

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**

Комитет по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития

Вторая сессия

Бангкок, 6-8 ноября 2019 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Укрепление регионального сотрудничества в налоговой сфере в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Укрепление регионального сотрудничества в налоговой сфере в Азиатско-Тихоокеанском регионе**Записка секретариата***Резюме*

По мере того как глобальные экономические связи пересекают национальные границы, налогообложение, которое в прошлом в основном являлось вопросом внутренней политики, во все большей степени приобретает характер многосторонней политической проблемы. Широко распространенная практика уклонения от уплаты и неуплаты налогов многонациональными корпорациями и состоятельными лицами выходит за рамки национальных границ и становится общей проблемой всех стран мира. В то же время формирование цифровой экономики и новые бизнес-модели ставят новые вопросы относительно основных принципов налогообложения. Принятие мер по предотвращению эрозии налоговой базы и обеспечению справедливого распределения налоговых поступлений по странам будет иметь основополагающее значение для финансирования устойчивого развития и эффективного достижения целей в области устойчивого развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

В этом контексте международное сообщество приступило к проведению нового раунда международного сотрудничества в области налогообложения для реформы существующих международных режимов и рассмотрения соответствующих задач. В этой связи были созданы или укреплены глобальные платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения, и отмечается расширение сотрудничества между этими глобальными платформами и между этими платформами и региональными органами и заинтересованными сторонами, участвующими в сотрудничестве по вопросам налогообложения.

В то же время Азиатско-Тихоокеанский регион пока еще не полностью готов к широкомасштабному региональному сотрудничеству по вопросам налогообложения. По

* ESCAP/CMPF/2019/L.1.



состоянию на нынешнюю дату такие усилия осуществлялись в основном на субрегиональном уровне, существующие платформы для сотрудничества в области налогообложения ограничены неадекватным потенциалом и финансированием и более широкое сотрудничество между ними минимально. Существует значительное пространство для укрепления регионального сотрудничества по вопросам налогообложения, для улучшения поддержки развивающихся стран и содействия глобальному сотрудничеству по вопросам налогообложения и инициативам в области проведения реформ. Система Организации Объединенных Наций, и Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана в частности, играет основополагающую роль в деле поощрения этих усилий и содействия им.

В настоящем документе содержится справочная информация о соответствующих вопросах и рассматривается статус регионального сотрудничества в области налогообложения. Комитет по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития, возможно, даст руководящие указания секретариату с тем, чтобы он мог реализовывать дополнительные инициативы в поддержку широкого диалога и сотрудничества по вопросам налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, способствовать сотрудничеству между существующими субрегиональными платформами и ключевыми заинтересованными сторонами и укреплять процесс участия региона в международном сотрудничестве по проблемам налогообложения и содействия ему при помощи системы Организации Объединенных Наций. Поэтому Комитет может рассмотреть вопрос о создании рабочей группы, которая будет подотчетна ему, для рассмотрения реальных возможностей укрепления сотрудничества в области налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе в тесной консультации с существующими субрегиональными платформами и ключевыми заинтересованными сторонами, участвующими в сотрудничестве в сфере налогообложения.

I. Введение

1. По мере того как глобальные экономические связи пересекают национальные границы, налогообложение, которое в прошлом в основном являлось вопросом внутренней политики, во все большей степени приобретает характер многосторонней политической проблемы. Широко распространенная практика уклонения от уплаты и неуплаты налогов многонациональными корпорациями и состоятельными лицами выходит за рамки национальных границ и становится общей проблемой всех стран мира.¹ В то же время формирование цифровой экономики и новые бизнес-модели ставят новые вопросы относительно основных принципов налогообложения. Принятие мер по предотвращению эрозии налоговой базы и обеспечению справедливого распределения налоговых поступлений по странам будет иметь основополагающее значение для финансирования устойчивого развития и эффективного достижения целей в области устойчивого развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

2. В 2015 году участники третьей Международной конференции по финансированию развития приняли Аддис-Абебскую программу действий по финансированию развития, в которой они обязались расширять масштабы международного сотрудничества по вопросам налогообложения в целях рассмотрения общих задач.² Недавно Генеральный секретарь заявил, что

¹ Под уклонением от уплаты налогов понимаются действия по снижению налогового бремени какой-либо компании или лица при помощи легального использования законов или правил о налогообложении, по сравнению с неуплатой налогов, под которой понимаются неправомерные действия.

² Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 27.

согласованные глобальные усилия международного сообщества имеют основополагающее значение, и объявил о поддержке системы Организации Объединенных Наций в этой связи.³

3. Азиатско-Тихоокеанский регион занимает передовые позиции по рассмотрению этой проблемы. На его долю не только приходится значительная часть международных глобальных финансовых нелегальных потоков, которые являются основным источником и показателем уклонения от уплаты налогов, но он также подвержен большим рискам налоговой конкурентной борьбы и эрозии налоговой базы с учетом прочных экономических связей со странами в рамках региона и его глубокой интеграции в глобальные производственно-сбытовые цепочки.

4. С учетом развития в регионе цифровой экономики старые принципы и механизмы определения налоговых прав суверенных юрисдикций во все большей степени становятся неэффективными. Необходимы безотлагательные действия и укрепление международного сотрудничества для обновления международного налогового режима, предпочтительно на многосторонней основе, с тем чтобы решать эти задачи и обеспечить справедливое распределение налоговых поступлений через границы между странами. Важное значение в рамках этого процесса будет принадлежать региональной координации по укреплению консенсуса в отношении ключевых вопросов, региональному вкладу в глобальное сотрудничество по вопросам налогообложения и реализацию инициатив по проведению реформ, разработке региональных решений, которые учитывают потребности и ограничения стран региона, а также приближению технической и касающейся потенциала поддержки к деятельности на местах.

5. В то же время регион пока еще не полностью готов к широкомасштабному региональному сотрудничеству по вопросам налогообложения. Существуют значительные возможности для улучшения деятельности стран региона в том, что касается их участия в основных международных инициативах в области сотрудничества и проведения реформ и их потенциала в сфере анализа, реализации и содействия осуществлению новых международных норм и стандартов в области налогообложения, которые могли бы оказать большое воздействие на их фискальные и экономические стратегии и перспективы развития.

6. В отличие от Латинской Америки или Африки Азиатско-Тихоокеанский регион по-прежнему является основным развивающимся регионом, в котором отсутствуют общие региональные налоговые органы для проведения политического диалога, достижения консенсуса и определения технической поддержки. Существующие в нем субрегиональные механизмы сотрудничества в области налогообложения пока еще не обеспечили создания институтов и потенциала в этом направлении, и сотрудничество между различными субрегионами по вопросам налогообложения было минимальным. В частности, менее крупные и наименее развитые страны региона по-прежнему недопредставлены в различных региональных и международных платформах по вопросам сотрудничества в сфере налогообложения, которые не обеспечивают адекватной поддержки этих стран, которые, в свою очередь, не располагают

³ См. António Guterres, Secretary-General of the United Nations, "Secretary-General's remarks to the China-Africa Cooperation Summit", Beijing, 3 September 2018.

посредническим каналом для эффективного формирования своей позиции, определения потребностей и проблем на глобальном уровне.

7. В настоящем документе рассматриваются основные элементы более активного международного сотрудничества по вопросам налогообложения в последние годы и причины этого. В нем также содержится анализ существующих разрывов в процессе регионального сотрудничества в сфере налогообложения и участия региона в реализации глобальных инициатив по вопросам сотрудничества и реформ в сфере налогообложения в целях поддержки развивающихся стран в процессе проведения глобальных обсуждений и реформ.

8. В разделе II настоящего документа содержится краткая история глобальной системы управления налогообложением и указываются причины активизации усилий по укреплению международного сотрудничества в сфере налогообложения. В разделе III содержится обзор основных текущих международных реформ в сфере налогообложения и соответствующих глобальных платформ для сотрудничества по вопросам налогообложения, а также существующих региональных механизмов по вопросам сотрудничества в сфере налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В разделе IV рассматриваются пробелы и возможности регионального сотрудничества в сфере налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе с точки зрения развивающихся стран. В разделе V содержатся предложения по вопросам, которые Комитет по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития может рассмотреть.

II. Глобальное управление налогами и активизированное международное сотрудничество в области налогообложения

9. Существующие в настоящее время глобальные рамки для управления налогообложением связаны с необходимостью четкого определения и разграничения налоговых баз по капиталу и рабочей силе между странами и сокращения искажений, несоответствий и пробелов в налоговых системах в эпоху расширения международной торговли и углубления экономических связей между странами. В 20-е и 30-е годы прошлого века началось формирование современного международного налогового режима, когда Лига Наций разработала официальные руководящие принципы для распределения налоговых прав между государствами.⁴ Эти руководящие принципы стали ответом на ключевые вызовы того времени, такие как проблема двойного налогообложения, определяемая в тех случаях, когда один и тот же источник налогов (база) является объектом внимания ряда суверенных юрисдикций, а также проблема уклонения от уплаты и неуплаты налогов, когда компании или отдельно взятые лица уклоняются от уплаты налогов, задействуя возможности, открываемые международной торговлей и транснациональной мобильностью капитала.

10. Руководящие принципы Лиги Наций ознаменовали первые скоординированные усилия стран мира по созданию международного налогового режима в рамках глобальной структуры управления. Однако ввиду сложного и спорного характера вопросов международного налогообложения не

⁴ Sunita Jogarajan, *Double Taxation and the League of Nations* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).

удалось достичь обязательного многостороннего соглашения. Вместо этого был принят раздробленный режим, охватывающий сеть двусторонних соглашений.⁵ Эта система и данные руководящие принципы впоследствии были унаследованы Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Сегодня широкомасштабная система, включающая более 3 000 налоговых договоров, формирует основу глобальной системы управления налогообложением.⁶

11. Несмотря на тот факт, что эта глобальная система управления налогообложением была относительно успешной в последующие десятилетия после ее создания, она оказалась неадекватной для рассмотрения двух важных проблем: сохранение налоговых убежищ и налоговой конкуренции.⁷ Эти две проблемы приобрели еще более выявленный характер после того, как активизировалась конкурентная борьба государств за общую налоговую базу мобильного и транснационального капитала в результате дальнейшей интеграции глобальной экономики.

12. Возникшие отрицательные последствия, такие как взаимная эрозия налоговых баз и расширение налоговой регрессивности,⁸ а также «гонка на дно»,⁹ давно подмечались экспертами.¹⁰ Однако неотъемлемая инерция этой системы и явная политическая, техническая и финансовая приверженность, необходимая для изменения таких сложных рамок, сдерживали требуемые реформы.

13. Одна возможность появилась в ходе глобального финансового и экономического кризиса 2008 годов. Фискальное давление, созданное безотлагательной необходимостью реагировать на этот кризис, а также сдвиг в настроениях общественности в поддержку реформ глобальной системы управления и обеспечения большей справедливости налогообложения предоставили возможности и надлежащие стимулы для правительств стран мира, необходимые для реализации совместных многосторонних инициатив по поиску решений общих задач в сфере налогообложения.

14. В условиях наличия широкого политического консенсуса основное направление этого более активного международного сотрудничества по вопросам налогообложения проходит по трем сферам: во-первых, реформа существующего международного налогового режима для борьбы с худшими формами неуплаты налогов и уклонения от их уплаты корпорациями и

⁵ Thomas Rixen, *Political Economy of International Tax Governance*. (Basingstoke, Palgrave Macmillan UK, 2008).

⁶ Согласно данным Международного бюро фискальной документации.

⁷ Rasmus Corlin Christensen and Martin Hearson, “The new politics of global tax governance: taking stock a decade after the financial crisis”, *Review of International Political Economy Journal*, vol. 26, No. 5 (June 2019).

⁸ Регрессивность – это концепция, описывающая распределение налогового бремени по различным группам доходов. Налог или налоговая система носит более регрессивный характер, когда налоговое бремя в большей степени ложится на плечи малоимущего населения; она носит более прогрессивный характер в том случае, если существует обратное положение.

⁹ Это касается такого явления, когда правительства вынуждены сокращать налоговые ставки или предоставлять налоговые стимулы для поощрения бизнеса и инвестиций, что приводит к возникновению нисходящей спирали эрозии налоговой базы.

¹⁰ См. Reuven S. Avi-Yonah, “Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state”, *Harvard Law Review*, vol. 113, No. 7, pp.1573-1676; and Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972).

состоятельными лицами; во-вторых, рассмотрение альтернативных режимов налогообложения и решений для новых задач, обусловливаемых возникновением цифровой экономики и сохраняющейся проблемой налоговой конкурентной борьбы; и в-третьих, международная координация технической и касающейся потенциала поддержки развивающихся стран.

А. Рассмотрение проблемы уклонения от уплаты и неуплаты налогов корпорациями и состоятельными лицами

15. Вопрос агрессивного налогового планирования многонациональных корпораций и состоятельных лиц стоит в центре внимания основных международных инициатив по реформе налогообложения на протяжении последнего десятилетия. В рамках существующего международного налогового режима многонациональные корпорации могут применять широкий спектр методов для использования пробелов и расхождений в налоговых правилах для того, чтобы не платить налоги или искусственно переводить свои прибыли из суверенных юрисдикций с высокими налогами в такие юрисдикции с низкими налогами, что приводит к двойному неналогообложению¹¹ или уплате налогов в неполном размере. Что касается состоятельных лиц, то транснациональная мобильность капитала также предоставляет им возможность искусственно перемещать свой доход и состояние в страны с низкими налогами в дополнение к тем льготам, которые они уже могут иметь по линии корпоративного планирования налогов в качестве владельцев или акционеров компаний.

16. Масштаб этой задачи довольно большой и широкий. По консервативным оценкам ОЭСР,¹² общий объем неполученных поступлений ввиду эрозии базы и перевода прибыли¹³ по доходным налогам корпораций в глобальном масштабе может составлять от 4 до 10 процентов глобальных объемов налоговых поступлений от корпораций, что эквивалентно 100-240 млрд. долл. США ежегодно. В то же время, по оценкам, объем частных состояний в налоговых гаванях составляет по крайней мере 7,6 трлн. долл. США, или 8 процентов от общего объема финансовых активов домашних хозяйств во всем мире, при этом этот показатель быстро увеличивается.¹⁴

17. Отрицательные последствия такой практики для развивающихся стран являются существенными. С одной стороны, на долю налоговых поступлений от корпораций приходится значительная часть в общем объеме государственных поступлений. Например, в развивающихся странах региона подоходный налог на корпорации обеспечил 21 процент от общего объема налоговых поступлений в 2016 году; в странах – членах ОЭСР этот показатель составлял лишь 12 процентов.¹⁵ В то же время утечка капитала в результате уклонения от уплаты и неуплаты налогов состоятельными гражданами и отрицательные

¹¹ Ситуация, когда налоговая база, например прибыль, не облагается налогом ни в одной из суверенных юрисдикций.

¹² OECD, *Report to G20 Development Working Group on the impact of BEPS in Low Income Countries* (Paris, 2014).

¹³ Термин ОЭСР, обозначающий уклонение от уплаты и неуплату налогов при помощи трансграничных каналов.

¹⁴ Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (Chicago, University of Chicago Press, 2015).

¹⁵ ESCAP, *Financing for Development in Asia and the Pacific: Highlights in the Context of the Addis Ababa Action Agenda* (ST/ESCAP/2832). См. www.unescap.org/resources/financing-development-asia-and-pacific-highlights-context-addis-ababa-action-agenda.

последствия для общей объективности и эффективности налоговых систем могут также оказаться более разрушительными для развивающихся стран, даже в тех случаях, когда они не столь зависят от налогов на личные доходы и имущество в плане получения поступлений.

18. Международный характер налогового планирования требует коллективных действий, особенно в тех случаях, когда односторонние и нескоординированные меры стран не будут достаточными и на деле могут ухудшить положение. На глобальном уровне международные усилия по определению норм в целях реформы существующего международного налогового режима и ограничения практики уклонения от уплаты и неуплаты налогов одновременно возглавлялись теми странами, которые входят в состав Группы двадцати, ОЭСР и Организации Объединенных Наций.

19. Двумя основными инициативами в области реформы, возглавляемыми Группой двадцати и ОЭСР, являются Проект по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения и Глобальный форум по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения.

20. Проект по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения был запущен в 2013 году и позволил принять в 2015 году План действий по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения, включающий 15 пунктов. Они содержат комплексный набор новых правил и стандартов, а также принципы для будущего определения норм в целях ограничения практики уклонения от уплаты и неуплаты международных налогов в рамках руководящего принципа, гласящего, что прибыли должны облагаться налогом в тех местах, в которых происходит реальная экономическая деятельность, позволяющая получать прибыли, и в которых создается стоимость.¹⁶ Сейчас происходит процесс реализации Плана действий, и он был открыт для всех стран в 2016 году при том условии, что они примут обязательство в отношении минимального набора стандартов, имеющих важнейшее значение для скоординированных реформ. Глобальный форум по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения был учрежден в начале нулевых годов и реструктурирован в 2009 году по просьбе Группы двадцати для активизации процесса осуществления. Он поощряет обмен налоговой информацией по юрисдикциям его 154 членов и содействует обеспечению применения общих стандартов для целей сбора данных о налогах, их обобщения и обмена ими.

21. Одновременно с этим Организация Объединенных Наций продолжает играть важную роль в качестве наиболее инклюзивной платформы для международного сотрудничества по вопросам налогообложения с учетом ее широкого членского состава и решительной приверженности делу обеспечения всеобщего охвата.¹⁷ Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах является одной из важных платформ для определения норм, касающихся международного налогообложения, при этом основное внимание он

¹⁶ Описание 15 мер по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения содержится на веб-сайте: www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/. Полный текст Плана действий представлен на веб-сайте: www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf.

¹⁷ Liu Zhenmin, Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs, "Opening remarks: panel discussion on strengthening the work of the United Nations on tax cooperation for sustainable development", New York, 15 July 2019.

уделяет развивающимся странам. Он был учрежден в качестве Специальной группы экспертов по налоговым договорам в 1968 году, и его статус повышен до уровня комитета в 2005 году в качестве вспомогательного органа Экономического и Социального Совета.

22. Основная деятельность по определению норм этого Комитета заключается в рассмотрении и обновлении Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами и Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами. С момента ее принятия Типовая конвенция Организации Объединенных Наций была важной альтернативой Модельной налоговой конвенции в отношении доходов и капитала ОЭСР. Она пропагандирует несколько отличающийся вариант увязки прав налогообложения стран-источников и стран-проживания,¹⁸ и в целом в ней отдается предпочтение странам, принимающим инвестиции.¹⁹ Комитет экспертов, и система Организации Объединенных Наций в целом, также содействует глобальным обсуждениям по вопросам международного сотрудничества в сфере налогообложения и международным инициативам по реформам системы налогообложения, не возглавляемым системой Организации Объединенных Наций.

В. Цифровая экономика, налоговая конкуренция и необходимость в более коренных реформах

23. Возникновение цифровой экономики создало беспрецедентную задачу для международного налогообложения и потрясло основы существующего международного налогового режима, в частности принципа, который требует обеспечивать личное или физическое присутствие в качестве юридической основы для налогообложения.

24. Новые бизнес-модели цифровизации, варьирующиеся от Интернет-услуг (таких как реклама онлайн, электронная торговля и социальные платформы) до дистанционной занятости и дистанционного производства, позволили странам осуществлять экономическую деятельность в одной суверенной юрисдикции без какого-либо физического присутствия. Такое отделение экономической деятельности от физического присутствия может приводить к увеличению доли экономики, не облагаемой налогами или облагаемой ими в недостаточной степени в соответствии с нынешним принципом.

25. Эта проблема дополнительно осложняется наличием неосязаемых цифровых активов. Стриминг-платформы получают прибыль в результате управления правам интеллектуальной собственности в отношении музыкальных и кинематографических произведений в рамках сложных схем, связанных с использованием роялти и лицензий в отношениях между странами. Социальные платформы и поисковые системы монетизируют имеющиеся у них данные о пользователях, продавая их третьим сторонам для целей адресной рекламы. Какая налоговая юрисдикция имеет право получать налоги с прибыли в

¹⁸ Здесь эти термины касаются страны-источника трансграничных инвестиционных прибылей (страна, принимающая инвестиции) и страны проживания инвестора.

¹⁹ Michael Lennard, "The purpose and current status of the United Nations tax work", *Asia-Pacific Tax Bulletin*, vol. 14, No. 1 (February 2008).

результате использования неосязаемых цифровых активов в том случае, если многонациональная компания управляет этими активами в рамках трансграничной схемы? Каким образом добавленная стоимость, образующаяся в результате анализа данных, может являться объектом наиболее эффективного налогообложения на условиях справедливости и без нанесения ущерба процессу инновационной деятельности? Каким образом снизить риск эксплуатации многонациональными компаниями цифровых неосязаемых активов для целей агрессивного налогового планирования в результате их регистрации в юрисдикциях с низкими налогами? Все эти вопросы остаются без ответа.

26. В то же время в целом остается нерешенной давно существующая проблема чрезмерной налоговой конкурентной борьбы. Даже в случае успешной ликвидации практики агрессивного налогового планирования и контроля налоговых убежищ понижающее давление на налоги корпораций в целях расширения конкурентной борьбы за инвестиции продолжает создавать риск «гонки вниз». Последние односторонние изменения²⁰ и временное сокращение налогов в рамках стимулирующих мер в целях увеличения объема инвестиций и повышения темпов экономического роста дополнительно усугубляют такое беспокойство.

27. Существует все более широкий консенсус, гласящий, что принцип независимости контрагентов²¹ и распределение налоговых прав на основе физического присутствия являются неадекватными для решения новых задач, создаваемых цифровой экономикой, или вопросов, касающихся налоговой конкурентной борьбы. Однако международные прения по этой теме еще не обеспечили достижения широкого консенсуса по направлению реформы и коллективные действия на этом фронте были ограниченными. Поскольку все больше стран приступают к осуществлению односторонних мер по задействию налоговой базы цифровой экономики, существует значительный риск того, что сотрудничество в целях поиска многосторонних решений может оказаться неуспешным в тех случаях, когда односторонние меры закрепляют специальные правила и стандарты, создавая дополнительные искажения и затрудняя будущий процесс согласования.

28. ОЭСР выступает за реализацию недавно принятых мер по поиску глобального решения в рамках расширяющегося диалога по вопросу о том, как наилучшим образом облагать многонациональные корпорации налогами в условиях быстро цифровизирующейся экономики.²² Эта инициатива, о которой часто говорится как о второй программе по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения, является шагом вперед в этом направлении. В январе 2019 года ОЭСР объявила, что члены Всеобъемлющей рамочной программы по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения приняли обязательства в отношении наращивания усилий по многосторонней работе в целях достижения нового основывающегося на консенсуса долгосрочного решения в 2020 году. Тем не менее, для выработки систематического и долгосрочного решения потребуются более коренные реформы существующего международного режима налогообложения на основе широких консультаций и сотрудничества.

²⁰ Например, реформа в сфере налогообложения 2017 года в Соединенных Штатах Америки.

²¹ Этот принцип требует определять стоимость транзакций так, как если бы они осуществлялись между независимыми сторонами.

²² OECD, “International community makes important progress on the tax challenges of digitalisation”, 29 January 2019.

С. Сотрудничество в сфере укрепления потенциала в интересах развивающихся стран

29. В Аддис-Абебской программе действий значительное внимание уделяется помощи развивающимся странам в их усилиях по улучшению сбора налогов и мобилизации поступлений. После принятия Программы развитые страны продемонстрировали растущую готовность нарастить свою поддержку по вопросам укрепления потенциала в сфере налогообложения. Например, правительства Германии, Нидерландов, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки объявили в 2015 году о начале осуществления Аддис-Абебской налоговой инициативы, обязавшись удвоить поддержку по вопросам технического сотрудничества в сфере налогообложения к 2020 году.

30. В этом контексте в 2016 году Группа двадцати просила четыре ведущих организации поддерживать международное сотрудничество в сфере налогообложения и укрепления потенциала, обратившись к Международному валютному фонду (МВФ), ОЭСР, Организации Объединенных Наций и Группе Всемирного банка, а также, в частности, рекомендовать механизмы для содействия обеспечения эффективного осуществления программы технической помощи и представить рекомендации о том, каким образом страны могли бы содействовать финансированию проектов в сфере налогообложения и прямой технической помощи.

31. В заключительном докладе этих четырех организаций показано, что широкий круг и большое число организаций и заинтересованных сторон оказывают развивающимся странам поддержку по вопросам укрепления потенциала.²³ В докладе также отмечается, что среди этих заинтересованных сторон практически отсутствует эффективная координация по вопросам развития потенциала. В рамках Международного налогового договора было обнаружено, что иногда пять различных доноров рассматривают вопросы налогообложения в той же стране, в то время как другие страны полностью лишены поддержки.²⁴ В рамках другого исследования МВФ было обнаружено, что 50 провайдеров одновременно работают в странах Африки к югу от Сахары, в среднем пять-шесть в одной стране, всего осуществляя 208 программ.²⁵

32. В докладе отмечается, что это сложное окружение создает риски дублирования или раздробленности. Часто ограниченные людские ресурсы и потенциал принимающих стран не позволяют заниматься многочисленными программами, осуществляемыми разными заинтересованными сторонами, в то время как потребности некоторых других стран не учитываются. Отсутствие координации и различия в опыте и мандатах различных заинтересованных сторон также приводили к неадекватному порядку реализации реформ и слабости принадлежности этих программ принимающим странам.

²³ IMF, OECD, United Nations and World Bank Group, “Enhancing the effectiveness of external support in building tax capacity in developing countries” (2016).

²⁴ Daniel Köhnen, Thorben Kundt and Christiane Schuppert, “Mapping survey: taxation and development” (Eschborn, Germany, German Agency for International Cooperation, 2010).

²⁵ IMF, OECD, United Nations, and World Bank Group, “Enhancing the effectiveness of external support in building tax capacity in developing countries”.

33. В ответ на призыв укрепить координацию между надлежаще информированными и ориентированными на результаты провайдерами и активизировать региональное сотрудничество и поддержку, содержащийся в докладе, в 2016 году была создана Платформа налогового сотрудничества в качестве механизма координации на глобальном уровне, объединившего МВЭФ, ОЭСР, Организацию Объединенных Наций и Группу Всемирного банка. Пока эта Платформа продемонстрировала акцент на координацию усилий по укреплению потенциала и предоставление последовательных и обоснованных советов развивающимся странам по политике в области международного налогообложения. Она также на регулярной основе проводит мониторинг мероприятий по укреплению потенциала заинтересованных сторон и содействует обмену опытом и обеспечению транспарентности.

34. На местном уровне улучшение координации часто достигается в результате или в рамках партнерства с давно существующими региональными органами по вопросам сотрудничества в сфере налогообложения, такими как Африканский форум по налогообложению, Межамериканский центр налоговых органов на американском континенте или Внутривосточная организация налоговых ведомств в развивающихся странах Европы. В Азиатско-Тихоокеанском регионе такие субрегиональные платформы по вопросам сотрудничества в сфере налогообложения, как Ассоциация налоговых органов тихоокеанских островных государств и Группа изучения деятельности налоговых органов и исследований в Азии также содействуют координации деятельности в их соответствующих субрегионах. Однако ограниченность их странового охвата и отсутствие сотрудничества между этими субнациональными платформами по-прежнему затрудняют общерегиональную информационно-пропагандистскую деятельность и координацию в целях укрепления потенциала.

III. Ландшафт международного и регионального сотрудничества по вопросам налогообложения: где находится Азиатско-Тихоокеанский регион?

A. Международные платформы по сотрудничеству в сфере налогообложения и участие Азиатско-Тихоокеанского региона

35. Система Организации Объединенных Наций и ОЭСР являются двумя основными лидерами в сфере координации сотрудничества по вопросам налогообложения на глобальном уровне.

36. Экономический и Социальный Совет, его ежегодное специальное совещание по международному сотрудничеству в сфере налогообложения и Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах являются основными платформами системы Организации Объединенных Наций, которые обеспечивают проведение международных обсуждений по финансированию развития в целом и по международному сотрудничеству в сфере налогообложения в частности. Этим платформам поручено отслеживать международный прогресс в сфере финансирования развития и сотрудничества по вопросам налогообложения, содействовать достижению межправительственного консенсуса по налоговым вопросам, проводить анализ важных вопросов налоговой политики, определять нормы международного

налогообложения и поддерживать укрепление потенциала по вопросам налогообложения во всем мире.

37. Сильная сторона системы Организации Объединенных Наций связана с ее всеобщим членским составом, ее приверженностью всеобщему охвату и уделением особого внимания потребностям и ограничениям развивающихся стран. Это отражается в ее процессе определения норм, стратегических исследованиях и усилиях по укреплению потенциала по вопросам международного налогообложения, которые в целом, как правило, в первую очередь посвящены потребностям и интересам развивающихся стран как стран, принимающих инвестиции или экспортирующих ресурсы.

38. Группа 77 и Китай давно выступают за повышение статуса Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах до межправительственного статуса.²⁶ Он также играет важную роль в созыве специального совещания Экономического и Социального Совета по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, которое часто используется развивающимися странами для формулирования своих позиций. Например, на сессии специального совещания 2019 года правительство Индии призвало создать под эгидой Организации Объединенных Наций платформу по международному сотрудничеству в сфере налогообложения, с тем чтобы предоставить всем странам равные возможности, в то время как правительство Таиланда подчеркнуло, что международные правила налогообложения должны быть простыми и практичными с учетом ограниченности ресурсов развивающихся стран.²⁷ Однако по состоянию на нынешнюю дату еще не решена задача создания глобальной межправительственной платформы с универсальным членским составом и особым мандатом на руководство международным сотрудничеством в сфере налогообложения.

39. Всеобъемлющая рамочная программа по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения и Глобальный форум по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения – основные международные платформы сотрудничества в области налогообложения, возглавляемые ОЭСР на основе руководства со стороны Группы двадцати. Эти две инициативы возникли на базе проектов в рамках ОЭСР и позже были открыты для всех стран на равной основе, что отражает все больший акцент международного сообщества на инклюзивность. В настоящее время Всеобъемлющая рамочная программа по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения включает 132 члена, в то время как Глобальный форум – 154 члена из всех стран мира.

40. Сильная сторона этих платформ связана с их способностью продвигать вперед важные программы реформ и поощрять процесс принятия новых норм и практики в сфере международного налогообложения на основе руководящей роли Группы двадцати и ОЭСР за счет использования их практического опыта и ресурсов.

²⁶ В частности, правительство Индии является основным донором средств в Целевой фонд Организации Объединенных Наций по налогам для финансирования мероприятий Комитета экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах.

²⁷ United Nations, “Corporate tax reform must focus on developing countries’ needs, combating inequality, speakers tell special meeting of Economic and Social Council”, press release 29 April 2019.

41. С другой стороны, несмотря на приверженность этих двух платформ многосторонней деятельности и инклюзивности и прогресс на этом фронте, представленность развивающихся стран и уровень их фактического участия в процессе определения норм остаются менее чем удовлетворительными. Например, только 17 развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона,²⁸ менее половины от общего числа, являются в настоящее время членами Всеобъемлющей рамочной программы. По Глобальному форуму этот показатель несколько лучше и составляет 24. Большинство неохваченных стран – это менее крупные и более уязвимые развивающиеся страны.

42. Важно подчеркнуть, что большинство руководящих принципов этих двух инициатив и минимальные стандарты и нормы, принятие которых требуется для того, чтобы стать членом, были разработаны ОЭСР. Это создало впечатление о том, что в некоторой степени роль развивающихся стран ограничивается осуществлением, а не определением норм. У развивающихся стран отсутствует технический потенциал и ресурсы для обеспечения конструктивного вклада в текущую работу по определению норм в рамках двух этих платформ, что дополнительно углубляет этот разрыв.

43. Платформа налогового сотрудничества – еще одна важная, но носящая иной характер платформа по вопросам сотрудничества в сфере налогообложения на глобальном уровне, которая содействует сотрудничеству между МВФ, ОЭСР, Организацией Объединенных Наций и Группой Всемирного банка. Она организует регулярно проводимые диалоги между представителями четырех организаций и поощряет совместные усилия по скоординированному укреплению потенциала, предоставляя высококачественные аналитические инструменты, политическое руководство и рекомендации по вопросам налогообложения и укрепляя информированное и эффективное участие всех заинтересованных сторон. В таблице предоставлена краткая информация об этих основных инициативах в области сотрудничества по вопросам налогообложения на глобальном уровне.

²⁸ Исключая членов ОЭСР и Группы двадцати.

Краткая информация об основных платформах для сотрудничества в сфере налогообложения на глобальном уровне

	<i>Основные функции/мандаты</i>	<i>Членский состав</i>	<i>Участие Азиатско-Тихоокеанского региона</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
<p>Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций</p> <p>и его ежегодное специальное совещание по международному сотрудничеству в налоговых вопросах</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Основная платформа для обсуждения и мониторинга финансирования развития и международного сотрудничества в сфере налогообложения ▪ Межправительственная платформа для диалога и координации деятельности по налоговым вопросам 	<p>Всеобщий членский состав</p>	<p>Все страны Азиатско-Тихоокеанского региона</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Всеобщая представленность ▪ Приверженность всеобщему охвату ▪ Особое внимание развивающимся странам 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Неадекватный мандат и потенциал в том, что касается руководства основными глобальными программами реформ по вопросам международного налогообложения
<p>Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Обзор и обновление Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами и Руководства по ведению переговоров, касающихся заключения двусторонних договоров по вопросам налогообложения между развитыми и развивающимися странами ▪ Поощрение диалога по международному сотрудничеству в сфере налогообложения ▪ Оказание развивающимся странам касающейся укрепления потенциала и технической помощи 	<p>25 членов, назначаемых государствами – членами Организации Объединенных Наций, действующих, однако, в качестве экспертов</p>	<p>8^a из 25 нынешних членов – представляют Азиатско-Тихоокеанский регион</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Сбалансированный членский состав ▪ Особое внимание развивающимся странам 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Пока еще не является межправительственным органом в системе Организации Объединенных Наций, несмотря на неоднократные просьбы развивающихся стран ▪ Ограниченность ресурсов для осуществления операций

	<i>Основные функции/мандаты</i>	<i>Членский состав</i>	<i>Участие Азиатско-Тихоокеанского региона</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
Всеобъемлющая рамочная программа по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка многосторонних решений для проблемы размывания налоговой базы и вывода доходов из-под налогообложения ▪ Поощрение скоординированных реформ и соблюдение новых правил и стандартов ▪ Оказание технической и касающейся укрепления потенциала поддержки 	По состоянию на начало 2019 года 132 налоговых юрисдикции	24 юрисдикции Азиатско-Тихоокеанского региона, ^b включая 17 развивающихся стран	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Политическое руководство со стороны Группы двадцати и Организации экономического сотрудничества и развития ▪ Обзор и мониторинг осуществления с участием экспертов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ограниченная представленность развивающихся стран ▪ Неадекватная роль развивающихся стран, особенно в деле определения норм
Глобальный форум по вопросам транспарентности и обмена информацией для целей налогообложения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Многосторонние рамки для работы по транспарентности и обмену информацией для целей налогообложения ▪ Реализация стандартов по обмену информацией по просьбе и автоматический обмен информацией 	По состоянию на начало 2019 года 154 налоговых юрисдикции	31 юрисдикция Азиатско-Тихоокеанского региона, ^c включая 24 развивающиеся страны	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Техническая и касающаяся укрепления потенциала поддержка в целях реализации 	
Форум по налоговому администрированию	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Форум по налоговому администрированию для руководителей налоговых органов 	По состоянию на начало 2019 года 53 страны	13 стран Азиатско-Тихоокеанского региона ^d		

	<i>Основные функции/мандаты</i>	<i>Членский состав</i>	<i>Участие Азиатско-Тихоокеанского региона</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
Платформа налогового сотрудничества	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Поощрение сотрудничества между четырьмя организациями-членами ▪ Координация деятельности по укреплению потенциала ▪ Предоставление высококачественных аналитических инструментов, политического руководства и рекомендаций ▪ Поощрение основывающегося на существующей информации и эффективного участия всех заинтересованных сторон 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Международный валютный фонд ▪ Организация экономического сотрудничества и развития ▪ Организация Объединенных Наций ▪ Группа Всемирного банка 	Неприменимо		

^a Соответственно назначаемые Вьетнамом; Индией; Китаем; Новой Зеландией; Российской Федерацией; Сингапуром; Таиландом; и Японией.

^b Австралия; Армения; Бруней-Даруссалам; Вьетнам; Гонконг, Китай; Грузия; Индия; Индонезия; Казахстан; Китай; Макао, Китай; Малайзия; Мальдивские Острова; Монголия; Новая Зеландия; Острова Кука; Пакистан; Папуа – Новая Гвинея; Республика Корея; Сингапур; Таиланд; Турция; Шри-Ланка; и Япония.

^c Австралия; Азербайджан; Армения; Бруней-Даруссалам; Вануату; Гонконг, Китай; Грузия; Индия; Индонезия; Казахстан; Камбоджа; Китай; Макао, Китай; Малайзия; Мальдивские Острова; Маршалловы Острова; Монголия; Науру; Ниуэ; Новая Зеландия; Острова Кука; Пакистан; Папуа – Новая Гвинея; Республика Корея; Российская Федерация; Самоа; Сингапур; Таиланд; Турция; Филиппины; и Япония.

^d Австралия; Гонконг, Китай; Грузия; Индия; Индонезия; Китай; Малайзия; Новая Зеландия; Республика Корея; Российская Федерация; Сингапур; Турция; и Япония.

В. Региональная платформа для сотрудничества по вопросам налогообложения за пределами Азиатско-Тихоокеанского региона

44. Следующие региональные платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения функционируют за пределами Азиатско-Тихоокеанского региона.

45. Ассоциация налоговых органов исламских стран аффилирована с Организацией исламского сотрудничества и в настоящее время насчитывает 28 членов. Она была учреждена в 2003 году для содействия улучшению управления налогообложением и для поощрения шариатского налогообложения с уделением особого внимания системе заката в исламских странах.

46. Задача Африканского форума по налогообложению заключается в улучшении возможностей налоговых администраций стран Африки, повышении значения налогообложения в процессе управления и государственного строительства и в развитии партнерских отношений между странами Африки и партнерами по вопросам развития.

47. Ассоциация налоговых администраторов стран Содружества содействует странам-членам путем проведения конференций, осуществления учебных программ, издания публикаций и обмена знаниями для создания эффективных налоговых администраций, которые поощряют устойчивое развитие и благое управление.

48. Межамериканский центр налоговых органов поощряет взаимную помощь и сотрудничество между государствами-членами. Он разрабатывает специализированные программы технической помощи с учетом потребностей и интересов своих стран-членов, а также поощряет процесс проведения исследований и научных работ и обмена опытом и передовой практикой.

49. Центр обмена опытом и научных исследований для руководителей налоговых администраций охватывает налоговые администрации своих франкоязычных членов в целях обмена опытом, разработки практических руководящих указаний и проведения профессиональной подготовки для улучшения процесса реализации и проведения операций по приоритетным вопросам.

50. Внутриевропейская организация налоговых ведомств – форум, который содействует своим 46 членам в деле улучшения процесса налогового управления, прежде всего при помощи практикумов, проводимых в целях обмена мнениями, опытом и передовой практикой.

С. Региональные платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе

51. Отчасти по причине экономического разнообразия стран Азиатско-Тихоокеанского региона налоговое сотрудничество в нем давно носит раздробленный характер и отстает от других развивающихся регионов, таких как Африка, развивающиеся страны Европы и Латинская Америка. На региональном уровне не существует каких-либо специальных или

основывающихся на членстве платформ для сотрудничества по вопросам налогообложения. Кроме того, такие субрегиональные платформы значительно варьируются в том, что касается институциональной зрелости и потенциала и, как правило, плохо финансируются. Диалог и сотрудничество между такими различными субрегиональными платформами были довольно ограниченными и осуществлялись на разовой и неформальной основе.

52. Четыре последовательных диалога высокого уровня по финансированию развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе, организованные ЭСКАТО в период 2014-2017 годов, позволили дополнить эти раздробленные рамки для сотрудничества по вопросам налогообложения и содействовали устранению некоторых пробелов. С учетом универсального членского состава ЭСКАТО в Азиатско-Тихоокеанском регионе эти мероприятия позволили охватить страны из различных субрегионов в рамках имевшего широкую основу диалога по вопросам налогообложения. Идеи, которые были высказаны на этих мероприятиях, также доводились через межправительственные каналы Комиссии до сведения глобальных платформ в системе Организации Объединенных Наций, которые определяют повестку дня по вопросам финансирования развития и международного сотрудничества в сфере налогообложения. В своей совокупности в среднем в работе этих сессий участвовали приблизительно десять министров финансов и более чем 150 представителей, а их итоги обеспечили вклад региона в обсуждения, предшествовавшие принятию Аддис-Абебской программы действий и последующим усилиям. Однако без дальнейшей интеграции с официальными межправительственными процессами Комиссии предыдущие достижения в рамках этих усилий могут быть утрачены. В Азиатско-Тихоокеанском регионе функционируют следующие региональные платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения.

53. Ассоциация налоговых органов тихоокеанских островных государств была учреждена в 2003 году в качестве платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения 16 стран Тихоокеанского субрегиона в целях обсуждения общих задач и приоритетов в сфере налогообложения. Первоначально она действовала при помощи Тихоокеанского центра МВФ по финансовой технической помощи, однако с годами она существенно укрепила свой потенциал и независимость. В 2017 году был официально открыт ее постоянный секретариат. Она также является единственным азиатско-тихоокеанским членом Сети налоговых организаций.

54. В основном она занимается вопросами содействия диалогу по налоговым вопросам и обмену политическими уроками и международной передовой практикой в субрегионе. Она также служит платформой для координации деятельности с участием партнеров по вопросам развития и доноров применительно к касающейся налогов работе и укреплению потенциала в субрегионе. В настоящее время ее секретариат полностью финансируется ее членами на основе ежегодных взносов, в то время как ее инициативы по укреплению потенциала в основном финансируются через партнерства с донорами, международными организациями и банками развития.

55. Группа изучения деятельности налоговых органов и исследований в Азии – самая давно существующая субрегиональная платформа для сотрудничества в сфере налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, включающая наибольшее число членов – 17, из которых 16 – члены и

ассоциированные члены ЭСКАТО (китайская провинция Тайвань является единственным членом, не входящим в ЭСКАТО). Эта группа в основном охватывает географические субрегионы Восточной и Юго-Восточной Азии, однако ее членами также являются Австралия, Новая Зеландия и Папуа – Новая Гвинея. Индия стала наблюдателем в 2017 году.

56. В 2013 году в составе Группы была учреждена целевая группа для надзора за ее операциями. Членский состав целевой группы²⁹ основывается на учете принимающих стран и включает те страны, которые принимают, принимали или будут принимать у себя ежегодные совещания Группы. В то же время Группе еще предстоит создать секретариат и определить официальную структуру управления или обеспечить регулярное финансирование на основе взносов членов.

57. Ежегодные совещания Группы включают сегмент глав делегаций (а именно руководителей налоговых органов) и параллельный сегмент по укреплению потенциала. Одной из приоритетных функций Группы является укрепление потенциала и проведение научных исследований для содействия членам в отслеживании самых последних международных и региональных изменений в налоговом законодательстве и управлении. В этой связи сотрудничество Группы с ведущими экспертами (такими, как ОЭСР) и региональными партнерами (такими, как Азиатский банк развития) расширилось в последние годы. В частности, Азиатский банк развития стал первым постоянным наблюдателем Группы в 2017 году. Однако Группе еще предстоит укрепить внутренний потенциал для профессиональной подготовки и технической помощи. Ее усилия по доведению мнений ее членов до сведения международных форумов также были ограниченными, особенно в тех случаях, когда это касается платформ Организации Объединенных Наций.

58. В 2011 году был создан Форум Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по налоговым вопросам, который служит платформой для диалога по вопросам налогообложения в поддержку интеграционного процесса Экономического сообщества АСЕАН. В его состав входят два подфорума. Подфорум 1 по двойному налогообложению и удержанию налогов занимается разработкой комплексных договорных рамок и графика осуществления процесса сокращения ставок удержания налогов в членах АСЕАН. Подфорум 2 по расширению обмена мнениями и диалога занимается обменом опытом по передовой практике в рамках систем налогообложения, разработкой стратегий сотрудничества и укреплением потенциала и подготовкой сотрудников налоговых органов.

59. Механизм сотрудничества налоговых органов Инициативы «Пояс и путь» является недавно созданной многосторонней платформой для сотрудничества по вопросам налогообложения применительно к Инициативе «Пояс и путь». Он был учрежден в апреле 2019 года в целях содействия сотрудничеству налоговых органов и создания благоприятного для роста налогового окружения в странах, участвующих в реализации Инициативы. Механизм включает Совет, секретариат, ежегодный Форум по сотрудничеству налоговых органов в рамках Инициативы «Пояс и путь», Группу по укреплению потенциала налоговых органов в рамках Инициативы «Пояс и путь» и Консультативный совет.

²⁹ Нынешними членами этой группы являются Филиппины (2018 год, председатель), Китай (2019 год, председатель) и Индонезия (2020 год, председатель).

60. В ходе проведения первого Форума по вопросам сотрудничества налоговых администраций в рамках Инициативы «Пояс и путь» 34 налоговых органа или финансовых департамента стали членами-основателями, при этом 19 из них также заявили о готовности принимать участие в работе группы по укреплению потенциала. В качестве наблюдателей присоединились 22 стороны, включая международные организации. На первом Форуме были приняты Вудженский план действий (2019-2021 годы)³⁰ и решение о проведении одновременно с Форумом ежегодного диалога по вопросам налогообложения в сфере бизнеса и промышленности. Как указывается в этом плане действий, основные мероприятия механизма включают поощрение налоговой транспарентности, укрепление потенциала и создание механизмов урегулирования налоговых споров.

61. Такие субрегиональные межправительственные платформы, как Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) и Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), также содействуют налоговому сотрудничеству на субрегиональном уровне. Например, члены подписали Ограниченное многостороннее соглашение СААРК по избежанию двойного налогообложения и оказанию взаимной административной помощи по налоговым вопросам и СААРК организует регулярные совещания представителей налоговых органов. Консультативный комитет ЕЭК по налоговой политике и администрированию обсуждает налоговые вопросы, касающиеся экономической интеграции. Содружество Независимых Государств располагает Координационным советом руководителей налоговых органов.

62. Региональные налоговые форумы, которые не основываются на членском составе, также предоставляют важные возможности для диалога и обмена знаниями по налоговым вопросам. Ежегодная Конференция МВФ в Японии высокого уровня по вопросам налогообложения для стран Азии и двухгодичный Симпозиум налоговых органов стран Азии Международного бюро фискальной документации, например, выступают в качестве платформ для политических обсуждений и известны технической глубиной своих мероприятий. Однако отсутствует механизм, при помощи которого идеи, высказываемые на этих совещаниях, воплощаются в многосторонние соглашения или официально направляются в адрес основных глобальных платформ сотрудничества по вопросам налогообложения.

63. В период 2014-2017 годов ЭСКАТО ежегодно организовывала диалоги высокого уровня по вопросу о финансировании развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе, которые в отличие от сказанного выше, обеспечивали широкую и полужуральную платформу для обсуждений вопросов регионального сотрудничества в сфере налогообложения и финансирования развития в целом. В частности, в ходе проведения четвертого Диалога высокого уровня по вопросу о финансировании развития в 2017 году были предприняты конкретные усилия по поощрению обмена информацией и пропагандистской деятельности с участием существующих субрегиональных платформ сотрудничества в сфере налогообложения и ключевых партнеров, участвующих в сотрудничестве по вопросам налогообложения и укрепления потенциала. Бюро Налоговой службы Филиппин принимало у себя в 2017 году совещание

³⁰ Государственная налоговая администрация Китая.
См. www.chinatax.gov.cn/eng/n4260859/c5112272/5112272/files/c0ae127d146f47aab6199320e37aee1d.pdf.

Группы изучения деятельности налоговых органов и исследований в Азии, в работе которого участвовали высокопоставленные представители ОЭСР, МВФ и Азиатского банка развития. Они поделились информацией об их платформах и инициативах в поддержку налогового сотрудничества и соответствующего укрепления потенциала в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

64. Однако одноразовый характер этих мероприятий и отсутствие интеграции с официальными межправительственными механизмами Комиссии ограничивает уровень их достижений и существует риск утраты предыдущих результатов по налаживанию широкого и лучше координируемого сотрудничества по вопросам налогообложения в регионе.

IV. Пробелы и потенциал международного и регионального сотрудничества по вопросам налогообложения: точка зрения развивающихся стран

65. Активизированное международное сотрудничество в области налогообложения и проходящие международные реформы по вопросам налогообложения по всей видимости обеспечат глубокие изменения на многих направлениях: международный налоговый режим; механизмы, регулирующие трансграничное распределение налоговых прав и налоговых поступлений; способ, при помощи которого страны координируют и сотрудничают друг с другом по налоговым вопросам; и внешний контекст для разработки внутренней политики по вопросам налогообложения и экономики. Несомненно, этот процесс будет сталкиваться с трудностями и неясностями, однако полученные по состоянию на нынешнюю дату достижения международного сообщества свидетельствуют о том, что такой переход, по всей видимости, будет продолжаться.

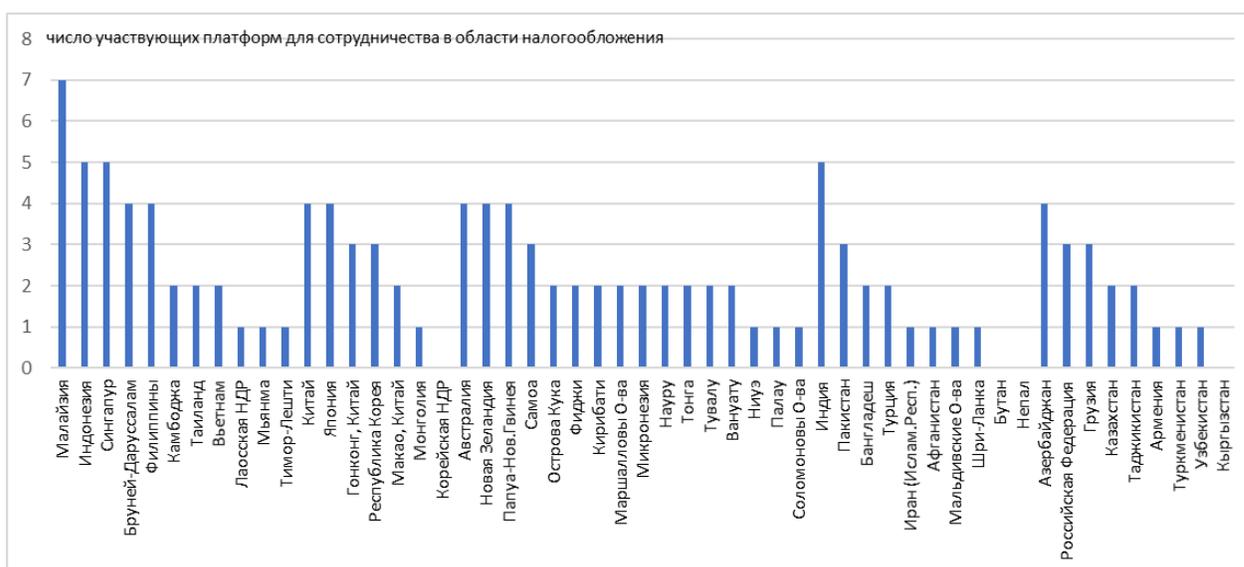
66. Что касается развивающихся стран, то этот переход ставит много задач. С одной стороны, эти страны сталкиваются со значительными институциональными и касающимися потенциала ограничениями в отношении принятия новых норм и стандартов международного налогообложения и эффективной реализации потенциальных выгод, обеспечиваемых этими реформами. Эта задача дополнительно усугубляется тем фактом, что большинство этих новых норм и стандартов определяются развитыми странами, поэтому они более соответствуют правовым и институциональным рамкам и уровням потенциала этих стран по сравнению с развивающимися. Такое расхождение в сочетании с уже сложными проблемами международного налогообложения может еще больше осложнить задачу реализации и соблюдения, а также процесс проведения реформ в развивающихся странах.

67. В то же время развивающиеся страны также неадекватно представлены и часто не располагают достаточными возможностями для формулирования своих вопросов и отстаивания своих интересов в процессе реформы даже, когда им предоставляются равные возможности в рамках основных инициатив в области сотрудничества и реформы по вопросам налогообложения. Анализ ЭСКАТО, посвященный участию стран Азиатско-Тихоокеанского региона в десяти основных международных и региональных платформах для сотрудничества в сфере налогообложения говорит о том, что менее крупные и более бедные развивающиеся страны, как правило, гораздо хуже представлены, несмотря на

усилия по поощрению инклюзивности в рамках платформ, возглавляемых ОЭСР и Группой двадцати в последние годы (диаграмма).

68. Даже когда развивающиеся страны участвуют в деятельности какой-либо платформы на равной основе, существует большая вероятность того, что в основном они занимаются освоением опыта других и вопросами осуществления, а не активно участвуют в определении направленности реформы и программы разработки норм, что также касается содействия этим процессам. Это и понятно, поскольку акцент на обучение может быть надлежащей стратегией в случае наличия огромного разрыва в знаниях и потенциале, однако это также свидетельствует о неготовности развивающихся стран выполнять более активную роль и об имеющейся у них потребности в поддержке, с тем чтобы более эффективно участвовать в проведении международных реформ в сфере налогообложения.

Представленность стран Азиатско-Тихоокеанского региона на международных и региональных платформах для сотрудничества в сфере налогообложения



Примечание: к числу обследованных платформ относятся Форум АСЕАН по налоговым вопросам; Ассоциация налоговых органов исламских стран; Комитет экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах; Ассоциация налоговых администраторов стран Содружества; Глобальный форум по вопросам прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения; Форум по налоговому администрированию; Всеобъемлющая рамочная программа по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения; Международный налоговый договор; Ассоциация налоговых органов тихоокеанских островных государств; и Группа изучения деятельности налоговых органов и исследований в Азии.

69. В целях повышения эффективности и улучшения справедливости проходящих международных реформ налогообложения и достижения всеобщего охвата всех стран, меры могут предприниматься по трем направлениям в областях деятельности международных платформ для сотрудничества в сфере налогообложения, технической помощи и укрепления потенциала, а также подготовки реформ и многостороннего сотрудничества.

70. Во-первых, международные платформы для сотрудничества в области налогообложения должны уделять особое внимание уникальным потребностям и ограничениям потенциала развивающихся стран за рамками процедурного равенства для обеспечения того, чтобы мнения этих стран доводились до сведения и влияли на решения относительно определения норм. Если такая платформа не может быть сформирована на глобальном уровне, альтернативный вариант заключается в укреплении региональных платформ для выполнения функций посредников, запрашивания и объединения идей развивающихся стран и их доведения до сведения в качестве надлежаще разработанных материалов и общей позиции на глобальных платформах.

71. Во-вторых, одновременное укрепление технической помощи и потенциала в интересах развивающихся стран – ключевой элемент, позволяющий развивающимся странам участвовать более активно в существующем международном сотрудничестве по вопросам налогообложения и инициативах по проведению реформ. Такое укрепление потенциала не должно ограничиваться распространением международной передовой практики и общих стандартов. Вместо этого больше усилий следует посвящать конкретной страновой поддержке, пониманию уникальных ограничений развивающихся стран и выработке решений, предназначенных для учета местных приоритетов и контекста. Региональные налоговые органы, обладающие необходимым практическим опытом и надежным финансированием, могут играть ключевую роль с одновременным налаживанием сотрудничества с международными и национальными партнерами.

72. В-третьих, необходимо обеспечить адекватную подготовку к новому раунду реформ и многостороннего сотрудничества для решения новых задач (например, налогообложение цифровой экономики), с тем чтобы предоставить развивающимся странам более широкие возможности для участия в определении норм начиная с первого этапа. С учетом последствий этих реформ для распределения налоговых прав и налоговых поступлений по странам имели бы большое значение усилия по заблаговременному информированию развивающихся стран и по проведению имеющих широкую основу консультаций при помощи инклюзивных платформ до принятия решений.

73. Региональные платформы для сотрудничества в сфере налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе пока не соответствуют уровню таких задач, однако существуют возможности. Что касается представленности стран и регионального мнения на глобальных платформах по сотрудничеству в сфере налогообложения, то универсальный членский состав Комиссии и существующие межправительственные механизмы в ней могли бы дополнительно использоваться для улучшения поддержки субрегионов, в которых еще не созданы специальные платформы для сотрудничества по вопросам налогообложения, и тех стран-членов, которые еще не присоединились к основным международным инициативам по сотрудничеству в сфере налогообложения. Самая последняя инициатива системы Организации Объединенных Наций по усилению поддержки международного сотрудничества по вопросам налогообложения также создает большее пространство для того, чтобы ЭСКАТО выступала в качестве посредника в системе Организации Объединенных Наций по вопросам выявления и передачи мнений и идей стран

региона по налоговым вопросам глобальным процессам.³¹ Прошлый опыт проведения диалогов высокого уровня по финансированию развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе свидетельствует о наличии потенциала в этой области, и Комитет по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития после его перестройки в целях включения вопросов финансирования развития в его мандат идеально позиционирован для реализации этих усилий.

74. Укрепление потенциала субрегиональных платформ для сотрудничества в сфере налогообложения и более общего сотрудничества между ними также было бы желательным. Однако такое сотрудничество должно мотивироваться и руководствоваться реальными потребностями стран – членов этих платформ, и получение внутреннего практического опыта для оказания более тесной и адресной поддержки по вопросам наращивания потенциала и технической помощи также потребует значительного времени и обязательств. Усиление сотрудничества между субрегиональными платформами может стать легкодостижимой целью, и статус наблюдателя секретариата Ассоциации налоговых органов тихоокеанских островных государств при Группе изучения деятельности налоговых органов и исследований в Азии знаменует собой хорошее начало. Общерегionalные платформы Комиссии также надлежаще оборудованы для этой цели.

75. Проходивший в 2018 году четвертый Диалог высокого уровня по вопросу о финансировании развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе – хороший пример того, каким образом задействовать платформы ЭСКАТО для улучшения обмена информацией и пропагандисткой деятельности с участием основных заинтересованных сторон, которые определяют международное сотрудничество в сфере налогообложения и соответствующие реформы и играют ведущую роль в укреплении поддержки потенциала развивающихся стран по вопросам налогообложения. Существуют огромные возможности для того, чтобы ЭСКАТО стала эффективным катализатором деятельности партнеров и заинтересованных сторон в целях охвата стран Азиатско-Тихоокеанского региона сотрудничеством по вопросам налогообложения и деятельностью по укреплению потенциала и для усиления общерегиональной координации и сотрудничества по этому направлению.

V. Вопросы для рассмотрения Комитетом

76. Хотя целью этого документа не является проведение оценки вероятного будущего сотрудничества по вопросам налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе или представление решений, были бы желательны усилия по следующим общим направлениям:

а) укрепление представленности и поддержки развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона, которые пока не охвачены основными международными инициативами в сфере сотрудничества и реформами по вопросам налогообложения или которые пока не получают адекватной поддержки по вопросам укрепления потенциала;

³¹ Liu Zhenmin, Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs, “Opening remarks: panel discussion on strengthening the work of the United Nations on tax cooperation for sustainable development”, New York, 15 July 2019.

b) расширение усилий по выявлению региональных мнений и идей о приоритетах и пробелах международного сотрудничества и реформ в сфере налогообложения и доведение этих региональных мнений до сведения глобальных платформ для сотрудничества по вопросам налогообложения, особенно в рамках системы Организации Объединенных Наций;

c) улучшение обмена информацией, знаниями и общерегиональной координации деятельности различных субрегиональных платформ для сотрудничества в области налогообложения и основных партнеров и заинтересованных сторон, занимающихся налоговыми вопросами;

d) укрепление координации усилий по наращиванию потенциала по налоговым вопросам в регионе и улучшение возможностей субрегиональных платформ для сотрудничества в области налогообложения в целях обеспечения тесной поддержки процесса наращивания потенциала и оказания технической помощи.

77. Как региональному подразделению системы Организации Объединенных Наций в Азиатско-Тихоокеанском регионе в соответствии с Аддис-Абесской программой действий ЭСКАТО предлагается мобилизовывать свой опыт и существующие механизмы и деятельность в тесном сотрудничестве с региональными банками и организациями в поддержку Программы действий по тематическим аспектам. В этом контексте и с учетом своего универсального членского состава и существующих широких платформ ЭСКАТО идеально позиционирована для выдвижения инициативы в поддержку регионального сотрудничества по вопросам налогообложения, в частности в связи с определением региональных потребностей, приоритетов и потенциальных механизмов для этого направления деятельности при помощи широких консультаций и тесного сотрудничества с государствами-членами, партнерами и заинтересованными сторонами.

78. В этой связи Комитету предлагается рассмотреть следующие аспекты:

a) признание основной роли регионального сотрудничества по вопросам налогообложения в связи с рассмотрением новых задач международного налогообложения для поддержки Аддис-Абесской программы действий и средств реализации процесса устойчивого развития;

b) признание важности тесного сотрудничества между всеми партнерами и заинтересованными сторонами, занимающимися вопросам налогообложения в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

79. Комитет, возможно, обратится к секретариату с просьбой продолжать поддерживать региональный диалог и сотрудничество по налоговым вопросам с использованием своих существующих платформ и механизмов; учредить рабочую группу для разработки предложений об укреплении регионального сотрудничества по вопросам налогообложения с уделением особого внимания развивающимся странам региона на основе широких консультаций и тесного сотрудничества с государствами-членами, партнерами и заинтересованными сторонами; и сообщить о прогрессе в этих областях на третьей сессии Комитета в 2021 году и на семьдесят восьмой сессии Комиссии в 2022 году.