



Основная сессия 2012 года
Нью-Йорк, 2–27 июля 2012 года
Международное сотрудничество в налоговых вопросах

**Роль и работа Комитета экспертов
по международному сотрудничеству
в налоговых вопросах**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В представляемом в соответствии с резолюцией 2011/23 Экономического и Социального Совета настоящем докладе рассматривается роль и работа Комитета экспертов в содействии развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая новые варианты укрепления его работы и сотрудничества с соответствующими многосторонними органами и региональными и субрегиональными организациями. В нем указаны недостатки и пробелы в международном сотрудничестве в налоговых вопросах и предложены возможные пути внесения Комитетом и Организацией Объединенных Наций своего вклада в их устранение. В докладе содержится анализ достоинств и недостатков нынешних методов работы Комитета и рекомендуются пути закрепления достоинств и эффективного устранения недостатков. В нем также рассматриваются возможности обеспечения большей синергии между деятельностью Организации Объединенных Наций в вопросах разработки политики и укрепления потенциала и аналогичной деятельностью других международных организаций и многосторонних органов.

Настоящий доклад следует читать совместно с докладом Генерального секретаря об укреплении институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах (E/2011/76).



I. История вопроса

1. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2011/23 о Комитете экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах просил Генерального секретаря представить Совету доклад о роли и работе Комитета в области содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах, включая новые варианты укрепления работы Комитета и его сотрудничества с соответствующими многосторонними органами и региональными и субрегиональными организациями. В той же резолюции Совет также постановил провести в 2012 году одновременно со специальным совещанием высокого уровня Совета с бреттон-вудскими учреждениями, Всемирной торговой организацией и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию однодневное совещание в целях рассмотрения вопроса о международном сотрудничестве в налоговых вопросах, в том числе институциональных механизмов для содействия развитию такого сотрудничества. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на указанные просьбы.

2. При подготовке настоящего доклада использовали: а) консультации с членами Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах с использованием вопросника; б) консультации с международными организациями; и с) справочный документ, подготовленный профессором Виктором ван Коммером из Международного бюро налоговой документации, который был нанят Организацией Объединенных Наций в качестве консультанта. Полученная информация из-за ограниченного объема доклада не приводится отдельно, а включена в приведенный в докладе анализ. Были также учтены соответствующие мнения, в том числе представителей гражданского общества, которые были собраны секретариатом ранее в рамках оказываемой им Комитету поддержки. С вопросником, который был предложен членам Комитета, ответами международных организаций, которые согласились представить свои мнения, а также с докладом консультанта можно ознакомиться на веб-сайте Комитета¹.

3. Резолюция 2011/23 была принята после широкого обсуждения в Экономическом и Социальном Совете доклада Генерального секретаря об укреплении институциональных механизмов для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах² (доклад Генерального секретаря 2011 года). В докладе были рассмотрены существующие институциональные механизмы, включая взаимодополняемость работы Комитета и других международных организаций, активно занимающихся проблемой международного сотрудничества в налоговых вопросах, а также учтены мнения государств-членов. В содержащемся в докладе анализе Совету предлагаются три варианта укрепления институционального потенциала Организации для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах: а) укрепление существующих в рамках Организации Объединенных Наций механизмов при сохранении нынешнего формата Комитета экспертов; б) преобразование Комитета в межправительственную комиссию, действующую в качестве вспомогательного органа Совета; и с) создание межправительственной комиссии при сохранении Комитета в качестве ее вспомогательного органа.

¹ См. <http://www.un.org/esa/ffd/tax/>.

² E/2011/76.

4. Из доклада следует, что при любом из трех указанных вариантов и независимо от того, предлагается ли преобразование Комитета или нет, для содействия развитию международного сотрудничества в налоговых вопросах потребуются дополнительные ресурсы. Также высказывается мнение о том, что 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 и удовлетворило бы настоятельную потребность в расширении сотрудничества в налоговых вопросах в рамках общих усилий по достижению к 2015 году целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

II. Роль международного сотрудничества в налоговых вопросах в финансировании развития

5. 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 Организации Объединенных Наций на высшем уровне в экономической и социальной областях, включая Монтеррейский консенсус, принятый в 2002 году на Международной конференции по финансированию развития³, Дохинскую декларацию 2008 года о финансировании развития⁴, Итоговый документ Конференции 2009 года по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития⁵ и итоговый документ пленарного заседания высокого уровня шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи, посвященного целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия⁶.

6. Аналогичные мнения были высказаны в докладе 2011 года, который был озаглавлен «Поддержка создания более эффективных налоговых систем»⁷ и подготовлен совместно секретариатами Международного валютного фонда (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организации Объединенных Наций и Всемирного банка в консультации с Африканским форумом налоговых ведомств и Межамериканским центром налоговых ведомств, для Рабочей группы по вопросам развития Группы 20,

7. В докладе Группы 20 рассматривается вопрос о том, как эта Группа может способствовать созданию необходимых условий для того, чтобы налоговые системы могли быть максимально эффективными с точки зрения поддержки процесса развития, включая поддержку уже осуществляемых инициатив международных и других организаций, активно занимающихся налоговыми вопросами. В этом докладе странам, входящим в Группу 20, рекомендовалось:

³ 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.

⁴ Резолюция 63/239 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 16 и 25.

⁵ Резолюция 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁶ Резолюция 65/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 78(i).

⁷ См. Available from <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IOReport.pdf>.

a) провести анализ влияния крупных изменений в налоговых системах их стран на развивающиеся страны и поддержка усилий таких стран по борьбе с неуплатой налогов и с уклонением от них;

b) обмениваться информацией об их усилиях по совершенствованию анализа налоговых расходов, предложить международным организациям разработать рамки для оценки специальных налоговых режимов и подготовить руководящие указания для стран, использующих налоговые льготы для привлечения прямых иностранных инвестиций;

c) сделать прозрачными предоставляемые ими освобождения от налогов на товары и услуги, оплачиваемые за счет официальной помощи в целях развития, и поощрять других доноров последовать этому примеру;

d) увязать налоги и расходы в рамках своих программ помощи;

e) пропагандировать многостороннюю конвенцию об административной помощи в налоговых вопросах, поддерживать оперативный обмен информацией по делам, связанным с международным налоговым мошенничеством, и включать вопросы неправомерного использования положений договоров между странами, входящими в Группу 20, и развивающимися странами;

f) просить международные организации рекомендовать лидерам Группы 20 пути повышения транспарентности деятельности многонациональных предприятий в развивающихся странах с учетом текущего обсуждения вопроса о страновой отчетности;

g) настоятельно рекомендовать многонациональным предприятиям предоставлять развивающимся странам, в которых они функционируют, необходимую информацию по данному вопросу;

h) настоятельно призвать международные организации и других доноров ширить свои программы помощи развивающимся странам в вопросах эффективного выполнения правил по трансфертному ценообразованию;

i) рекомендовать международным организациям отслеживать осуществление программ помощи, совершенствовать отчетность по этим программам и разработать механизмы управления информацией по данному вопросу;

j) делиться информацией о контрольных параметрах работы своих налоговых ведомств и их структуре, поддерживать усилия международных и региональных организаций, например в рамках Африканского форума налоговых ведомств, по разработке контрольных параметров работы налоговых ведомств и для отслеживания и оценки укрепления потенциала налоговых ведомств и других связанных с поступлениями механизмов;

k) настоятельно призвать международные и региональные организации повысить качество и точность статистических данных по налоговым системам развивающихся стран.

8. Хотя указанный доклад был подготовлен в ответ на конкретную просьбу Группы 20, он имеет более широкое значение, поскольку в нем делается упор на возможностях сотрудничества в целях оказания наиболее эффективной помощи развивающимся странам в вопросах совершенствования их налоговых систем для обеспечения устойчивого развития. В этом контексте его можно рассматривать в качестве примера успешного сотрудничества на секретариат-

ском уровне в вопросах международного налогообложения, отражающего специализацию и особый взгляд всех соответствующих участвующих организаций. Секретариат Организации Объединенных Наций активно участвовал в подготовке настоящего доклада, в котором были широко использованы представленные им материалы.

III. Сотрудничество и взаимодополняемость в работе Организации Объединенных Наций и других многосторонних органов

9. Общий обзор существующих институциональных механизмов международного сотрудничества в налоговых вопросах содержится в докладе Генерального секретаря 2011 года². Деятельность многосторонних организаций в области международного налогообложения рассматривается в докладе консультанта и докладе Группы 20, а также в документе, подготовленном для ежегодной сессии Комитета 2010 года⁸, и поэтому нет необходимости повторять указанную информацию в настоящем докладе.

10. Как отмечается в докладе Группы 20⁹, существующие исследования деятельности, проводимой международными организациями в области налогообложения, являются статичными и в настоящее время предпринимаются усилия по разработке более динамичной базы данных об указанной деятельности в рамках Международного налогового диалога. Диалог, представляющий собой совместную инициативу Европейской комиссии, Межамериканского банка развития, МВФ, ОЭСР, Группы Всемирного банка и Межамериканского центра налоговых ведомств, призван способствовать обсуждению налоговых вопросов.

11. Как отмечается в докладе Генерального секретаря 2011 года, хотя нет никаких сомнений в том, что программа работы Комитета частично пересекается с программами работы МВФ и Всемирного банка, роль которых не сводится к вопросам многостороннего сотрудничества в налоговой области, нередко возникает вопрос о возможном дублировании работы в Организации Объединенных Наций и в ОЭСР.

12. Хотя многие положения Типовой налоговой конвенции Организации Объединенных Наций и Типовой налоговой конвенции ОЭСР пересекаются, во многих ключевых аспектах эти типовые конвенции разнятся, что очевидно отражает различия в членском составе и приоритетах этих двух организаций. Эти различия касаются, в частности, того, в какой степени та или иная страна должна отказаться, в соответствии с двусторонним налоговым договором, от налоговых прав, которые она имеет в соответствии с внутренним законодательством, с тем чтобы избежать двойного налогообложения и стимулировать инвестиции. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций, как правило, предусматривает более значительную часть налоговых поступлений для

⁸ Michielse, Geerten and Thuronyi, Victor, "Overview of cooperation on capacity-building on taxation", report prepared for the sixth session of the Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (E/C.18/2010/CRP.11, находится по адресу: <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/OverviewCapacityBldg.pdf>).

⁹ См. <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IOReport.pdf>, pp. 45 and 46.

страны, в которую сделаны инвестиции и в которой осуществляется другая деятельность, тогда как Типовая конвенция ОЭСР оставляет больше налоговых прав за страной инвестора, торговли и т.д. Таким образом, Типовая конвенция Организации Объединенных Наций, как правило, дает развивающимся странам больше налоговых прав в отношении дохода от иностранных инвестиций в эти страны.

13. 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.

14. Точно так же большой интерес вызывает деятельность Организации Объединенных Наций в области практического руководства трансфертным ценообразованием, включая и работу над Практическим руководством по трансфертному образованию для развивающихся стран, которую планируется завершить в текущем году. Соответствуя основным положениям о трансфертном ценообразовании ОЭСР, это руководство в то же время отражает новаторский и основанный на учете конкретных потребностей подход к разъяснению того, что эти основные положения означают для развивающихся стран и как они могут ими использоваться, с тем чтобы это соответствовало их приоритетам и реалиям. Деятельность Организации Объединенных Наций в этой области способствует активизации дальнейшей работы других органов в схожих, но взаимодополняющих областях.

15. Общеизвестно, что благодаря своему широкому членскому составу из 193 стран и обусловленным этим различиями во взглядах, реалиях и приоритетах Организация Объединенных Наций, в отличие от организаций с более узким членским составом, вносит важный вклад в работу других форумов и существенно дополняет их деятельность. Кроме того, среди участников многих таких форумов, а также организаций гражданского общества и предпринимательских кругов ширится признание важности работы Организации Объединенных Наций в налоговой области. По этим причинам Секретариату Организации Объединенных Наций нередко поступают предложения принять участие в работе, среди прочего, Группы 20, Глобального форума ОЭСР по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения, Неофициальной целевой группы ОЭСР по налоговым вопросам и вопросам развития, в работе над предложенным правительством Германии международным налоговым договором и в учебных курсах института Азиатского банка развития. Он стремится осуществлять подобное сотрудничество в пределах имеющихся ограниченных ресурсов и в тех случаях, когда это способствует достижению целей деятельности Организации Объединенных Наций в этой области. Как отмечалось выше, Секретариат Организации Объединенных Наций совместно с Всемирным банком, МВФ, ОЭСР и другими организациями активно участвовал в подготовке налоговых разделов Многостороннего плана действий Группы

пы 20 в области развития, и в этой связи обсуждался вопрос о его более активном участии в Международном налоговом диалоге. Секретариат также стремится сотрудничать с деловыми кругами и гражданским обществом для обсуждения вопросов деятельности Организации Объединенных Наций в налоговой области и эффективного участия в ней указанных групп.

IV. Устранение пробелов и недостатков в международном налоговом сотрудничестве

A. Выявленные пробелы

16. Одним из основных пробелов в данной области является отсутствие на межправительственном уровне подлинно глобального и открытого для всеобщего участия нормотворческого органа по международному налоговому сотрудничеству, который предусматривал бы полноценное участие в его работе развивающихся стран. В настоящее время Комитет играет уникальную роль с точки зрения рассмотрения политических и административных аспектов международного налогового сотрудничества и поиска решений, которые ориентированы на потребности и приоритеты развивающихся стран, но в конечном счете могут быть полезны для всех государств — членов Организации Объединенных Наций. Однако по причине своего неправительственного статуса и ограниченности ресурсов Комитет не может в полной мере устранить упомянутый выше пробел. Из-за ограничений по объему настоящий доклад не рассматривает вопрос об устранении этого пробела путем преобразования Комитета экспертов в межправительственную комиссию. Этот вариант был подробно рассмотрен в докладе Генерального секретаря 2011 года, который по-прежнему отражает мнения каждой из сторон в этой дискуссии.

17. Существующие нормотворческие механизмы международного налогового сотрудничества не обеспечивают должной роли и участия развивающихся стран. Одной из уникальных особенностей Типовой налоговой конвенции Организации Объединенных Наций является то внимание, которое в ней уделяется охране налоговых прав принимающих инвестиции стран. Типовая налоговая конвенция ОЭСР имеет ряд аналогичных элементов, однако они в целом отражают позицию меньшинства в рамках этого органа и не могут отстаиваться столь же активно, как это возможно в органе, где они отражают точку зрения большинства. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций и ее работа в области трансфертного ценообразования также отражают обеспокоенность по поводу того, что издержки чрезмерной сложности могут непропорционально ложиться на развивающиеся страны, особенно страны с более слабыми налоговыми ведомствами. Поэтому работа Организации в первую очередь ориентирована на более простые, хотя и не идеальные решения важных вопросов международного налогового сотрудничества. Это включает возможность переходных решений безусловно сложных вопросов трансфертного ценообразования.

18. Сопутствующим пробелом является отсутствие должного участия наименее развитых стран в работе форумов по международному налоговому сотрудничеству. Такие страны мало представлены в Комитете, в основном из-за того, что правительства таких стран не предлагают своих кандидатов. Это может

быть обусловлено отсутствием средств для оплаты, помимо присутствия на ежегодной пятидневной сессии, участия в текущей работе Комитета. Другой возможной причиной может быть мнение о том, что основные направления работы Комитета, включая налоговые договоры и трансфертное ценообразование, не столь важны для наименее развитых стран с учетом их нынешнего уровня развития по сравнению с более основополагающими вопросами внутренней налоговой политики и работы налоговых ведомств.

19. В контексте деятельности по наращиванию потенциала международного налогового сотрудничества Всемирный банк в представленной им информации указал на пробелы в вопросах технической помощи, исследований и управления информацией в налоговой области, что, по мнению Банка, объясняется отсутствием обмена информацией и сотрудничества между партнерами. С точки зрения Банка, наилучшим решением был бы диалог как на многосторонних форумах, так и на двусторонней основе, но с учетом роста числа заседаний и групп, которые начинают, но не продолжают свою работу, какой бы форум ни был выбран для этой цели, важно настроиться на длительное сотрудничество.

20. Всемирный банк также отметил, что не существует какой-либо одной структуры, которая удовлетворяла бы все потребности в технической помощи в налоговой области, поскольку такие потребности с течением времени изменяются. Поэтому важно, чтобы все соответствующие организации продолжали наращивать свой потенциал в конкретных областях своей специализации. Каждая из организаций обладает своими преимуществами и недостатками, и сотрудничество с другими организациями позволяет ей использовать свои преимущества и устранить свои недостатки. В качестве практического шага Банк предложил проводить ежеквартальные совещания основных поставщиков технической помощи в налоговой области для обсуждения их деятельности с использованием теле- и видеоконференций. Кроме того, Межамериканский центр налоговых ведомств отметил, что потребности в расширении сотрудничества касаются не только проектов, требующих финансирования или технической поддержки со стороны международных организаций, но и согласования методов работы этих организаций, с тем чтобы те могли проводить, например, сопоставительные исследования различных регионов и согласованно и с использованием сопоставимых методологий оказывать помощь указанным странам.

21. В докладе консультанта также отмечен ряд недостатков в оказании технической помощи развивающимся странам в области международного налогового сотрудничества, включая недостаточную координацию действий доноров, что может приводить к дублированию усилий или предоставлению стране противоречивых советов по налоговой политике. С учетом существования различных взглядов, видимо, было бы полезно предлагать стране несколько подходов или вариантов политики. Однако, как указывается в докладе консультанта, вызывает сомнение то, что многие развивающиеся страны обладают достаточными возможностями для того, чтобы проанализировать различные варианты и выбрать те, которые наилучшим образом отвечают их потребностям. Согласно докладу консультанта, другим недостатком является отсутствие должного контроля и оценки полученной технической помощи, с тем чтобы извлечь уроки для проведения последующей деятельности. Некоторые страны-получатели осуществляют оценку своих проектов технической помощи, однако зачастую они не могут точно оценить их успехи или неудачи.

22. Весьма часто, в том числе в докладе Группы 20, признается наличие более конкретного пробела, каковым является представление развивающимся странам недостаточных данных для содействия им в выработке политики и исполнении налогового законодательства. Отчасти это является результатом наличия международных норм, выполнение которых требует большого объема данных, например широко принятых норм в области трансфертного ценообразования, в частности сравнения используемых при трансфертном ценообразовании цен по сделкам между независимыми сторонами. Для соблюдения таких норм необходимо иметь доступ к соответствующим данным, что может быть особенно проблематично для развивающихся стран. Как отмечается в докладе консультанта, надежные данные важны не только для сбора налоговых поступлений, но и для точного определения налоговых расходов. Необходимо, чтобы международные организации совместно решили вопрос об этих пробелах в данных, в том числе путем подготовки и использования специалистов по анализу таких данных.

23. В своем ответе Африканский форум налоговых ведомств, сосредоточив свое внимание на Африканском регионе, в то же время указал на отсутствие в налоговых ведомствах многих африканских стран необходимых специалистов для решения вопросов, связанных с уклонением от налогов и их неуплатой, особенно с учетом сложности международных торговых сделок. Эти налоговые ведомства также сталкиваются с проблемами внедрения транспарентной деловой практики и методов бухгалтерского учета, обмена налоговой информацией и налаживания сотрудничества с другими государствами для эффективного выполнения налоговых договоров и соглашений. Форум считает, что решить эту проблему может помочь обмен информацией между его участниками в рамках его рабочих групп по обмену информацией и трансфертному ценообразованию.

24. В докладе консультанта указывается на ряд других пробелов, сказывающихся на работе налоговых ведомств, особенно в развивающихся странах, где необходимо расширять международное сотрудничество в вопросах оказания технической помощи. Многие налоговые службы не располагают возможностями для проверки новых законов на предмет их выполнимости. С помощью такой проверки налоговые органы могли бы предложить поправки к законодательству, выделить больше времени для необходимого обучения персонала и внесения корректировок или даже совсем отменить указанные законы. Другим пробелом является отсутствие у развивающихся стран возможности включать в свои договоры об устранении двойного налогообложения положения, касающиеся помощи в сборе налоговых поступлений. С учетом того, что включение таких положений отвечает интересам развивающихся стран, международные организации могли бы рассмотреть вопрос об оказании им большей технической помощи для разработки правовой основы и подготовки персонала в указанной области.

25. Кроме того, как отмечено в докладе консультанта, сотрудники многих налоговых ведомств не располагают достаточной информацией для решения поставленных задач, в том числе основной информацией, например о внутреннем налоговом законодательстве, соответствующих подзаконных актах, руководящих принципах и прецедентном праве, а также информацией о международном контексте, включая налоговые договоры и соответствующую литературу о применении и толковании налоговых нормативов. Такое отсутствие информации

ставит налоговые ведомства в невыгодное положение по сравнению с налогоплательщиком.

26. Другим пробелом, отмеченным в докладе консультанта, является тот факт, что за пределами налоговых ведомств зачастую отсутствует независимая и компетентная судебная система, в которую налогоплательщики могут обратиться со своими претензиями. Наличие независимой судебной системы является необходимым условием должного функционирования налоговой системы, поскольку она дает гражданам уверенность в том, что система является справедливой и объективной и что она также отвечает потребностям предпринимательского сектора в отношении наличия предсказуемого и стабильного налогового режима. В рамках международного сообщества наблюдается относительное отсутствие взаимодействия с национальными налоговыми судами и арбитражами и зачастую сопротивление наиболее широкому или официальному взаимодействию между указанными органами различных стран мира. Странам оказывается значительная техническая помощь в целях повышения эффективности их судебных систем в целом, однако с учетом их ценной роли с точки зрения всех задействованных в рамках налоговой системы сторон на удивление мало помощи направляется на формирование национальных налоговых судов. Поэтому развивающимся странам следует оказывать больше технической помощи в вопросах создания независимой судебной системы для рассмотрения налоговых жалоб и подготовки судей для понимания и применения ими важных принципов налогообложения. Также необходимо шире обмениваться опытом в данной области.

27. И наконец, предпринимаются важные усилия по совершенствованию сотрудничества Юг-Юг в области налогообложения, включая проект обмена информацией по линии Юг-Юг об успешной налоговой практике¹⁰, который осуществляется Департаментом по экономическим и социальным вопросам в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций и другими организациями. Однако зачастую, как и в случае этого проекта по линии Юг-Юг, такие инициативы не достигают поставленных перед ними целей из-за отсутствия финансирования. В данной области сохраняется заметный пробел, особенно на межрегиональной основе, и эту проблему можно было бы отчасти решить за счет расширения сотрудничества в данной области.

В. Возможная роль Организации Объединенных Наций в устранении указанных пробелов

28. Организации, с которыми проводились консультации при подготовке настоящего доклада, придавали большое значение эффективному сотрудничеству между всеми заинтересованными организациями, занимающимися вопросами международного налогообложения, с учетом их различного членского состава, мандатов и относительных преимуществ. Они также считали, что универсальный членский состав Организации Объединенных Наций и ее известный опыт в области международного налогообложения позволяют ей успешно действовать через Комитет, с тем чтобы продолжать вносить важный вклад в этой области, включая помощь в устранении ряда указанных выше пробелов.

¹⁰ См. www.s4tp.org.

29. ОЭСР высказала мнение о том, что Организация Объединенных Наций находится в уникальном положении в плане отражения интересов развивающихся стран, в частности наименее развитых стран, и что она должна сосредоточить свою работу на потребностях и особой ситуации этих стран, с тем чтобы в ходе обсуждения вопросов международного налогообложения можно было в полной мере учесть их мнение. Она также отметила, что Организация Объединенных Наций внесла значительный вклад в обсуждение вопросов налогообложения и развития. Правительствам необходимо создавать такие налоговые системы и ведомства, которые отвечали бы их целям и способствовали развитию их стран, в частности путем содействия международной торговле и инвестициям благодаря устранению двойного налогообложения. ОЭСР отметила, что для этого необходимо создать согласованную международную налоговую систему, которая могла бы учитывать потребности стран, находящихся на разных этапах развития.

30. Хотя техническая помощь наименее развитым странам в области налогообложения зачастую оказывается на двусторонней основе другими странами или организациями, необходимо предпринять усилия для обеспечения того, чтобы деятельность Комитета была максимально актуальна для указанных стран, чтобы деятельность в рамках регулярной программы технического сотрудничества по налоговому взаимодействию¹¹ включала значительный компонент в интересах наименее развитых стран и чтобы наименее развитым странам предлагалось представлять кандидатов для включения в будущий состав Комитета, который должен быть избран в 2013 году.

31. Африканский форум налоговых ведомств отметил важную роль Комитета как единственного органа в системе Организации Объединенных Наций, который сфокусирован на инструментах помощи странам в разработке своих собственных решений проблемы мобилизации их внутренних ресурсов, что позволяет сократить их зависимость от помощи доноров. С учетом широкого членского состава Организации Объединенных Наций Форум считает, что Комитет следует использовать в качестве платформы для дальнейшего обсуждения налогового сотрудничества и развития на международном уровне с привлечением основных заинтересованных сторон как из развитых, так и из развивающихся стран, а также из других международных организаций. Следует подчеркнуть важность Комитета, увеличив объем предоставляемых ему ресурсов и расширив сферу его деятельности, с тем чтобы он в сотрудничестве с Форумом и другими региональными налоговыми группами занимался осуществлением программ и инициатив в области технической помощи. Отмечая роль Комитета в становлении и укреплении налоговых ведомств и в поддержке их деятельности в качестве одного из путей мобилизации внутренних ресурсов на цели развития в Африканском регионе, Форум в то же время отметил, что Комитет мог бы играть важную роль в согласовании программ для развивающихся стран с инициативами Форума, с тем чтобы избежать дублирования.

¹¹ Недавно Департамент по экономическим и социальным вопросам разработал свою стратегию развития потенциала в налоговой области, для реализации которой будут использоваться ограниченные ресурсы регулярной программы технического сотрудничества и счет развития. Эти средства можно рассматривать в качестве источника для первоначального финансирования, однако для поддержки работы Комитета по выполнению его мандата в указанной области необходимы дополнительные ресурсы.

32. В докладе консультанта также указывалось на ряд областей, в которых Комитет и секретариат могли бы играть определенную роль с точки зрения устранения имеющихся пробелов. Комитет мог бы играть свою роль в контексте технической помощи, оказываемой другими сторонами, путем предоставления возможностей для обсуждения всех соответствующих аспектов технической помощи на глобальном уровне. Поскольку одной и той же стране техническую помощь одновременно могут оказывать несколько доноров, страна, получающая техническую помощь, может столкнуться с тем, что их советы противоречат друг другу. Комитет мог бы сыграть свою роль в том, чтобы помочь стране выбрать наилучший вариант с учетом ее потребностей и уровня развития. Комитет располагает всеми возможностями для решения указанной задачи, поскольку в его состав входят представители как тех, кто оказывает техническую помощь в налоговой области, так и тех, кто ее получает. Кроме того, благодаря своей представленности в глобальном масштабе Организация Объединенных Наций обладает уникальными возможностями для того, чтобы сыграть важную роль в координации помощи доноров и тем самым избежать дублирования усилий и упомянутых выше противоречивых советов. Для решения указанной задачи Организации Объединенных Наций следует посылать наблюдателей на заседания региональных групп налоговых ведомств.

33. Чтобы повысить отдачу от технической помощи развивающимся странам, важно отслеживать и оценивать эффективность осуществления конкретных проектов. Как указывается в докладе консультанта, Комитет мог бы играть важную роль в этой области. Он мог бы оказывать помощь в выявлении успешных проектов технической помощи, которые, после внесения определенных корректировок с учетом местных условий, могли бы осуществляться в других развивающихся странах. Кроме того, Организация Объединенных Наций могла бы играть важную роль в разработке базовых программ подготовки в налоговой области и учебных материалов для сотрудников налоговых ведомств развивающихся стран. Также могли бы предоставляться консультации по вопросу о том, как создать налоговую школу и организовать обучение налоговых сотрудников в этих странах.

34. Более конкретно в докладе консультанта отмечается, что Организация Объединенных Наций, опираясь на свои относительные преимущества в качестве разработчика Типовой налоговой конвенции Организации Объединенных Наций и Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развивающимися и развитыми странами, располагает большими возможностями для расширения своей помощи по укреплению потенциала в области переговоров, касающихся заключения налоговых договоров и их выполнения, в частности в вопросах разработки политики в отношении налоговых договоров. Например, она могла бы организовывать учебные курсы и семинары по переговорам о заключении налоговых договоров в сотрудничестве с ОЭСР и другими партнерами, включая Международное бюро налоговой документации. Аналогичным образом, работа Организации над Практическим руководством по трансфертному ценообразованию имеет исключительно важное значение, однако ее следует дополнять деятельностью по созданию потенциала, что позволит развивающимся странам эффективно решать вопросы трансфертного ценообразования. Это может включать помощь в разработке правил трансфертного ценообразования во внутреннем законодательстве, а также обучение сотрудников налоговых

служб решению вопросов и споров, касающихся трансфертного ценообразования.

С. Укрепление работы Комитета

35. Круг ведения Комитета, его членский состав, сроки полномочий его членов, периодичность его совещаний и процедуры отчетности, а также методы его работы изложены в докладе Генерального секретаря, опубликованном в 2011 году, и в настоящем докладе повторяться не будут.

36. Обзор нынешних методов работы Комитета проводился его секретариатом с учетом мнений членов Комитета в целях анализа преимуществ и недостатков нынешних методов его работы и вынесения рекомендаций относительно укрепления этих преимуществ и эффективного устранения недостатков. В связи с работой Комитета рассматривались два сценария: а) отсутствие каких-либо новых ресурсов; и б) наличие дополнительных ресурсов.

1. Отмеченные преимущества методов работы Комитета

37. По мнению большинства членов Комитета, ответивших на вопросы в распространенной среди них анкете, роль и задачи Комитета являются достаточно четкими и всеобъемлющими. По их мнению, программа работы Комитета в последнее время полностью соответствовала его мандату, особенно в том, что касается приоритетов и проблем развивающихся стран.

38. Все члены Комитета согласились с тем, что уделение основного внимания обновлению Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении было правильным приоритетным направлением деятельности в последние два года, поскольку это имело исключительно важное значение в целом и принесло большую практическую пользу участникам переговоров по договорам о налогообложении, особенно из развивающихся стран. Тем не менее ряд членов Комитета сочли, что на повторное рассмотрение вопросов, касающихся Типовой конвенции Организации Объединенных Наций, ушло много времени, которого почти не осталось для обсуждения других вопросов.

39. Опора на подкомитеты и таким же образом созданные рабочие группы в качестве главного механизма работы Комитета представляется одним из главных преимуществ методов его работы. В состав этих подкомитетов и рабочих групп входят члены Комитета и наблюдатели от правительств, представители научно-исследовательских учреждений, деловых кругов, гражданского общества и международных организаций, располагающие специальным опытом и знаниями в соответствующих областях. Одним из наиболее ценных ресурсов, имеющихся в настоящее время в распоряжении Комитета, являются экспертные знания и готовность членов подкомитетов работать безвозмездно за счет собственных средств.

40. Эффективным методом деятельности Комитета, направленной на выполнение его мандата, является выполнение всей подготовительной работы подкомитетами. Эту работу координирует один из членов Комитета при участии наблюдателей, представляющих различные группы и точки зрения. Членский состав подкомитетов должен быть достаточно разнообразным, с тем чтобы в полной мере отражать все разнообразие мнений по тому или иному вопросу, а за-

дача координатора должна заключаться в достижении консенсуса по этому вопросу на уровне подкомитета и в выявлении тех отличающихся друг от друга мнений, которые невозможно привести к единому знаменателю. Результатом работы, проделанной в подкомитете, должна стать подготовка неофициального документа с изложением позиции, которая может быть одобрена Комитетом без продолжительных обсуждений в ходе его ежегодной сессии.

41. В своей практической деятельности Комитет в весьма значительной степени полагается на свои подкомитеты, особенно в том, что касается обновления Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении, пересмотра Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами и разработки проекта Практического руководства по трансфертному ценообразованию, а также в своей работе в других областях. Большинство членов Комитета согласилось с тем, что с учетом ограниченности ресурсов подкомитеты играют исключительно важную роль в обеспечении завершения работ, особенно в приоритетных областях, в частности в обновлении в 2011 году Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении и в трансфертном ценообразовании. После того как подкомитеты и рабочие группы завершают выполнение своих мандатов, они расформируются. Полный перечень подкомитетов и рабочих групп, а также информация об их мандатах и программах их работы приводятся на веб-сайте Комитета¹².

42. Еще одним преимуществом работы Комитета является ее транспарентный и инклюзивный характер. В стремлении добиться транспарентности в своей работе и демонстрируя готовность знакомиться с мнениями тех, кто не входит в его членский состав, Комитет предоставляет различным наблюдателям возможность участвовать в его сессиях. В число наблюдателей входят представители государств-членов, в том числе и те, которые не представлены в Комитете, а также представители деловых кругов, гражданского общества, международных и региональных организаций и сетей, местных общин и соответствующих фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций. Наблюдатели активно участвуют в работе Комитета и вносят в нее свой вклад не только в ходе его ежегодных сессий и в рамках работы его подкомитетов. Многие члены Комитета высоко оценивают вклад этих наблюдателей и считают, что участие повышает авторитетность результатов его работы.

43. Еще одним преимуществом методов работы Комитета являются его усилия, направленные на недопущение дублирования с другими многосторонними органами, насколько это представляется возможным. Это отчетливо прослеживается в его работе по обновлению в 2011 году Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении. В этой конвенции используются положения Типовой конвенции ОЭСР о налогообложении, отвечающие интересам развивающихся стран, при этом особое внимание уделяется тем конкретным аспектам, по которым имеются разногласия, но которые отвечают интересам, надеждам и приоритетам развития развивающихся стран в их договорах об избежании двойного налогообложения с развитыми странами.

¹² http://www.un.org/esa/ffd/tax/subcomm_wg.htm.

44. С учетом существенного объема экспертных знаний и опыта и гораздо большего объема ресурсов, которыми располагает ОЭСР в этой и других областях своей деятельности, до начала какой-либо новой работы Комитет изучает то, что уже было сделано ОЭСР и другими организациями для избежания излишних разногласий, которые могут создавать проблемы как для административных органов, так и для налогоплательщиков. Это в первую очередь касается общепринятых международно согласованных стандартов. В качестве примеров привести принцип независимости сторон и международные стандарты, касающиеся обмена информацией. В своей работе по обновлению Типовой конвенции Организации Объединенных Наций Комитет уделял большое внимание принятым формулировкам для недопущения того, чтобы они каким-либо образом противоречили этим международным стандартам, которые приняты во многих развивающихся странах.

45. По мнению нескольких членов Комитета, его экспертный статус, а также тот факт, что его члены участвуют в его работе в их личном качестве и не представляют свои соответствующие правительства, также является важным преимуществом. Это позволяет Комитету заниматься практическими налоговыми вопросами, а не более общими политическими дебатами. Тот факт, что члены Комитета рассматривают вопросы его повестки дня в своем личном качестве и не руководствуются позицией своих стран или регионов, обеспечивает им, по мнению ряда членов Комитета, независимость, необходимую для поиска компромисса или достижения консенсуса, которые, по их мнению, были бы невозможны в более политизированной обстановке. Кроме того, в тех случаях, когда добиться консенсуса представляется невозможным, Комитет может проявлять гибкость и согласовывать разнообразные подходы. В качестве примера можно привести Типовую конвенцию Организации Объединенных Наций о налогообложении, в комментариях к которой могут приводиться несколько интерпретаций любого ее положения, отражающих различия в практике государств.

2. Отмеченные проблемы и недостатки в методах работы Комитета

46. Касаясь методов работы Комитета, почти все его члены в первую очередь указали на нехватку ресурсов. Отсутствие финансирования для работы подкомитетов представляется одной из главных проблем, которая и является причиной: а) ограниченного числа совещаний; б) недостаточной представленности развивающихся стран в подкомитетах; в) недостаточного участия членов Комитета в совещаниях подкомитетов; г) того, что иногда представляется чрезмерной представленностью деловых кругов в определенных подкомитетах, особенно на их совещаниях; и е) неспособности секретариата Комитета оказывать поддержку проведению таких совещаний и оказывать достаточную поддержку подкомитетам в изучении обсуждаемых вопросов, в подготовке документов экспертов и проектов предложений.

47. Все члены Комитета, которые ответили на вопросы анкеты, указали на то, что очные совещания являются необходимым условием эффективной работы, и это мнение часто высказывается Комитетом. По мнению его членов, подкомитеты не смогут выполнять свои мандаты, используя лишь электронные средства, поскольку реальный прогресс во многих случаях зависит от очных совещаний, на которых можно провести всестороннее обсуждение вопросов и добиться консенсуса. В среднем каждый подкомитет и рабочая группа должны проводить свои совещания не менее одного раза в год в течение двух рабочих дней.

Со временем периодичность совещаний, как правило, возрастает, когда работа подкомитета уже находится на более продвинутом этапе и когда очередь доходит до обсуждения более сложных и неоднозначных вопросов. Из-за отсутствия необходимых ресурсов члены подкомитетов вынуждены сами оплачивать свое участие в их работе либо полагаться на финансовую поддержку своих работодателей. Из-за этого подкомитетам удается проводить лишь незначительную долю необходимых совещаний, и во многих случаях в них не могут участвовать эксперты из развивающихся стран, что негативно сказывается на прогрессе в работе Комитета.

48. Показательным примером в этой связи является Подкомитет по трансфертному ценообразованию. Его работа уже находится на заключительном этапе, и для обсуждения проектов глав Практического пособия по трансфертному ценообразованию крайне необходимо провести ряд очных совещаний. Подкомитет провел одно совещание в 2010 году, два совещания в 2011 году и должен провести еще два совещания в 2012 году для подготовки к завершению работы над упомянутым Пособием на ежегодной сессии Комитета в октябре 2012 года.

49. Большинство членов Комитета считают, что недостаточная представленность и/или отсутствие возможностей для участия представителей развивающихся стран в работе подкомитетов ограничивает их вклад в работу Комитета. Если развивающиеся страны не участвуют в совещаниях подкомитетов, поскольку они не являются их членами либо не могут изыскать средства для оплаты своих путевых расходов, то результаты работы таких совещаний вряд ли могут отражать подлинный консенсус, а обсуждавшиеся вопросы могут вновь стать предметом обсуждения на ежегодной сессии Комитета, что замедлит темпы его работы.

50. По мнению большинства членов Комитета, ограниченное участие развивающихся стран в работе подкомитетов обусловлено отсутствием необходимых финансовых средств. В связи с этим было также высказано мнение о том, что, поскольку члены подкомитетов работают в них на добровольной основе и вынуждены сами оплачивать свои путевые расходы, эта работа привлекает людей, располагающих достаточными финансовыми средствами. А это влечет за собой не только дисбаланс в представленности развивающихся и развитых стран, но и непропорционально большое число участников, представляющих деловые круги в ряде подкомитетов. В настоящее время предпринимаются усилия по устранению этих дисбалансов, в том числе посредством координаторов, которые активно занимаются поиском сбалансированных мнений, проводят, по возможности, совещания в развивающихся странах и побуждают эти страны к участию в совещаниях групп экспертов, в которых им может предоставляться определенная финансовая поддержка. Однако до тех пор, пока не удастся добиться более постоянной поддержки системы подкомитетов, будет сохраняться общесистемная угроза добросовестности работы Комитета по ряду ее аспектов, а также угроза достижению ее целей.

51. Выражая удовлетворение поддержкой, которую оказывает секретариат, исходя из имеющихся у него в настоящее время ресурсов, большинство членов Комитета указывали на то, что из-за их недостатка потенциал секретариата далеко не соответствует поставленным перед ним задачам. В частности, многие указывали на то, что на подкомитеты возлагается слишком большой объем работы, связанной с отслеживанием достигнутого прогресса и подготовкой про-

ектов. По их мнению, увеличение объема аналитической поддержки и поддержки в подготовке справочных документов для обсуждения повысит эффективность работы подкомитетов и Комитета.

52. Необходимость расширения секретариатской поддержки становится еще более очевидной с учетом увеличивающейся рабочей нагрузки Комитета из-за возрастающего интереса к вопросам международного сотрудничества в налоговой сфере, их все более внимательного изучения заинтересованными сторонами и призывов к более частым обновлениям Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о налогообложении, а также, соответственно, более амбициозной программы работы Комитета в соответствии с его мандатом. Однако ресурсы секретариата, необходимые для оказания поддержки основной работе Комитета и его подкомитетов, использовались для расширения сотрудничества с другими учреждениями, проведения брифингов и подготовки необходимых документов, включая и последние доклады Генерального секретаря по этим вопросам, которые запрашивал Экономический и Социальный Совет.

53. Ряд членов Комитета указали на то, что им трудно в полной мере участвовать в его работе из-за их активной профессиональной деятельности в своих странах. Другие члены указали на то, что независимо от работы подкомитетов проведение одного совещания в год в течение пяти рабочих дней явно недостаточно для достижения существенного прогресса в осуществлении широкого мандата Комитета.

54. В работе Комитета, касающейся укрепления потенциала, также имеются свои проблемы. Для осуществления своего мандата, касающегося этой деятельности, о котором идет речь в резолюции 2004/69 Экономического и Социального Совета, Комитет постановил сформировать Подкомитет по укреплению потенциала. Несмотря на отсутствие ресурсов, этот подкомитет предпринимает активные усилия по оказанию адресной помощи развивающимся странам, особенно в предоставлении им учебных материалов и в содействии развитию сотрудничества между развивающимися странами в вопросах, касающихся налогообложения. Подкомитет мог бы вносить больший вклад в осуществление мандата Комитета, если бы ему выделялся больший объем ресурсов для оказания поддержки его работе.

55. Связь Комитета с межправительственным процессом, в частности с Экономическим и Социальным Советом, довольно слабая. Это частично объясняется сроками и местом проведения ежегодной сессии Комитета экспертов. Комитет проводит свои сессии в Женеве в период проведения основной части заседаний Генеральной Ассамблеи, и именно поэтому большинство представителей в Совете не могут принимать активного участия в обсуждениях Комитета. Более того, на основной сессии Совета ежегодный доклад Комитета, как правило, рассматривается мимоходом вместе с другими не связанными с ним докладами, при этом на сессии практически нет возможности для его подробного обсуждения, как и возможности рассмотреть предлагаемые международные документы, включая «Кодекс поведения Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в борьбе с международным уклонением и уходом от налогов», текст которого Комитет включил в качестве приложения к его докладу о работе его пятой сессии 2009 года¹³ и просил Экономический и Социаль-

¹³ E/2009/45, приложение.

ный Совет рассмотреть его. Если Комитету удастся наладить более тесные связи с Советом, это повысит авторитетность результатов его работы, таких как Типовая конвенция Организации Объединенных Наций о налогообложении, Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами, и Практическое руководство по трансфертному ценообразованию, которое будет выпущено в ближайшее время.

3. Укрепление работы Комитета в случае отсутствия новых ресурсов

56. Большинство членов Комитета, ответивших на вопросы анкеты, не смогли предложить конкретные пути повышения эффективности его работы в случае отсутствия каких-либо новых ресурсов. По их мнению, большинство членов Комитета и сотрудников секретариата работают с полной нагрузкой. Вместе с тем члены Комитета внесли несколько предложений, касающихся совершенствования нынешних методов его работы.

57. Одно из предложений касалось оптимального использования времени при подготовке проектов и справочных документов и для ежегодных сессий Комитета, с тем чтобы эти документы были готовы за два месяца до начала сессии, что предоставляло бы членам Комитета и другим представителям достаточно времени для их изучения. Большинство справочных документов готовятся подкомитетами, и опыт секретариата показывает, что соблюдать такие сроки представления документов будет довольно трудно, особенно с учетом того, что работа в подкомитетах выполняется на добровольной основе и их члены, как правило, загружены своей основной повседневной работой. Выделение необходимых ресурсов помогло бы расширить возможности подготовки экспертами соответствующих документов по основным вопросам.

58. Наряду с этим было высказано мнение о том, что Комитет мог бы еще больше повысить дисциплину на своих ежегодных сессиях, приложив более энергичные усилия для того, чтобы обсуждения вопросов проходили на уровне принципов и политики, а детали обсуждались в подкомитетах. Этому способствовало бы и более строгое соблюдение правил и процедур, установленных Комитетом для руководства рабочим процессом на его ежегодных сессиях. Однако в связи с этим необходимо отметить, что для одних членов какой-то вопрос может иметь крайне важное юридическое значение и требовать тщательного обсуждения, в то время как для других он может представляться несущественным.

59. С учетом ограниченных возможностей использования электронных средств в работе подкомитетов при условии отсутствия дополнительных ресурсов было внесено предложение изучить возможности использования формата видео- и телеконференций. Помимо этого можно было бы рассмотреть возможности более частого проведения более коротких совещаний. Однако проведение эффективных видео- или телеконференций в течение двух или трех дней (обычная продолжительность совещаний подкомитетов), по всей вероятности, потребует дополнительных ресурсов.

4. Укрепление работы Комитета в случае получения новых ресурсов

60. Почти все члены Комитета, ответившие на вопросы анкеты, согласились с тем, что в случае получения дополнительных ресурсов в первую очередь следует укрепить потенциал секретариата для оказания поддержки работе Комитета и его подкомитетов. Более конкретно были упомянуты две области, в которых необходимо оказать дополнительную помощь, а именно: а) подготовка исследовательских и справочных документов по техническим вопросам для рассмотрения подкомитетами и Комитетом; и б) оказание секретариатской поддержки подкомитетам посредством отслеживания прогресса в их работе, подготовки и редактирования проектов и оказания поддержки проведению их совещаний. Этого можно было бы добиться посредством увеличения кадровых и других ресурсов секретариата.

61. При обсуждении необходимости дополнительной поддержки, касающейся исследований, большинство членов Комитета, как представляется, высказались в пользу их проведения собственными силами, поскольку такие исследования являются более беспристрастными. По их мнению, выполнение этой работы секретариатом обеспечит должную исследовательскую основу подготавливаемых проектов и придаст этим документам сбалансированный характер. По мнению других членов Комитета, часть дополнительных ресурсов можно было бы использовать для проведения исследований независимыми экспертами. Такие исследования уже проводились в последнее время, и их результаты были признаны успешными, хотя эта работа по существу выполнялась экспертами на добровольной основе и оплачивалась по более низким ставкам, чем те, которые действуют на рынке консультативных услуг, касающихся налогообложения.

62. С учетом трудностей, связанных с обеспечением достаточной представленности развивающихся стран в подкомитетах, было предложено оплачивать за счет дополнительных ресурсов участие хотя бы экспертов из развивающихся стран, с тем чтобы не допускать их полного отсутствия по финансовым причинам.

63. Большинство членов Комитета согласились с тем, что дополнительные ресурсы также необходимы для укрепления сотрудничества и координации с международными организациями, занимающимися вопросами международного сотрудничества в области налогообложения, на уровне секретариата. В связи с этим было рекомендовано направлять представителей секретариата для участия в совещаниях этих многосторонних и региональных организаций. Наряду с этим среди членов Комитета и их представителей можно было бы периодически распространять сводный документ с изложением позиции относительно работы, выполняемой другими многосторонними организациями, чтобы члены Комитета и их представители могли высказывать свое мнение по этому вопросу.

64. Было признано, что работа по укреплению потенциала имеет исключительно важное значение, поскольку она позволяет развивающимся странам использовать практические результаты работы Комитета, например такие, как обновленная в 2011 году Типовая конвенция Организации Объединенных Наций о налогообложении, Руководство по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами, а также Практическое руководство по трансфертному ценообразованию, которое будет выпущено в ближайшее вре-

мя. Комитет располагает уникальными возможностями, для того чтобы играть важную роль в деятельности, связанной с укреплением потенциала, благодаря его знаниям и его ответственности за вышеупомянутые результаты работы Организации Объединенных Наций, а также благодаря опыту и знаниям его членов и их сетям взаимодействия.

65. Несколько членов Комитета высказали мнение о том, что при наличии дополнительных ресурсов следует повысить периодичность проведения сессий Комитета и увеличить их продолжительность. Один из членов Комитета также предложил расширить его членский состав, с тем чтобы сделать его более представительным.

D. Укрепление международного сотрудничества

66. Как отмечается в докладе Группы 20, каждая организация в конечном итоге несет ответственность за свою деятельность перед своим членским составом, и при осуществлении своего мандата она неизбежно уделяет особое внимание каким-то определенным вопросам и своим приоритетам. В связи с этим усилия, направленные на расширение сотрудничества в этой области между международными и региональными организациями, должны осуществляться с учетом следующих факторов: а) более широкое сотрудничество позволит каждой организации более эффективно осуществлять свой мандат и применять свои особые знания, опыт и авторитет в интересах как развивающихся, так и развитых стран; и б) стремление не допускать дублирования усилий не должно лишать развивающиеся страны возможности выбора между альтернативными мнениями и подходами, с тем чтобы они могли взять на вооружение такие варианты, которые в наибольшей степени отвечают их приоритетам в плане развития. Примером такого сотрудничества является подготовка доклада Группы 20. Дальнейшие совместные усилия в этой области должны быть направлены на сокращение дублирования. Вместе с тем следует признать, что ознакомление с альтернативными мнениями и расширение возможностей в плане выбора из нескольких альтернатив являются вполне обоснованными потребностями, а не дублированием.

67. Одним из путей укрепления международного сотрудничества соответствующих организаций является более регулярное проведение совещаний и совместных мероприятий и совместное осуществление проектов. Это поможет добиться того, чтобы различия сторон в подходах рассматривались и обсуждались, а не искоренялись. Это также поможет преодолевать разногласия между странами посредством обеспечения их более четкого понимания всеми сторонами и уделять особое внимание тем совпадающим мнениям, которые иногда игнорируются.

68. Опыт сотрудничества, приобретенный при подготовке доклада Группы 20, а также в других областях деятельности, свидетельствует о том, что эффективное сотрудничество требует существенного объема ресурсов, в том числе в ряде случаев для оплаты путевых расходов участников мероприятий или совещаний. Помимо этого возникают еще и альтернативные издержки, связанные с тем, что какие-то работы выполняются с задержками или вообще не могут быть выполнены. Однако с учетом небольшой нынешней численности секретариата любая экономия средств, полученная благодаря повышению эффектив-

ности, будет использоваться для активного налаживания сотрудничества и для оценки достигнутого прогресса. С учетом ограниченного объема ресурсов крайне важно, чтобы такое сотрудничество не осуществлялось за счет основных видов деятельности в поддержку Комитета.

69. Касаясь своего сотрудничества с Организацией Объединенных Наций, ОЭСР в своем ответе выразила надежду на то, что расширение участия Организации Объединенных Наций в деятельности ОЭСР, касающейся налогообложения, будет полезным для работы Организации Объединенных Наций и станет также эффективным путем укрепления сотрудничества благодаря более регулярным совещаниям и активному взаимодействию этих двух организаций. На совещаниях двух секретариатов было выдвинуто несколько конкретных предложений, в том числе касающихся предоставления Секретариату Организации Объединенных Наций статуса наблюдателя Комитетом по бюджетно-налоговым вопросам до тех пор, пока это не утвердит Совет ОЭСР, а также приглашения Организации Объединенных Наций для участия в программе практических семинаров, которые проводятся ОЭСР для ее стран-членов и других стран в рамках программы развития глобальных отношений. Со своей стороны, Организация Объединенных Наций предложила ОЭСР провести совместное мероприятие по укреплению потенциала, например вместе с Африканским форумом налоговых ведомств, по практическому применению положений налоговых договоров или трансфертного ценообразования. Программа такого мероприятия могла бы основываться как на Типовой конвенции Организации Объединенных Наций, так и на Типовой конвенции ОЭСР. Организация Объединенных Наций также предложила провести совместное совещание для открытого и практического обсуждения в интересах развивающихся стран различий между типовыми конвенциями Организации Объединенных Наций и ОЭСР их взаимодополняющих аспектов для оказания этим странам помощи в принятии наиболее информированных решений в процессе проведения переговоров и осуществления их договоров.

70. В ответах, представленных Всемирным банком, Международным валютным фондом и ОЭСР, выражалась поддержка Международного диалога по вопросам налогообложения в качестве основы для общего сотрудничества между международными организациями. В настоящее время Организация Объединенных Наций не участвует в этом диалоге, однако приглашение для участия в нем будет серьезно рассмотрено с учетом всех потенциальных расходов, связанных с активным, конструктивным и эффективным участием в этом диалоге.

V. Выводы

71. **Универсальное членство в Организации Объединенных Наций, а также ее история и ее опыт и знания, накопленные в области международного налогообложения, предоставляют ей широкие возможности для того, чтобы и далее вносить, через ее Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, особый, практический и постоянный вклад в совершенствование международного сотрудничества в области налогообложения, которое во все большей степени признается в качестве одного из важнейших путей достижения устойчивого развития. Особая и уникальная роль этого Комитета общепризнана. Методы его работы признаются международным сообществом в качестве одного из эффективных**

путей осуществления его мандата в максимально возможной степени исходя из имеющихся в наличии ресурсов. Эти методы, конечно же, можно совершенствовать, и многие члены Комитета и другие стороны в целом согласны с тем, что для оказания поддержки его работе и осуществления его мандата срочно необходимы дополнительные ресурсы. Эти ресурсы необходимы, в частности, для укрепления потенциала секретариата по оказанию поддержки работе Комитета и его подкомитетов, а также для обеспечения того, чтобы состав этих подкомитетов был достаточно сбалансированным и представительным и мог выполнять свои конкретные мандаты для Комитета и государств-членов Организации Объединенных Наций.

72. Каждая страна отвечает за свою собственную налоговую систему, и Организация Объединенных Наций благодаря своему универсальному членству и легитимности может сыграть роль катализатора в расширении международного сотрудничества в налоговых вопросах на благо как развитых, так и развивающихся стран. Поскольку подавляющее большинство государств-членов Организации Объединенных Наций не являются членами ОЭСР или Группы 20, роль Организации Объединенных Наций заключается в обеспечении активного участия развивающихся стран, в том числе и наименее развитых, в международном сотрудничестве в налоговых вопросах, что в конечном итоге будет для них полезным. Однако для того чтобы такое активное сотрудничество носило подлинно глобальный характер, его участники должны находиться в равных условиях. И сегодня, как представляется, пришло время, когда должное использование ресурсов может сделать реальным достижение этой цели.

73. Для этого деятельность Организации Объединенных Наций в области налогообложения должна быть направлена на то, чтобы играть ведущую роль в тех ее аспектах, в которых имеются недостатки, в том числе касающиеся учета интересов развивающихся стран и их участия в этой деятельности, и Организация Объединенных Наций располагает уникальными возможностями для решения этих задач. Свою ведущую роль Организация Объединенных Наций могла бы сыграть наиболее эффективно посредством сотрудничества с другими организациями, признавая при этом их особую роль и наличие взаимосвязи между деятельностью этих организаций и Организации Объединенных Наций. Важной составной частью этого сотрудничества являются совместные мероприятия и более регулярные, целенаправленные и практические совещания с другими организациями. Расширение сотрудничества также требует дополнительных финансовых средств, которые позволят обеспечить его устойчивый и своевременный характер. В связи с этим Экономический и Социальный Совет мог бы рассмотреть пути оказания содействия в удовлетворении потребностей Комитета в этих дополнительных ресурсах, в том числе посредством настоятельного призыва к государствам-членам вносить добровольные взносы в Целевой фонд для международного сотрудничества в налоговых вопросах.