

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General

29 July 2016

Russian

Original: English

Комитет экспертов по международному сотрудничеству**в налоговых вопросах****Двенадцатая сессия**

Женева, 11–14 октября 2016 года

Пункт 3(b)(iv) предварительной повестки дня*

**Обсуждение вопросов существа, связанных с международным
сотрудничеством в налоговых вопросах: прочие вопросы:****укрепление потенциала****Повышение эффективности внешней поддержки
в создании налогового потенциала в развивающихся
странах****Записка Секретариата**

1. Министры финансов и руководители центральных банков стран Группы двадцати в своем коммюнике от 27 февраля 2016 года призвали Международный валютный фонд (МВФ), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организацию Объединенных Наций и Группу Всемирного банка рекомендовать механизмы для содействия обеспечению эффективного осуществления и финансирования программ по оказанию технической помощи и представить соответствующий доклад на совещании министров финансов и руководителей центральных банков стран Группы двадцати 23 и 24 июля 2016 года.

2. В ответ на эту просьбу указанные четыре организации, тесно взаимодействуя друг с другом в рамках недавно созданной Платформы сотрудничества в налоговых вопросах, разработали ряд рекомендаций и определили ряд стимулирующих факторов, опираясь на свой индивидуальный опыт по осуществлению проектов в области технического сотрудничества и своего взаимодействия с другими сторонами, оказывающими техническую помощь, партнерами по развитию и, в частности, национальными правительствами. При подготовке этих рекомендаций авторы обратились к широкому кругу лиц с просьбой представить свое мнение по указанному вопросу, и на эту просьбу были получены ответы от правительств, субъектов предпринимательской деятельности, гражданского общества и частных лиц.

* E/C.18/2016/1.



3. В приложении к настоящей записке приводится краткий обзор и резюме рекомендаций, включенных в доклад МВФ, ОЭСР, Организации Объединенных Наций и Группы Всемирного банка, представленного Группе двадцати и озаглавленного «Повышение эффективности внешней поддержки в создании налогового потенциала в развивающихся странах». Министры финансов и руководители центральных банков стран Группы двадцати отметили получение этого доклада на своем совещании, состоявшемся в Чэнду, Китай, 23 и 24 июля 2016 года, и просили представить им к середине 2017 года обновленную информацию по этому вопросу. Полный текст доклада размещен на веб-сайте Управления по финансированию развития (www.un.org/esa/ffd/tax-cooperation/tc_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html). Настоящая записка представляется Комитету экспертов по международному сотрудничеству в налоговых вопросах, а также наблюдателям, участвующим в его двенадцатой сессии, для информации и в целях получения дополнительных замечаний.

Приложение

Выдержка из доклада Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и развития, Организации Объединенных Наций и Группы Всемирного банка, подготовленного для Группы двадцати по вопросу о повышении эффективности внешней помощи в создании налогового потенциала в развивающихся странах

I. Краткий обзор

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на просьбу, направленную в феврале 2016 года министрами финансов и руководителями центральных банков стран Группы двадцати Международному валютному фонду (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организации Объединенных Наций и Группе Всемирного банка рекомендовать механизмы для содействия обеспечению эффективного осуществления программ по оказанию технической помощи, вынести рекомендации о том, как страны могут способствовать финансированию проектов в области налогообложения и прямой технической помощи, и представить эти рекомендации в своем докладе на совещании Группы двадцати 23 и 24 июля 2016 года.

2. Доклад был подготовлен в рамках Платформы сотрудничества в налоговых вопросах, и за его подготовку отвечали секретариаты и сотрудники четырех указанных организаций. Доклад отражает широкий консенсус, достигнутый сотрудниками, но его не следует рассматривать как официальную точку зрения указанных организаций или их государств-членов^{a, b}.

3. Указанная просьба была сформулирована в контексте все большего признания важности эффективных налоговых систем для развития, роли внешней поддержки в деле их создания и соответствующего повышения уровня готовности развитых стран предоставить значительно больший объем финансирования и иной поддержки для этой цели. Отмечается, что, хотя за последние два десятилетия был достигнут реальный прогресс в увеличении объема налоговых поступлений в странах с низким уровнем дохода, для многих стран уровень этих поступлений по-прежнему намного ниже уровня, необходимого, по всей вероятности, для достижения целей в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также для обеспечения надежного и стабильного роста. Фундаментальной посылкой доклада является то, что для развития и роста важен не просто сам объем поступлений, но и то, каким образом эти средства были мобилизованы, а также то, что прочные налоговые системы имеют ре-

^a С учетом этих фактов следует отметить, что, хотя содержащиеся в настоящем документе рекомендации подразумевают выполнение Платформой сотрудничества в налоговых вопросах определенных задач, эти задачи будут выполнены только при условии выделения для этой цели надлежащих ресурсов.

^b При подготовке доклада учитывались замечания, представленные странами, организациями гражданского общества, субъектами предпринимательства и частными лицами в ходе опроса общественного мнения (30 июня — 8 июля 2016 года).

шающее значение как для достижения целей в области обеспечения равенства, так и для повышения эффективности государственного строительства.

4. В этом контексте в докладе используется опыт международных организаций для анализа того, каким образом можно было бы повысить эффективность поддержки в области создания налогового потенциала. Его целью не является попытка вновь проанализировать характер трудностей, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, о чем уже многое было написано, но скорее предоставление этим странам необходимой поддержки для преодоления этих трудностей.

5. Обязательным условием укрепления налогового потенциала является решительная приверженность соответствующей страны. Хотя такая политическая приверженность должна возникать внутри страны по инициативе ее правительства и не может обуславливаться внешней поддержкой, в настоящем докладе анализируются способы, благодаря которым такая поддержка могла бы стимулировать возникновение этой необходимой приверженности и способствовать ее укреплению. В докладе перечислены некоторые основные факторы, которые (при условии наличия необходимой приверженности) могут способствовать созданию налогового потенциала, а именно:

- последовательная стратегия в области поступлений в составе плана по финансированию развития;
- эффективная координация между хорошо осведомленными и ориентированными на конкретные результаты заинтересованными сторонами;
- мощная база знаний и данных;
- активное региональное сотрудничество и поддержка;
- более активное участие развивающихся стран в международном нормотворчестве.

6. В докладе содержится ряд рекомендаций в отношении мер по укреплению или реализации этих факторов, главными из которых являются: а) возможные способы, с помощью которых Группа двадцати, международные организации и другие партнеры по развитию могут мобилизовать политическую поддержку для развития налоговых систем; b) разработка национальных среднесрочных стратегий в области поступлений или планов налоговых реформ (в зависимости от обстоятельств той или иной страны); c) поддержка неправительственных заинтересованных сторон; d) поддержка со стороны партнеров по развитию в деле укрепления управленческих и технических навыков в налоговых учреждениях; e) различные подходы к обеспечению более эффективной координации и сотрудничества между субъектами, оказывающими помощь, во избежание разрозненности поддержки и непоследовательности соответствующих подходов; f) активизация работы партнеров по Платформе сотрудничества в налоговых вопросах и других сторон в целях получения сопоставимых и надежных данных; g) расширение партнерских связей и поддержки региональных налоговых организаций; и h) поддержка эффективного участия развивающихся стран в международных обсуждениях налоговой политики и работе соответствующих учреждений.

7. Программа будущих действий будет предусматривать осуществление от трех до пяти экспериментальных среднесрочных стратегий в области поступлений; поддержку эффективного участия развивающихся стран в международных обсуждениях налоговой политики и работе соответствующих учреждений; оценку международными организациями результатов различных мероприятий и представление ими соответствующих докладов; а также представление международными организациями в течение трех лет последующего доклада об уроках, извлеченных по итогам принятия изложенных в настоящем документе мер.

II. Резюме рекомендаций

Главное условие: решительная приверженность стран и благоприятные политические условия

8. **Рекомендация 1:** Группа двадцати, международные организации и партнеры по развитию должны мобилизовать политическую поддержку для развития систем налогообложения. Возможные варианты включают в себя выдвижение конкретных требований в отношении финансовой поддержки и положения о взаимной подотчетности, такие как, например, положения Аддис-Абебской налоговой инициативы.

Стимулирующий фактор 1: последовательная стратегия в области поступлений в составе плана по финансированию развития

9. **Рекомендация 1(a):** национальные власти при поддержке международных организаций, действующих в стране, и партнеры по развитию, участвующие в поддержке налоговой реформы, должны разработать среднесрочные стратегии поступлений для каждой конкретной страны^c, с тем чтобы приступить к реализации от трех до пяти экспериментальных стратегий к июлю 2017 года. Опираясь на этот опыт, партнеры по Платформе будут извлекать и распространять уроки для разработки дальнейших стратегий и планов реформирования системы поступлений в более широком смысле.

10. **Рекомендация 1(b):** доноры/Группа двадцати должны поощрять и поддерживать укрепление потенциала местных заинтересованных сторон (в том числе субъектов предпринимательства, организаций гражданского общества и средств массовой информации) для участия в реформах и разработке среднесрочных стратегий поступлений.

Стимулирующий фактор 1.1: надлежащее выявление проблем, рисков и возможностей, связанных с разработкой стратегии поступлений

11. **Рекомендация 1(c):** международные организации должны разработать диагностический механизм/систему для анализа трансграничных налоговых проблем, включая избегание, уклонение и налоговые преступления.

^c В числе рассматриваемых вопросов могут быть стимулы для участия стран, этапы реализации, гибкость для адаптации к потенциальным политическим изменениям в результате смены правительств или обстоятельств, вовлечение заинтересованных сторон, а также механизмы поддержки.

Стимулирующий фактор 1.2: мощная база управленческих и других навыков для разработки и осуществления стратегий реформ

12. **Рекомендация 1(d):** в рамках усилий по наращиванию организационного потенциала Группа двадцати и партнеры по развитию должны поощрять и поддерживать наличие высококвалифицированного старшего руководства (включая технические и управленческие навыки) в учреждениях, занимающихся вопросами налогообложения.

13. **Рекомендация 1(e):** партнеры по Платформе сотрудничества в налоговых вопросах должны проводить обзор и оценку использования диагностических инструментов (например, диагностического инструмента оценки налогового администрирования (TADAT)) для приоритизации реформ на основе среднесрочных стратегий поступлений и разработки программ налоговых реформ, а также рассматривать по итогам таких оценок вопрос о том, какие еще меры было бы полезно принять в этой связи.

Стимулирующий фактор 2: эффективная координация между хорошо осведомленными и ориентированными на конкретные результаты заинтересованными сторонами

14. **Рекомендация 2(a):** международные организации, задействованные на страновом уровне, должны способствовать четкому взаимодействию между структурами, оказывающими поддержку, и другими заинтересованными сторонами, которое является центральным элементом экспериментальных среднесрочных стратегий поступлений, а также — в более широком смысле — содействовать укреплению координации внутри стран, как со стороны групп доноров, так и партнеров по координации в развивающихся странах.

15. **Рекомендация 2(b):** для поддержки сотрудничества на страновом уровне партнеры по Платформе сотрудничества в налоговых вопросах должны разработать руководство по передовой практике на основе 10 принципов международного участия в оказании поддержки развивающимся странам в вопросах налогообложения, принятых ОЭСР в 2012 году, и создать добровольный механизм коллегиального обзора между партнерами по развитию. Эта работа будет включать в себя формулирование способов облегчения координации между структурами, оказывающими поддержку, и различными заинтересованными сторонами в стране, такими как представители деловых кругов и организации гражданского общества.

16. **Рекомендация 2(c):** Платформа сотрудничества в налоговых вопросах должна разработать механизмы для содействия составлению скоординированных планов работы всех участников деятельности в области развития в связи с осуществлением стратегий налогового планирования для решения проблемы размывания налоговой базы и выведения прибыли, а также более широких международных налоговых вопросов.

Стимулирующий фактор 2.1: недопущение фрагментации в оказании и получении поддержки

17. **Рекомендация 2(d):** деятельность структур, предоставляющих или получающих поддержку в области укрепления потенциала в налоговых вопросах, должна быть хорошо скоординирована, под чем подразумевается, в том числе, эффективная координация между различными учреждениями, активно участвующими в налоговой реформе в странах-получателях, при полной поддержке со стороны тех, кто оказывает содействие в области укрепления потенциала (подход «все правительство»); в то же самое время международные организации, активно участвующие в соответствующей деятельности, должны обеспечить внутреннюю координацию в отношении вопросов, затрагивающих налоговые системы, и в отношении своих различных точек взаимодействия с системами налогообложения (подход «все учреждения»).

18. **Рекомендация 2(e):** Группа двадцати и партнеры по развитию должны более эффективно способствовать участию сотрудников своих налоговых органов в мероприятиях по наращиванию потенциала, в том числе посредством своевременного и эффективного освобождения таких сотрудников от выполнения своих обязанностей для участия в соответствующих мероприятиях по наращиванию потенциала.

Стимулирующий фактор 2.2: четкие и общие меры обеспечения эффективности поддержки

19. **Рекомендация 2(f):** Платформа сотрудничества в налоговых вопросах должна рассмотреть ряд используемых в настоящее время показателей достижения результатов в целях создания надежной практической системы оценки результатов и рекомендаций для отслеживания прогресса в проведении текущих реформ налоговой системы (политика и управление) на основе широкого круга показателей с учетом необходимости обеспечения надлежащего баланса между потребностями партнеров по развитию и бременем отчетности, а также надлежащего применения в страновом контексте.

Стимулирующий фактор 3: мощная база знаний и данных

20. **Рекомендация 3(a):** партнеры по Платформе сотрудничества в налоговых вопросах и другие участники должны активизировать совместную работу в интересах получения сопоставимых и надежных данных по статистике поступлений и ключевым параметрам налоговой политики, а также активизировать свои усилия по наращиванию статистического потенциала в налоговой области (включая администрирование государственных доходов), избегая при этом ненужного дублирования.

21. **Рекомендация 3(b):** Группа двадцати должна поощрять полноценное участие других стран в Международном обследовании органов администрирования доходов^d, подавая им пример.

^d Инициатива Межамериканского центра налоговых ведомств, МВФ, Внутривосточной организации налоговых ведомств и ОЭСР по сбору сопоставимых глобальных данных об администрировании доходов.

Стимулирующий фактор 4: активное региональное сотрудничество и поддержка

22. **Рекомендация 4:** страны — члены Группы двадцати и партнеры по развитию должны продолжать действовать в тесном сотрудничестве с региональными налоговыми организациями и оказывать поддержку в следующих областях: расширение их влияния и охвата; укрепление местных сетей и обмена опытом; содействие укреплению потенциала в целевых районах; а также оказание влияния и осуществление международного нормотворчества.

Стимулирующий фактор 5: более активное участие развивающихся стран в международном нормотворчестве

23. **Рекомендация 5:** международные организации, региональные налоговые организации и партнеры по развитию должны поддерживать эффективное участие развивающихся стран в международных обсуждениях налоговой политики и работе соответствующих учреждений. Можно было бы распространять информацию об успешных мерах с целью их более широкой реализации.

Стимулирующий фактор 6: извлечение уроков из накопленного опыта

24. **Рекомендация 6(a):** Платформа сотрудничества в налоговых вопросах совместно с другими заинтересованными сторонами должна собирать и распространять информацию о накопленном опыте, чтобы получить более четкое представление о том, какие налоговые программы оказались эффективными, а какие нет, в том числе путем оценки воздействия различных мер.

25. **Рекомендация 6(b):** международные организации должны подготовить в течение трех лет после представления настоящего доклада дополнительный доклад об извлеченных уроках в области оказания эффективной поддержки наращивания потенциала в налоговой области, в том числе о разработке и осуществлении предлагаемых мер, изложенных в настоящем документе.
