой области. Цель

этой стратегии заключается в расширении возможностей министерств финансов и национальных налоговых органов в развивающихся странах по разработке более эффективных и действенных налоговых систем, которые поддерживали бы объем частных инвестиций на желательном уровне, и борьбе с оптимизацией налогообложения и уклонением от уплаты налогов. Работа в этой области будет вестись путем организации учебных семинаров, предусматривающих оказание технических консультативных услуг в вопросах имплементации и толкования договоров, основывающихся на положениях Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, а также в области трансфертного ценообразования. Проведение этой работы зависит от выделения средств по линии регулярной программы технического сотрудничества Организации Объединенных Наций, в том числе создания одной должности межрегионального советника. Еще одним средством осуществления будет проект по линии Счета развития Организации Объединенных Наций «Укрепление потенциала национальных налоговых органов развивающихся стран в Латинской Америке для снижения операционных издержек в области налогообложения и максимального увеличения тем самым их налоговых поступлений», который предполагается осуществлять в сотрудничестве с Межамериканским центром налоговых администраций и другими органами.

3. Другие органы Организации Объединенных Наций

18. В более общем контексте ПРООН оказывает помощь в сфере налогообложения в рамках своей программы по демократическому управлению, в том числе в таких областях, как модернизация налоговой администрации и составление бюджетов. Она также занимается некоторыми аспектами взаимосвязи между гендерной проблематикой и налогообложением. Страновые отделения ПРООН по просьбе местных властей работают с государственными партнерами на всех уровнях. В программе работы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) затрагиваются налоговые вопросы, особенно связанные с последствиями предоставления налоговых льгот для инвестиций. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций также все чаще занимаются совместно с партнерами, особенно странами-донорами, вопросами, связанными с налоговой сферой.

В. Бреттон-вудские учреждения⁷

1. Международный валютный фонд

19. Одним из ключевых направлений деятельности Международного валютного фонда (МВФ), помимо наблюдения и кредитования, является оказание технической помощи. Фонд консультирует своих членов по вопросам налоговой политики, управления бюджетными поступлениями и подготовки законопроектов. Помощь оказывается в самых разных формах в зависимости от конкретных потребностей. Помимо миссий по оказанию технической помощи, направляемых из штаб-квартиры МВФ, оказанием консультативной помощи за-

⁷ Данный раздел составлен на базе документа “Overview of Cooperation on Capacity-Building in Taxation”, подготовленного Гертенем Михилсом и Виктором Туронием, с которым можно ознакомиться на сайте <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/index.htm>.

нимаются региональные центры технической помощи, действующие в различных регионах мира.

20. Недавно МВФ создал новый многосторонний донорский тематический целевой фонд для оказания своим членам технической помощи в областях налоговой политики и налоговой администрации, который должен начать функционировать в мае 2011 года. За пять лет из этого фонда будет выделено около 30 млн. долл. США на финансирование технической помощи в целях укрепления налоговых систем в 15–20 странах с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего. Деятельность по линии тематического целевого фонда по управлению природными ресурсами также будет затрагивать некоторые вопросы в области налогообложения. Основная часть технической помощи МВФ оказывается на двусторонней основе, хотя время от времени МВФ также организует специализированные учебно-просветительские мероприятия как на базе своих региональных учебных институтов, так и другими способами.

2. Группа Всемирного банка

21. Группа Всемирного банка оказывает своим членам техническую помощь в вопросах налогообложения, как правило, в рамках более широкой программы развития государственного сектора. Иногда Группа предлагает эксклюзивную помощь в вопросах укрепления налоговой администрации (например, в Юго-Восточной Азии). Обычно техническая помощь оказывается в рамках заемного финансирования. Программа готовится в сотрудничестве с организацией-получателем помощи и другими международными донорами (например, Европейским союзом и МВФ). Проект обычно осуществляется силами внешних подрядчиков, выбираемых на основе открытых торгов организацией-получателем помощи и окончательно утверждаемых местным отделением Международного банка реконструкции и развития и Международной ассоциацией развития.

22. Международная финансовая корпорация (МФК), входящая в Группу Всемирного банка, обычно оказывает консультативные услуги в вопросах налогообложения в рамках общегрупповой Программы консультирования по вопросам инвестиционного климата. Проекты МФК предусматривают оказание специализированных консультативных услуг в целях поощрения эффективных, справедливых и всеохватных налоговых систем, благоприятствующих инвестициям, экономическому росту и политической стабильности в развивающихся странах. Значительная часть технической помощи оказывается МФК через находящиеся в ведении Корпорации механизмы, а ее финансирование осуществляется по линии партнерств с правительствами стран-доноров и другими многосторонними учреждениями. Как и в случае МВФ, основная часть технической помощи оказывается Группой Всемирного банка на двусторонней основе.

С. Организация экономического сотрудничества и развития⁸

23. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), включающая 34 страны-члена, занимается пропагандой политики, направленной на улучшение социально-экономического благосостояния. Программа работы ОЭСР в налоговой области определяется Комитетом ОЭСР по бюджетно-финансовым вопросам, который выполняет функции форума, позволяющего членам и наблюдателям от стран, не являющихся членами, и международных организаций встречаться и обмениваться мнениями по вопросам налоговой политики и административным вопросам. Работа Комитета призвана дать правительствам стран, являющихся и не являющихся членами ОЭСР, возможность улучшить структуру и функционирование своих национальных налоговых систем, поощрять сотрудничество и координацию между правительствами в области налогообложения и снижать налоговые барьеры, препятствующие международной торговле и инвестициям. Программа работы Комитета по бюджетно-финансовым вопросам включает изучение широкого круга налоговых вопросов национального и международного характера и выработку по результатам этого изучения стандартов, руководящих принципов и типовых положений. К ним относятся Типовая конвенция ОЭСР о налогообложении доходов и Основные положения ОЭСР в области трансфертного ценообразования. Комитет использует в своей работе межправительственные группы экспертов, включающие экспертов из стран-членов и отдельных экспертов из стран, не являющихся членами, которые обычно участвуют в качестве наблюдателей.

24. Работа ОЭСР в области налогообложения строится на базе входящего в секретариат ОЭСР Центра по налоговой политике и администрации, в котором работает около 100 сотрудников. Центр оказывает Комитету по бюджетно-финансовым вопросам специализированную техническую помощь и содействие и изучает все аспекты налогообложения, за исключением макрофискальной политики, которой занимается Комитет по экономической политике. Круг рассматриваемых Центром вопросов включает налоговые вопросы международного и национального характера, прямые и косвенные налоги, налоговую политику и налоговую администрацию. Центр также обеспечивает секретариатское обслуживание различных рабочих органов, таких как Глобальный форум по вопросам прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения, Неофициальная целевая группа по налоговым вопросам и вопросам развития и Международный диалог по налогообложению.

25. Глобальный форум по вопросам прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения⁹ был учрежден в 2000 году, а в 2009 году подвергся реорганизации в целях расширения его членского состава и мандата. В настоящее время в состав Форума входит 97 стран-членов. Членство открыто для всех стран, обязующихся руководствоваться стандартами прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения, соглашающихся на подготовку Глобальным форумом обследований по этим странам и вносящих взносы на его финансирование. Заявленная цель Форума состоит в обеспечении не

⁸ Данный раздел подготовлен на основе информации, имеющейся на веб-сайте ОЭСР по адресу www.oecd.org, в том числе в издании ОЭСР *OECD's Current Tax Agenda* (Paris, France, June 2010).

⁹ См. OECD, *The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: A Background Information Brief* (18 February 2011).

только разработки, но и эффективного соблюдения международных стандартов в области прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения. В этой связи Форум готовит страновые обследования, известные как отчеты по результатам коллегиального обзора.

26. Неофициальная целевая группа по налоговым вопросам и вопросам развития была учреждена в 2010 году для оказания ОЭСР консультативной помощи в связи с ее программой в налоговых вопросах и вопросах развития. Ее цель заключается в улучшении положения развивающихся стран путем выделения большего объема ресурсов на деятельность в налоговой области и оказания им помощи в доступе к информации, необходимой для совершенствования их систем сбора налоговых поступлений и укрепления систем управления. В состав Целевой группы входят страны — члены ОЭСР, некоторые развивающиеся страны, а также организации гражданского общества и предпринимательского сектора. В рамках этой группы созданы подгруппы по государственному строительству, подотчетности и эффективному наращиванию потенциала, трансфертному ценообразованию, обмену информацией и пострановой отчетности.

27. В последние годы ОЭСР в рамках своей информационно-просветительской программы, которая теперь известна как программа глобальных связей, выступает спонсором различных программ наращивания потенциала в налоговой области в интересах некоторых развивающихся стран. Например, в партнерстве с развивающимися странами и странами с формирующейся рыночной экономикой ОЭСР организует на базе своих многосторонних налоговых центров (в Австрии, Венгрии, Мексике, Республике Корея и Турции) учебные курсы.

28. В ОЭСР также расположен секретариат Международного диалога по налогообложению — механизма, членами которого являются Европейская комиссия, Межамериканский банк развития, МВФ, ОЭСР, министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Группа Всемирного банка. Цель Международного диалога по налогообложению заключается в поощрении и облегчении обсуждения налоговых вопросов сотрудниками национальных налоговых ведомств, международными организациями, региональными банками развития и другими соответствующими сторонами.

D. Группа 20

29. Группа 20 на своем Сеульском саммите 2010 года приняла Многолетний план действий в области развития¹⁰, включающий в разделе «Мобилизация внутренних ресурсов» компонент налогообложения. В рамках меры 1 «Поддержка развития более эффективных налоговых систем» руководители стран, входящих в Группу 20, просили ОЭСР, Организацию Объединенных Наций, МВФ, Всемирный банк, а также региональные и другие соответствующие организации:

¹⁰ Имеется на сайте: http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/G20_seoul_annex-annexes%202.aspx.

а) выявить основные ограничения потенциала, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в их налоговых системах, и вынести рекомендации по развитию потенциала для i) повышения эффективности и прозрачности налоговых служб и ii) укрепления налоговой политики для расширения налоговой базы и борьбы с оптимизацией налогов и уклонением от их уплаты (к июню 2011 года);

б) разработать платформу управления знаниями и содействовать сотрудничеству по линии Юг-Юг для поддержки потенциала развивающихся стран в системах налоговой политики и налоговой администрации (в среднесрочной перспективе);

с) провести обследование всех мер Группы 20 и международных организаций по поддержке налоговых систем в развивающихся странах и распространить их перечень (к июню 2011 года);

д) установить объективные показатели для отслеживания прогресса в развитии потенциала систем налогового администрирования стран с низким уровнем дохода (к июню 2011 года);

е) выявить пути оказания помощи развивающимся странам в налогообложении многонациональных предприятий при помощи эффективных режимов трансфертного ценообразования (к июню 2011 года).

30. Группа 20 не имеет собственного налогового секретариата, и поэтому ей приходится пользоваться имеющимися институциональными ресурсами. О результатах должно быть доложено на саммите Группы 20 в ноябре 2011 года во Франции.

Е. Региональные организации

31. Существует несколько региональных группировок налоговых администраторов, которые играют все более важную роль в наращивании потенциала в области налогового администрирования. К их числу относятся Африканский форум по налоговому администрированию, Ассоциация налоговых органов исламских стран, Ассоциация налоговых администраторов стран Содружества, Межамериканский центр налоговых администраций, Центр подготовки руководителей налоговых управлений и обсуждения вопросов налогообложения, Европейская организация налоговых управлений, Тихоокеанская ассоциация налоговых администраторов и Учебная и научно-исследовательская группа по вопросам налоговой администрации в азиатских странах. Кроме того, в наращивании потенциала в налоговой области участвуют также Африканский банк развития, Азиатский банк развития и Институт Азиатского банка развития, а также Межамериканский банк развития. Среди региональных группировок более общего характера вопросами налогообложения также активно занимаются Европейский союз, Сообщество по вопросам развития стран юга Африки и Карибское сообщество.

Ф. Взаимодополняемость работы Комитета и других организаций

32. Хотя нет никаких сомнений в том, что программа работы Комитета частично пересекается с программами работы МВФ и Всемирного банка, роль ко-

торых не сводится к вопросам многостороннего сотрудничества в налоговой области, нередко возникает вопрос о возможном дублировании работы в Организации Объединенных Наций и в ОЭСР.

33. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения действительно разрабатывается на базе Типовой конвенции ОЭСР (которая, в свою очередь, построена на результатах работы, проделанной Лигой Наций), однако эти два документа все же различаются в ключевых аспектах. Обе типовые конвенции преследуют цель избежания двойного налогообложения, однако Типовая конвенция Организации Объединенных Наций при этом предусматривает, что более значительную часть налоговых поступлений должна получать страна, в которой производятся инвестиции или осуществляется иная деятельность, тогда как Типовая конвенция ОЭСР предусматривает получение большей доли поступлений страной инвестора, торговца и т.д. Столь разительные отличия в решении вопросов о том, где должна осуществляться основная часть деятельности по налогообложению при избежании двойного налогообложения, вполне закономерно отражают различия в членском составе и приоритетах этих двух организаций, так что в данном случае никоим образом нельзя говорить о каком-то ненужном дублировании усилий.

34. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций активно используется развивающимися странами в ходе переговоров по договорам по вопросам налогообложения и, как ожидается, будет еще шире применяться после завершения подготовки ее обновленного варианта 2011 года. Используя разработанные ОЭСР материалы в той части, в которой они относятся к развивающимся странам, Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения повышает авторитет и значимость этой работы, но при этом разъясняет возможные альтернативные варианты, помогая тем самым странам самостоятельно выбрать решение, которое больше соответствует их обстоятельствам и приоритетам, при проведении переговоров по двусторонним договорам.

35. Точно так же большой интерес вызывает деятельность Организации Объединенных Наций в области подготовки Практического руководства по трансфертному ценообразованию, которое рассматривается не как альтернатива Основным положениям ОЭСР в области трансфертного ценообразования, а как новаторский и основанный на учете конкретных потребностей подход к разъяснению того, что эти основные положения означают для развивающихся стран и как они могут их использовать, с тем чтобы это соответствовало их приоритетам и реалиям. По сути, деятельность Организации Объединенных Наций в этой области способствует активизации дальнейшей работы других органов в схожих, но взаимодополняющих областях.

36. Общеизвестно, что благодаря своему широкому членскому составу, включающему 192 страны, и обусловленному этим учету различных взглядов, реалий и приоритетов Организации Объединенных Наций — в отличие от форумов с более узким членским составом — вносит важный вклад в работу других форумов и существенно дополняет их деятельность. Кроме того, среди членов многих таких форумов, а также организаций гражданского общества и предпринимательских кругов растет признание важности работы Организации Объединенных Наций в налоговой области. По этой причине Секретариату Организации Объединенных Наций нередко поступают предложения принять

участие в работе других форумов, таких как Группа 20, Глобальный форум ОЭСР по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения, Неофициальная целевая группа ОЭСР по налоговым вопросам и вопросам развития, Международный диалог по налогообложению, предложенный правительством Германии Международный налоговый договор, Институт Азиатского банка развития и т.д. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций вместе с Всемирным банком, МВФ, ОЭСР и другими организациями активно участвовал в подготовке раздела Многолетнего плана действий Группы 20 в области развития, посвященного вопросам налогообложения.

37. В ходе этого сотрудничества Секретариат Организации Объединенных Наций стремится, насколько это позволяют его ограниченные ресурсы, вносить конструктивный вклад, соответствующий его директивному мандату. Указанное межинституциональное взаимодействие на уровне персонала способствует тому, что все организации начинают лучше разбираться в работе и позициях друг друга, и помогает избежать неоправданного полного и частичного дублирования работы при удовлетворении потребностей государств — членов Организации Объединенных Наций.

IV. Мнения, представленные государствами-членами

38. В соответствии с резолюцией 2010/33 Экономического и Социального Совета Секретариат распространил среди всех государств-членов вербальную ноту, в которой запросил их мнения по вопросу укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах. По состоянию на 18 марта 2011 года было получено 32 ответа: от Австралии, Багамских островов, Бангладеш, Беларуси, Боливии (Многонациональное Государство), Бразилии, Ганы, Египта, Индии, Иордании, Казахстана, Канады, Катара, Китая, Кыргызстана, Лихтенштейна, Мексики, Нигера, Новой Зеландии, Омана, Панамы, Сингапура, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Таиланда, Черногории, Чешской Республики, Швейцарии, Чили, Южной Африки, Японии и Европейского союза. Ниже приводится краткое изложение основных элементов этих ответов¹¹.

39. Все страны согласились с необходимостью укреплять международное сотрудничество в налоговых вопросах, а некоторые из них особо отметили его роль в контексте мобилизации внутренних ресурсов как средства достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия.

40. При обсуждении путей укрепления международного сотрудничества в налоговых вопросах многие страны подчеркнули необходимость расширения взаимодействия и сотрудничества между существующими учреждениями, активно работающими в этой области, в том числе между Комитетом и инициативами ОЭСР, активно пропагандирующими участие развитых и развивающихся

¹¹ Полный текст полученных ответов размещен на веб-сайте по вопросам финансирования в целях развития по адресу: www.un.org/esa_ffd/tax. Государствам-членам предлагается представлять дополнительные ответы с изложением своих мнений, которые будут размещены на том же веб-сайте.

ся стран, такими как Глобальный форум по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения и Неофициальная целевая группа по налоговым вопросам и вопросам развития, и другими органами, такими как Международный диалог по налогообложению и Международный налоговый договор. Кроме того, некоторые страны призвали активизировать вовлечение развивающихся стран в работу соответствующих форумов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах и их участие в этой деятельности и расширять региональный диалог, что способствовало бы более глубокому пониманию странами региональных проблем и выработке надлежащих стратегий. Было рекомендовано развивать сотрудничество с региональными форумами, такими как Африканский форум по налоговому администрированию, Межамериканский центр налоговых администраций и региональные технические центры МВФ.

41. Одна из стран особо отметила, что помимо многостороннего сотрудничества, включающего межправительственные конференции и региональные практикумы, важно поощрять двустороннее сотрудничество путем организации взаимных визитов и обмена накопленным опытом между государствами-членами, использующими различные налоговые режимы. Эта страна также предложила изучить возможность создания механизма урегулирования споров между государствами-членами в вопросах применения договоров об избежании двойного налогообложения. По мнению другой страны, наилучшим способом расширения двустороннего сотрудничества является оказание технической помощи, особенно в области договоров об избежании двойного налогообложения.

42. Большинство стран признали важность работы, выполняемой Комитетом, особенно применительно к Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, и его вклад в развитие международного сотрудничества в налоговых вопросах, в частности между развивающимися и развитыми странами. В то же время одна из стран высказала мнение, что ведущаяся Комитетом работа по пересмотру Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения во многих аспектах является избыточной с учетом работы, уже проделанной Рабочей группой ОЭСР, которая изучала вопросы, связанные с Типовой конвенцией ОЭСР о налогообложении, например касающиеся урегулирования споров, обмена информацией, налогообложения доходов от услуг и понятия бенефициарного владения.

43. Члены Комитета в целом согласились с необходимостью повышения эффективности его работы, однако в вопросе о целесообразности преобразования Комитета в межправительственный орган мнения разошлись. Были высказаны следующие три общих мнения: а) не следует преобразовывать Комитет в межправительственный орган, но при этом нужно повысить эффективность его работы путем совершенствования его методов работы и полного использования потенциала существующих структур; б) не следует преобразовывать Комитет, но при этом нужно выделить дополнительные средства на финансирование его деятельности; и с) Комитет следует преобразовать и обеспечить надлежащими ресурсами.

44. Страны, выступавшие против преобразования Комитета в межправительственный орган, обычно ссылались на следующие две причины: а) опасность дублирования работы других международных организаций, активно занимаю-

щихся проблемой международного сотрудничества в налоговых вопросах, и обусловленная этим опасность разработки множества непоследовательных международных стандартов в области международного налогообложения; и b) возникновение дополнительных потребностей в ресурсах, что грозит распылением и без того ограниченных ресурсов, выделяемых в настоящее время правительствами на урегулирование налоговых вопросов на международном уровне.

45. Некоторые страны указали на отсутствие анализа затрат и выгод, связанных с таким преобразованием, а также на необходимость разъяснить, какие конкретно элементы мандата Комитета не могут быть выполнены из-за недостатков его нынешней структуры. В числе прочих факторов было упомянуто, что это может помешать работе, ведущейся Комитетом в настоящее время, особенно по пересмотру Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, и сорвать ее успешное завершение.

46. Было высказано мнение, что межправительственный комитет может стать более «политизированным», поскольку его члены будут представлять правительства и, таким образом, отстаивать узкие интересы своих соответствующих стран. Это будет отвлекать от достижения более общей цели выработки подхода, который был бы справедливым как для развивающихся, так и для развитых стран. Некоторые страны выразили опасения, что решения такого межправительственного комитета будут иметь юридически обязательную силу, что может отрицательно сказаться на суверенитете стран в налоговой области.

47. По мнению ряда противников преобразования Комитета в межправительственный орган, прежде чем рассматривать вопрос о создании нового органа, необходимо сделать все возможное для обеспечения максимального повышения эффективности работы существующего Комитета и его подкомитетов. Было высказано мнение, что необходимо активизировать усилия по всестороннему задействованию подкомитетов и пересмотру методов работы Комитета, с тем чтобы дать возможность всем заинтересованным государствам принимать полноценное участие в его работе на всех уровнях, что привело бы к более широкому признанию результатов работы Комитета, воздерживаться от разработки норм и стандартов во избежание дублирования и конфликтов с другими международно признанными органами, занимающимися разработкой норм и стандартов, и уделять больше внимания в ходе работы Комитета наращиванию потенциала и оказанию технической помощи в вопросах налогового администрирования. По мнению одной из стран, огромное достоинство существующего порядка работы Комитета заключается в том, что он стимулирует широкое участие, не ограничивающееся членами Комитета, в частности позволяя наблюдателям участвовать в работе ежегодных сессий Комитета и отражать в его докладе свои мнения.

48. По мнению ряда стран, хотя преобразование Комитета отнюдь не обязательно должно привести к повышению его эффективности, важно увеличить объем ресурсов, выделяемых на его работу. Некоторые страны сочли, что наиболее серьезными ограничениями в работе Комитета являются отсутствие у Секретариата надлежащих ресурсов, связанных и не связанных с должностями, а также недостаточное финансирование работы подкомитетов и рабочих групп, что нередко лишает членов из развивающихся стран возможности участвовать в их работе. Было рекомендовано выделить ресурсы на привлечение дополни-

тельных технических экспертов и консультантов в Секретариат для оказания поддержки Комитету, а также на координацию его деятельности с работой других международных органов, занимающихся международными налоговыми вопросами. Ряд стран также признали необходимость выделения дополнительных средств для обеспечения более активного участия развивающихся стран в работе Комитета, а также его подкомитетов и рабочих групп.

49. По мнению некоторых стран, следует учредить межправительственный орган, укомплектованный специализированным техническим персоналом и имеющий расширенный бюджет. Будучи единственным международным органом, занимающимся сотрудничеством в налоговых вопросах, членский состав которого обеспечивает сбалансированную представленность как развивающихся, так и развитых стран и одним из достоинств которого является легитимность и мобилизационная способность Организации Объединенных Наций, такой орган мог бы играть важнейшую роль в поощрении диалога и сотрудничества между национальными налоговыми органами и сотрудничества по линии Юг-Юг. По мнению сторонников этого преобразования, это позволило бы повысить авторитет Комитета, консолидировать его достижения и добиться еще большего прогресса в работе по эффективному учету взаимосвязи между налоговыми вопросами и вопросами развития. Несколько стран высказали мнение, что эффективное сотрудничество в решении некоторых возникающих проблем в налоговой области, таких как международная борьба с оптимизацией налогообложения и уклонением от уплаты налогов, поощрение транспарентности и международного обмена информацией в налоговых вопросах, требует наличия институционального механизма в виде межправительственного органа, что позволило бы более эффективно осуществлять обмен передовой практикой между государствами-членами. Межправительственный орган также мог бы вносить более весомый вклад в достижение целей, установленных на Саммите Группы 20 в Сеуле, а именно оказывать поддержку развитию более эффективных национальных налоговых систем.

50. Одна из стран представила конкретные предложения по вопросу о порядке функционирования такого межправительственного органа. Он мог бы действовать по образцу Комитета по бюджетно-финансовым вопросам ОЭСР и набирать на месте экспертов и сотрудников для проведения конкретных исследований по вопросам, определенным Комитетом, и выполнять свой мандат в области технического сотрудничества.

51. Пять стран представили подробное описание деятельности, проводимой ими на национальном уровне, и их участия в международном сотрудничестве в налоговых вопросах на двусторонней и многосторонней основе.

52. Кроме того, одна организация гражданского общества по собственной инициативе представила свое мнение относительно укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах. Она заявила, что следует преобразовать Комитет как наиболее подходящий форум для обсуждения проблемы международного сотрудничества в налоговых вопросах в межправительственную комиссию и выделить ему дополнительные бюджетные ресурсы для выполнения его важных функций. Эта же организация высказала мнение о необходимости

изменения порядка отбора членов Комитета для обеспечения участия большего числа экспертов из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

V. Возможные варианты укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах

53. Были предложены следующие три варианта действий по укреплению институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах:

а) укрепление существующих в рамках Организации Объединенных Наций механизмов при сохранении нынешнего формата Комитета экспертов;

б) преобразование Комитета экспертов в межправительственную комиссию, действующую в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета;

в) создание межправительственной комиссии при сохранении нынешнего Комитета экспертов в качестве вспомогательного органа этой комиссии.

Ниже приводится анализ каждого из вышеперечисленных вариантов, подготовленный на основе представленных государствами-членами замечаний и других соответствующих материалов.

A. Вариант 1. Укрепление существующих в рамках Организации Объединенных Наций механизмов при сохранении нынешнего формата Комитета экспертов

54. Согласно этому варианту существующие круг ведения, членский состав, структура, срок полномочий и методы работы Комитета останутся прежними¹². В результате вместо создания какой-либо новой структуры будет принята попытка обеспечить полноценное использование и повышение эффективности существующих механизмов, включая методы работы Комитета.

55. Главное достоинство этого варианта заключается в том, что он позволил бы Комитету продолжать ведущуюся им в настоящее время работу. В отсутствие необходимости в каких-либо корректировках и временных положениях Комитет мог бы завершить подготовку обновленного варианта Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения 2011 года и другую важную работу. План работы и статус подкомитетов и рабочих групп также остались бы без изменений. Однако этот вариант не обеспечивает удовлетворения насущной потребности в подлинно глобальном и открытом для всеобщего участия нормотворческом органе по международному сотрудничеству в налоговых вопросах на межправительственном уровне, который предусматривал бы полноценное участие развивающихся стран.

¹² Описание нынешних круга ведения, членского состава, структуры, срока полномочий и методов работы Комитета приводится в разделе II.A настоящего доклада.

56. Необходимо будет выделить дополнительные ресурсы для полного задействования существующих механизмов, в частности для поддержки: а) методов работы Комитета, а именно работы его подкомитетов и рабочих групп; б) деятельности по наращиванию потенциала, предусмотренной в нынешнем мандате Комитета; и с) повышения согласованности, координации и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями и инициативами в области международного сотрудничества в налоговых вопросах.

57. Подкомитеты и рабочие группы играют важнейшую роль в работе Комитета¹³. В соответствии с резолюцией 2006/48 Экономического и Социального Совета подкомитеты должны в течение года пользоваться в своей работе, когда это возможно, электронными средствами связи, а в тех случаях, когда они принимают решение о том, что соображения обеспечения эффективности работы требуют проведения личных встреч, такие встречи должны финансироваться из Целевого фонда для международного сотрудничества в налоговых вопросах, призыв о создании которого приводится в той же резолюции. Несмотря на периодические призывы вносить взносы в этот целевой фонд, до сих пор никаких средств не поступило. В среднем каждый подкомитет и рабочая группа должны проводить совещания продолжительностью в два рабочих дня не реже одного раза в год. Однако из-за нехватки бюджетных и внебюджетных ресурсов членам подкомитетов приходится самим финансировать свое участие или обращаться за финансовой помощью к своим нанимателям. В результате проводится лишь часть требуемых заседаний, причем нередко в отсутствие экспертов из развивающихся стран, что отрицательно сказывается на темпах работы Комитета.

58. В состав подкомитетов и рабочих групп входят члены Комитета и наблюдатели от правительств, научных кругов, предпринимательского сектора, гражданского общества и межправительственных организаций, обладающие специальными знаниями в соответствующей области. Их знания и готовность работать безвозмездно являются одним из наиболее ценных ресурсов, имеющихся в настоящее время в распоряжении Комитета. Однако для полноценного использования этого ресурса и обеспечения достаточного разнообразия вносимого в работу вклада требуется выделить дополнительные финансовые средства на содействие работе этих органов.

59. В своей резолюции 2006/48 Экономический и Социальный Совет предложил Комитету организовать учебные практикумы для развивающихся стран и стран с переходной экономикой в рамках необходимой деятельности по выполнению его мандата, включающего вынесение рекомендаций по созданию потенциала и оказание технической помощи. Эта деятельность должна была финансироваться из Целевого фонда для международного сотрудничества в налоговых вопросах. Поскольку, как уже говорилось выше, средства в этом целевом фонде по-прежнему отсутствуют, в разработанной Департаментом по экономическим и социальным вопросам стратегии наращивания потенциала в налоговой области пришлось ориентироваться на ограниченные средства, выделяемые по линии регулярной программы технического сотрудничества и со Счета развития. Это можно рассматривать как стартовое финансирование, однако для

¹³ Информация о работе подкомитетов и рабочих групп приводится в разделе III.A настоящего доклада.

содействию выполнению мандата Комитета в области наращивания потенциала необходимы дополнительные средства. Совет, возможно, пожелает вновь рекомендовать государствам-членам вносить взносы в этот целевой фонд.

60. Деятельность по наращиванию потенциала имеет важнейшее значение с точки зрения предоставления развивающимся странам возможности воспользоваться такими разработанными Комитетом материалами, как Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами, а также готовящееся Практическое руководство по трансфертному ценообразованию. Например, после завершения подготовки обновленной Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения 2011 года необходимо будет провести в развивающихся странах учебные семинары, с тем чтобы их налоговые администраторы могли полноценно пользоваться этим новым ресурсом. Уникальность Комитета, определяющаяся его знаниями и авторством на вышеупомянутые разработки Организации Объединенных Наций, а также знаниями его членов и их участием в соответствующих сетях, дает ему возможность играть важную роль в такой деятельности по наращиванию потенциала. Кроме того, Комитет располагает прекрасными возможностями для оказания странам помощи в решении других возникающих проблем, например связанных с экологическими налогами, в интересах бедных.

61. Необходимость повышения согласованности, координации и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями и инициативами в области международного сотрудничества в налоговых вопросах растет в геометрической прогрессии, что объясняется проявлением все большего интереса к налоговым вопросам и вопросам развития и появлением новых учреждений и инициатив, таких как Глобальный форум ОЭСР по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения, Неофициальная целевая группа ОЭСР по налоговым вопросам и вопросам развития и Многолетний план действий Группы 20 в области развития. Организация Объединенных Наций нередко получает предложения принять участие в работе этих и других форумов, поскольку, как повсеместно признается, ее особая позиция и приоритеты в налоговой области могут дополнять работу этих форумов и вносить полезный вклад в их деятельность. Кроме того, участие Организации Объединенных Наций благодаря ее универсальному составу также придает особую легитимность и повышенную актуальность этой работе.

62. По этим же причинам все стараются обеспечить и более активное вовлечение развивающихся стран в работу соответствующих форумов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах и расширение их участия. Помимо появления многочисленных региональных учреждений, таких как новый Африканский форум по налоговому администрированию, все больше внимания уделяется активизации регионального диалога и поддержке сотрудничества между региональными органами. Необходимо выделить секретариату и Комитету дополнительные ресурсы, с тем чтобы они могли обеспечивать удовлетворение этих растущих потребностей.

В. Вариант 2. Преобразование Комитета экспертов в межправительственную комиссию по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, действующую в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета

63. Если Комитет будет преобразован в межправительственную комиссию, то его круг ведения и методы работы, вероятно, изменятся в результате расширения функций. Его члены более не будут назначаться Генеральным секретарем или выступать в качестве экспертов, а будут избираться Экономическим и Социальным Советом из числа государств — членов Организации Объединенных Наций или членов специализированных учреждений на основе принципа справедливого географического распределения. Государства, избираемые Комиссией, вероятнее всего, будут представлены лицами, занимающими ключевые должности в национальных налоговых органах или министерствах финансов. Срок полномочий и процедуры отчетности, возможно, останутся прежними¹⁴.

64. Этот вариант предполагает создание глобального, открытого для всеобщего участия органа по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, который будет развивать это сотрудничество справедливым и сбалансированным образом, обеспечивая полноценное участие развивающихся стран и сотрудничая с другими организациями, активно работающими в этой области. Этот орган будет действовать в рамках Организации Объединенных Наций, которая в силу своего универсального членского состава и легитимности является наиболее подходящим для этого форумом. В этом случае типовые законы и другие рекомендации, разрабатываемые этим органом, будут иметь универсальную легитимность и авторитет.

65. Преобразование Комитета может быть сопряжено с опасностью возможного нарушения нормального хода его текущей работы, особенно пересмотра Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения и Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения. Для недопущения этого необходимо будет в случае принятия решения о преобразовании разработать временные положения, особенно в целях обеспечения успешного завершения в 2011 году обновления Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения. Кроме того, необходимо будет обсудить статус подкомитетов, работа которых по графику должна завершиться после 2011 года, в частности Подкомитета по практическим вопросам трансфертного ценообразования, который должен завершить работу в 2012 году.

66. Потребности в ресурсах в связи с преобразованием Комитета невозможно оценить, не определив конкретно членский состав комиссии, ее методы работы, периодичность заседаний и другие существенные моменты. Если проект предложения по этому вопросу будет представлен Экономическому и Социальному Совету для принятия решения, то Секретариат, в свою очередь, подгото-

¹⁴ Полное описание вспомогательных органов Экономического и Социального Совета см. в E/2008/INF.3.

вит в соответствии с правилом 31 правил процедуры Экономического и Социального Совета заявление о последствиях для бюджета по программам¹⁵.

67. Что касается потребностей в дополнительных ресурсах, указанных в варианте 1, то вариант 2 предусматривает такие же потребности в связи с деятельностью по наращиванию потенциала и сотрудничеством с другими учреждениями и инициативами в налоговой области. Потребности, связанные с работой подкомитетов и рабочих групп, изменятся в зависимости от утвержденных методов работы новой комиссии и будут описаны в вышеупомянутом заявлении о последствиях для бюджета по программам.

68. В силу своего межправительственного статуса комиссия сможет готовить от имени Экономического и Социального Совета проекты резолюций и решений по вопросам политики и включать их в свой доклад, представляемый Совету на решение, что повысит отдачу от ее работы. В круге ведения Комитета экспертов такая процедура четко не прописана. Его доклад может содержать рекомендации Экономическому и Социальному Совету, но, как правило, не в форме проектов резолюций. Например, в своей резолюции 2010/33 Совет с удовлетворением принял к сведению предлагаемый Кодекс поведения в области сотрудничества в борьбе с международным уклонением от налогов, принятый Комитетом, и рекомендовал государствам-членам продолжить обсуждение этого вопроса в Организации Объединенных Наций в качестве практического средства укрепления международного сотрудничества в налоговых вопросах.

69. Межправительственный статус также повысил бы авторитет разрабатываемых Комитетом документов, таких как Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения, Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения, и готовящееся Практическое руководство по трансфертному ценообразованию. Еще одним результатом преобразования могло бы стать увеличение числа специалистов в этом органе. В настоящее время эксперты участвуют в работе Комитета в своем личном качестве, и формат работы Комитета предполагает, что его члены являются «экспертами» во всех аспектах международного сотрудничества в налоговых вопросах. При принятии решения о составе своих делегаций государства, избранные в члены комиссии, могли бы включать в них ряд экспертов и, таким образом, использовать более широкий круг специалистов.

70. При разработке своих методов работы комиссия имела бы возможность решать, подготовка каких материалов должна поручаться экспертам и как это должно делаться. Например, она могла бы решить использовать для выполнения технических аспектов своей программы работы рабочие группы экспертов, как это делает Комитет по бюджетно-финансовым вопросам ОЭСР. Она могла бы также раздельно проводить более политическое и более техническое обсуждения путем организации в ходе своей сессии этапа заседаний высокого уровня для рассмотрения более общих вопросов налоговой политики или налогового администрирования, как это в настоящее время делается, например, Комиссией по устойчивому развитию и Ежегодным форумом ОЭСР на уровне министров.

¹⁵ См., например, документ E/2010/L.28 с изложением последствий проекта резолюции E/2010/L.10 для бюджета по программам.

71. Сессии межправительственной комиссии были бы открыты для наблюдателей. Такие открытость и всеобщий охват соответствовали бы правилам процедуры функциональных комиссий Экономического и Социального Совета, и это можно было бы закрепить в круге ведения указанного нового органа. Кроме того, комиссия могла бы принять решение использовать процедуры, предусматривающие участие множества заинтересованных сторон, для обеспечения участия и вовлечения государств-членов, предпринимательского сектора, гражданского общества, международных и региональных учреждений и сетей, местных общин и соответствующих фондов и программ учреждений Организации Объединенных Наций. На практике нынешний Комитет уже разрешил наблюдателям участвовать в работе своих сессий, продемонстрировав тем самым стремление к транспарентности и готовность учитывать материалы и позиции, не ограничиваясь своим членским составом.

С. Вариант 3. Создание межправительственной комиссии при сохранении нынешнего Комитета экспертов в качестве вспомогательного органа этой комиссии

72. Этот вариант представляет собой сочетание вариантов 1 и 2. В этом случае существующие круг ведения, членский состав, структура, срок полномочий и методы работы Комитета остались бы прежними, как и при варианте 1, но при этом была бы создана межправительственная комиссия, как предусмотрено в варианте 2. Комитет экспертов стал бы вспомогательным органом межправительственной комиссии, и ему было бы поручено оказывать ей экспертные консультативные услуги. Дополнительные ресурсы, испрашиваемые в рамках вариантов 1 и 2 в связи с деятельностью по наращиванию потенциала и расширением сотрудничества с другими учреждениями и инициативами в области международного сотрудничества в налоговых вопросах, потребуются и при выборе варианта 3.

73. Этот вариант, как представляется, позволил бы решить все задачи: достичь ключевой цели предоставления развивающимся странам возможности эффективно озвучивать свою позицию при рассмотрении международным сообществом вопросов сотрудничества в налоговых вопросах и одновременно устранить опасность срыва важной работы Комитета. Он обеспечил бы наибольшую гибкость при удовлетворении потребности в расширении международного сотрудничества в налоговых вопросах на межправительственном уровне. Таким образом, этот вариант сочетает достоинства варианта 1 и варианта 2. Например, поскольку Комитет будет продолжать свою экспертную работу и оказывать Комиссии экспертные консультативные услуги, не потребуется создавать рабочих групп экспертов для выполнения технической части программы работы комиссии.

74. С другой стороны, этот вариант, вероятно, потребует выделения наибольшего объема ресурсов, поскольку предусматривает сочетание большинства потребностей в ресурсах, предусмотренных в рамках варианта 1 и варианта 2. Однако, как уже упоминалось в связи с вариантом 1, при оценке потребностей в ресурсах необходимо представить Экономическому и Социальному Совету конкретный проект предложения, с тем чтобы Секретариат мог подготовить заявление о последствиях для бюджета по программам.

VI. Выводы

75. В настоящее время не существует единого органа, который обладал бы глобальной легитимностью, ресурсами и специалистами и мог бы выступать в роли единого координирующего органа в области международного сотрудничества в налоговых вопросах. На практике возможность создания такого единого нормотворческого органа не получила значительной поддержки. В отсутствие такого органа организации, активно работающие в этой области, должны совместными усилиями решать общие задачи в налоговых вопросах и вопросах развития наиболее эффективным, чутко реагирующим на возникающие потребности и открытым для широкого участия образом.

76. Хотя каждая страна несет ответственность за свою собственную налоговую систему, универсальный членский состав и легитимность Организации Объединенных Наций могут стать катализатором расширения международного сотрудничества в налоговых вопросах в интересах как развитых, так и развивающихся стран. Поскольку подавляющее большинство государств — членов Организации Объединенных Наций не состоят ни в ОЭСР, ни в Группе 20, Организации Объединенных Наций надлежит играть ключевую роль, взаимодействуя с этими и другими соответствующими форумами, такими как бреттон-вудские учреждения и региональные ассоциации налоговых администраций, для обеспечения активного участия развивающихся стран, особенно наименее развитых из них, в соответствующей деятельности.

77. Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелает рассмотреть проанализированные выше три варианта или любые другие способы укрепления институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая Комитет экспертов. Обеспечение формирования институционального потенциала, позволяющего Организации Объединенных Наций играть надлежащую роль в международном сотрудничестве в налоговых вопросах, стало бы значительным вкладом Экономического и Социального Совета в активизацию деятельности по мобилизации внутренних ресурсов на цели развития. Это позволило бы воспользоваться реальной возможностью и удовлетворить настоятельную потребность в расширении международного сотрудничества в налоговых вопросах в интересах как развитых, так и развивающихся стран в рамках их совместной деятельности по обеспечению устойчивого развития, включая достижение к 2015 году целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.