



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
24 January 2019
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Восемнадцатая сессия

8–12 апреля 2019 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Укрепление финансового управления
на национальном и субнациональном уровнях**

**Укрепление финансового управления на национальном
и субнациональном уровнях**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Кристиной Дуарте совместно с Линдой Билмес и Юраем Немецем.

* E/C.16/2019/1.



Укрепление финансового управления на национальном и субнациональном уровнях

Резюме

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года диктует необходимость проведения в жизнь комплексной и последовательной государственной политики, включая обеспечение эффективного и действенного финансового управления. Комплексные системы и стратегии налогово-бюджетного регулирования, а также сводные бюджеты играют ключевую роль в обеспечении устойчивого и всеохватного роста, особенно за счет эффективной мобилизации национальных ресурсов, которая невозможна в отсутствие рационального налогово-бюджетного регулирования как на национальном, так и на субнациональном уровнях.

В настоящем докладе изложены пять основных наблюдений, касающихся специфики рационального финансового управления, и подчеркивается важность повышения эффективности конкретных мер по укреплению механизмов финансирования в интересах развития и скорейшего достижения целей устойчивого развития:

a) осуществлять управление национальными бюджетами должны уже не только министерства финансов (казначейства), но и все соответствующие заинтересованные стороны, которым надлежит принимать скоординированные и комплексные меры;

b) прозрачность государственного бюджета — необходимое, но не достаточное условие обеспечения подотчетности налогово-бюджетных органов;

c) следует чаще использовать бюджетирование, основанное на принципах участия широкого круга субъектов и ориентированное на результаты выполнения работы, особенно на субнациональных уровнях, поскольку такие стратегии повышают степень ответственности и обеспечивают лучшую увязку бюджетов с приоритетными задачами;

d) добиться эффективности управления можно благодаря децентрализации в налогово-бюджетной сфере, если она будет осуществляться с учетом различной степени институциональной (и общей) готовности к ней;

e) незаконные финансовые потоки крайне негативно влияют на мобилизацию национальных ресурсов и, следовательно, на финансирование развития. С ними необходимо бороться, выявляя их источники и вызывающие их факторы, повышая уровень осведомленности об их различных видах, масштабах и связанных с ними рисках, создавая согласованные национальные и международные нормативно-правовые системы (вертикальная согласованность) и учитывая основные экономические, социальные и экологические меры (горизонтальная согласованность). Для этого исключительно важно укреплять системы налогово-бюджетного регулирования.

Что касается первого пункта, то необходимо изменить традиционный подход к бюджетированию, когда бюджет составляется под руководством министерства финансов (казначейства) как единственного органа регулирования в налогово-бюджетной сфере. Успехи на пути к достижению целей в области устойчивого развития на основе централизованного налогово-бюджетного регулирования возможны лишь в том случае, если в налогово-бюджетной сфере полноценно реализуются принципы партнерства, взаимодействия и сотрудничества. Заинтересованные стороны, представляющие органы государственного управления, в

том числе специальные структурные подразделения, занимающиеся аналитикой (выносящие рекомендации по выработке политики), например, анализирующие эффективность расходования средств, учреждения, занимающиеся налогово-бюджетной политикой, финансовые советы и надзорные органы, должны быть более активными участниками и неотъемлемой составляющей налогово-бюджетного регулирования — так же, как и неправительственные субъекты, в первую очередь общественные организации и средства массовой информации.

Относительно второго пункта следует отметить, что прозрачность бюджета — это действенный способ обеспечить подотчетность органов государственной и публичной власти, однако сама по себе она еще не обеспечивает подотчетности. Доступ к информации об операциях и финансовых средствах органов управления приносит пользу лишь в том случае, если у людей есть надлежащий доступ к средствам борьбы с коррупцией и нецелевым расходованием бюджетных средств. Во многих развивающихся странах институт финансовой прозрачности лишь начинает действовать, а его развитию могут препятствовать многочисленные факторы, обуславливающие уязвимость налогово-бюджетных систем.

В отношении третьего пункта было установлено, что бюджетирование, основанное на принципах участия и ориентированное на результаты выполнения работы, играет ключевую роль в повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Интерес к бюджетированию, ориентированному на обеспечение результативности, зародился более 50 лет назад, и большинство развитых стран обладают потенциалом в плане его эффективного и действенного практического осуществления. Однако в ряде развивающихся стран бюджетирование, основанное на принципах участия и обеспечения результативности, привело к росту административных расходов в силу того, что для этого требуется широкое участие заинтересованных сторон.

В связи с четвертым пунктом следует отметить, что децентрализация и децентрализация в налогово-бюджетной сфере обычно (но не обязательно) связаны с совершенствованием управления, в том числе в области верховенства права, предотвращения коррупции, обеспечения прозрачности и подотчетности, а также с увеличением объема бюджетных поступлений на субнациональном уровне. Успешная децентрализация в сфере налогово-бюджетного регулирования зависит от таких факторов, как потенциал субнациональных органов власти, степень согласованности позиций центральных и субнациональных органов власти в вопросах распределения задач, а также от налогово-бюджетной системы в целом.

Что же касается пятого пункта, то эффективная мобилизация национальных ресурсов неразрывно связана с сокращением незаконных финансовых потоков, способных подорвать устойчивое развитие путем сокращения доступных ресурсов, которые необходимы для оказания основных государственных услуг, снижения инвестиционной привлекательности страны и ослабления доверия между гражданами и государством. В борьбе со сложной проблемой незаконных финансовых потоков, учитывая их межотраслевой характер, политикам и другим заинтересованным сторонам необходимо применять стратегический подход.

I. Необходимость рационального и целесообразного финансового управления

1. Одним из последствий мирового финансово-экономического кризиса 2007–2008 годов для бюджетно-налоговой сферы стало снижение объема государственных средств, выделяемых на финансирование деятельности в целях устойчивого развития. Высокие уровни государственной задолженности, меры по стимулированию экономики, не приведшие к ее оживлению и устойчивому подъему, а также значительный дефицит государственного бюджета в сочетании с нехваткой налогово-бюджетного пространства для стратегических государственных инвестиций тяжелым бременем легли на государственные бюджеты, что в свою очередь негативно отразилось на финансировании развития. После кризиса прошло уже десять лет, однако несмотря на то, что государства тратят значительные суммы, чтобы справиться с его последствиями, риск глобальной финансовой нестабильности не исчезает, а это ставит под угрозу осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. Такая негативная конъюнктура имеет и преимущество: налогово-бюджетная политика чаще становится предметом общественных дискуссий, научных исследований и государственной политики. После периода, когда посредством смягчения количественных ограничений кредитно-денежная политика обеспечивала поддержку реального сектора экономики, а в рамках налогово-бюджетной политики принимались меры для оказания финансовой помощи банкам, системы финансового управления теперь вновь выполняют свою основную функцию, состоящую в обеспечении всеохватного роста и стабилизации экономики, особенно в контексте осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Значительные объемы задолженности, долгосрочные демографические проблемы, увеличение неравенства и рост финансовых рисков привели к более ясному пониманию необходимости создавать более прозрачные и поддающиеся учету среднесрочные механизмы и продолжать развивать «системы планирования, составления программ, бюджетов и подготовки оценок» в целях содействия составлению «открытых бюджетов». В свете этих масштабных тенденций, а также технологических сдвигов, приводящих к неравному распределению благ, сбоям в процессе торговой интеграции и прочим изменениям, еще более понятной становится важная роль рационального бюджетирования на национальном и субнациональном уровнях как средства финансирования развития.

3. Рациональная налогово-бюджетная политика крайне важна для обеспечения устойчивого и сбалансированного роста в условиях высокой неопределенности и нехватки бюджетных средств. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития, принятой в июле 2015 года, особое внимание уделяется мобилизации национальных ресурсов: «Ко всем странам применимо утверждение о том, что государственная политика и мобилизация и эффективное использование внутренних ресурсов, на основе применения принципа национальной ответственности, имеют центральное значение для наших общих усилий [усилий заинтересованных сторон] по достижению устойчивого развития, включая достижение целей в области устойчивого развития». Признается, что «для обеспечения устойчивого развития и достижения целей в области устойчивого развития будет крайне необходимо значительно повысить объем внутренних государственных ресурсов и дополнить их международной помощью». В Аддис-Абебской программе действий содержится обязательство «улучшать управление бюджетными поступлениями за счет использования усовершенствованных систем прогрессивного налогообложения, совершенствования налоговой политики и повышения эффективности

сбора налогов», что явным образом свидетельствует о намерении прилагать усилия для повышения «справедливости, транспарентности, эффективности и действенности налоговых систем, в том числе за счет расширения налоговой базы». Другими словами, мобилизация национальных ресурсов стала одним из основных компонентов финансирования развития, для которого необходимы эффективные системы налогово-бюджетного регулирования как на национальном, так и на субнациональном уровнях.

II. Национальные и субнациональные системы налогово-бюджетного регулирования: проблемы интеграции и консолидации

A. Общий обзор

4. С момента принятия Целей в области устойчивого развития для органов государственного управления все более насущной стала задача совершенствовать свои системы и процессы налогово-бюджетного регулирования и отчетности. Сбор, обработка и распространение оперативных, доступных и пригодных к использованию сведений и данных полностью изменили характер деятельности и отчетности в налогово-бюджетной сфере, особенно в том, что касается: а) содействия мерам макроэкономической, денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики; б) обеспечения прозрачности и подотчетности; с) оценки эффективности работы государственных органов с точки зрения оказания услуг.

5. Объем и сложность бюджетно-налоговой информации может представлять сложность для национальных и субнациональных органов государственного управления, особенно не располагающих техническими возможностями и соответствующей институциональной структурой. Вместе с тем, общепризнано, что надежные и доступные бюджетно-налоговые данные — это решающий фактор при проведении реформ в сфере государственного финансирования, способный помочь направить ресурсы на достижение конкретных политических целей, таких как уменьшение масштабов нищеты, расширение сферы охвата бюджета, переход на среднесрочное планирование деятельности в налогово-бюджетной сфере, подготовка информации о налоговых издержках, финансовых рисках и условных обязательствах, составление бюджета на основе программ и повышение качества распоряжения наличными средствами и задолженностью¹.

6. В ряде стран формирование общенациональных и субнациональных комплексных систем налогово-бюджетного регулирования все еще продолжается. Весьма нередки случаи, когда сводные бюджеты по регионам и/или отраслям отсутствуют. Финансовые операции государства в части как расходов, так и доходов, проводимые за рамками систем налогово-бюджетного регулирования, представляют значительную угрозу для макроэкономического управления и стабильности, а также с точки зрения обеспечения транспарентности и подотчетности.

7. Отсутствие комплексных систем налогово-бюджетного регулирования и сводных бюджетов может представлять дополнительную проблему в плане «дублирования систем», когда процессы составления национальных и субнациональных бюджетов конфликтуют друг с другом, что приводит к неэффективному управлению доходами и расходами. Подобная двойственность может

¹ Abdul Khan and Mario Pessoa, “Conceptual design: a critical element of a government financial management information system project”, International Monetary Fund *Technical Notes and Manuals Series*, No. 2010/07 (April 2010).

также приводить к появлению внебюджетных потоков, в результате чего отчетность превращается просто в отработку административных действий, не предполагающую осуществления надлежащих функций мониторинга и оценки, и приводит к принятию неэффективных политических решений. Кроме того, в результате дублирования систем могут появляться противоречивые данные и асимметричные сведения, что отрицательно сказывается на управлении поступлениями и задолженностью, особенно в том, что касается условных обязательств со стороны государственных предприятий, государственно-частных партнерств и субнациональных органов государственного управления. В итоге это может негативно повлиять на способность органов государственного управления оказывать эффективные и общедоступные услуги и предоставлять общественные блага населению. В таких условиях составлять бюджеты на основе фактических данных становится сложнее, поскольку вместо реализации мер в интересах достижения реальных и объективных долгосрочных целей предпочтение может быть отдано решению неперспективных вопросов, имеющих политическую окраску².

В. Роли и ответственность: вовлечение заинтересованных сторон в процесс составления бюджета на основе принципа участия

8. В традиционных системах бюджетирования все функции налогово-бюджетного регулирования выполняет министерство финансов (казначейство), являющееся одним из элементов полицентричной структуры государственных органов. Роль других заинтересованных сторон довольно ограничена. До недавнего времени министерство финансов занималось составлением государственных бюджетов и контролем за их исполнением «за закрытыми дверями». Гражданское общество и другие негосударственные субъекты к этому процессу не допускались, и даже законодательные органы играли в нем крайне незначительную роль. Однако сейчас происходит изменение этой практики, и финансовая прозрачность все в большей степени становится нормой в процессах транспарентного и недискриминационного бюджетирования и благого управления. Сегодня концепция единой системы налогово-бюджетного регулирования не только предусматривает участие министерства финансов, но и предполагает всемерную реализацию принципов партнерства, взаимодействия и сотрудничества.

9. В зависимости от уровня, на котором осуществляется налогово-бюджетное и финансовое регулирование (международный, национальный, субнациональный или организационный), заинтересованные стороны в рамках единой системы налогово-бюджетного регулирования могут быть разные. Степень их вовлеченности должна соответствовать уровню налогово-бюджетного и финансового регулирования, а в ее основе должны лежать эффективные механизмы агрегирования вводимых данных. Муниципальные органы власти и общественные организации должны принимать участие в этих процессах и иметь возможность озвучивать свою позицию, в то время как международным организациям выход на этот уровень может быть затруднен, особенно из-за возможных высоких операционных издержек.

10. В структуре единой системы налогово-бюджетного регулирования есть также ряд функциональных подсистем (задач), и составление бюджета — лишь одна из них. Как уже упоминалось, различные заинтересованные стороны должны заниматься выполнением различных задач. Так, субъекты, которые занимаются финансовым контролем, будут отличными от тех, которые принимают

² *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.H.1).

решения, касающиеся структуры расходования средств. Тем не менее, вовлечение в процесс бюджетирования всех соответствующих заинтересованных сторон — это основа комплексного налогово-бюджетного регулирования и необходимое слагаемое успеха на всех этапах составления бюджета: на этапе подготовки бюджета, включая подготовку его структуры, проведение консультаций, осуществление контроля и обмена информацией, а также на этапах утверждения, исполнения бюджета и контроля за его исполнением.

11. На этапе подготовки национального бюджета должно поощряться активное вовлечение в процесс заинтересованных сторон. В рекомендованный (открытый) перечень основных заинтересованных сторон на этом этапе должны входить традиционные участники, такие как министерство финансов (казначейство), если оно имеется, и другие центральные органы государственной власти, а также все действующие лица и субъекты, имеющие все основания быть заинтересованными в этом процессе. В зависимости от того, какое подразделение в структуре министерства финансов отвечает за подготовку к процессу бюджетирования и разработку его структурного плана, для обеспечения полноценного участия широкого круга заинтересованных сторон может потребоваться учитывать целый ряд факторов, в том числе:

а) **Определение сроков и периодичности.** На каких этапах бюджетного цикла заинтересованные стороны приглашаются к участию? Как часто и насколько регулярно они должны участвовать в процессе, чтобы принести ощутимый результат?

б) **Предположения.** Участвуют ли заинтересованные стороны в формировании предположений по бюджету (например, относительно макроэкономических факторов, стоимости вводимых ресурсов, тенденций в бюджетно-налоговой сфере)? Обеспечивается ли прозрачность при подготовке таких предположений?

с) **Методы.** С помощью каких методов осуществляется прогнозирование доходов и выделение бюджетных ассигнований (например, экстраполяция, микромоделирование, статистическое моделирование)? Понятны ли они для заинтересованных сторон? Точны ли данные, достаточно ли они качественны для проведения составления прогнозов?

д) **Объективность.** Может ли государство выступать объективным посредником при обобщении различных точек зрения, несмотря на возможное собственное предпочтение тех или иных тенденций?

12. Министерство финансов (казначейство), если таковое имеется, отвечает за оценку поступлений и планирование государственных расходов. В частности, министерство ведет диалог с бюджетополучателями (в том числе субнациональными органами государственного управления и государственными предприятиями) по вопросам их потребностей и требований в области освоения средств. В дополнение к знаниям, опыту и профессионализму министерства финансов (казначейства) свой вклад в процесс подготовки проекта бюджета на основе фактических данных должны вносить и другие органы. Среди заинтересованных сторон — национальные банки, поставщики национальных и международных данных, включая национальные статистические бюро и управления, специализированные (и желательные полуавтономные) государственные органы, например, структурные подразделения, анализирующие эффективность расходования средств, учреждения, занимающиеся налогово-бюджетной политикой, надзорные органы, которые часто представляют свои выводы и предложения в формате прогноза, независимые надзорные органы, занимающиеся фискальной

дисциплиной, такие как финансовые советы и, по возможности (а в некоторых случаях — в обязательном порядке), внешние совещательные органы.

13. Финансовые советы могут выносить независимое мнение о существующих и потенциальных проблемах в бюджетно-налоговой сфере, что будет способствовать разработке взвешенной налогово-бюджетной политики, хотя их полномочия, сферы компетенции, размеры, аналитические возможности и положение среди других государственных организаций могут различаться. В ответ на проблемы, связанные с бюджетно-налоговыми диспропорциями в период и после финансово-экономического кризиса 2007–2008 годов, во многих странах появились независимые финансовые советы (в странах еврозоны это настоятельно рекомендовалось). В других странах также имеются специальные структурные подразделения, занимающиеся аналитической работой и эффективностью расходования средств. Такие органы могут существовать в структуре министерства финансов (казначейства) или иметь иное организационное подчинение. Их основная функция заключается в оценке крупных инвестиционных проектов на предмет соответствия затрат результатам путем вынесения заключения о государственных расходах. Благодаря эффективному применению такого консультативного потенциала совершенствуется процесс бюджетирования на основе фактических данных и повышается результативность систем и процессов расходования государственных средств.

14. Другие стороны, заинтересованные в процессе составления бюджета, также должны вовлекаться в него с самого начала. Население и гражданское общество, частный сектор, профессиональные ассоциации и политические деятели должны иметь возможность высказывать свое мнение. Когда население и гражданское общество в целом имеют такую возможность, они должны пользоваться ею осознанно и ответственно, учитывая то воздействие, которое их усилия по формированию политики окажут на другие поколения. В этой связи необходимо пересмотреть место и роль гражданского воспитания в процессе разработки политики — то, чему примерно последние 30 лет зачастую не уделялось должного внимания.

15. Государства-доноры и организации, оказывающие основную финансовую помощь, могут также играть исключительно важную роль на этапе подготовки бюджета, в том числе посредством предоставления ресурсов и технической помощи. В этих случаях у стран должна быть четкая и хорошо структурированная концепция развития в долгосрочной перспективе, которая будет важнейшим инструментом обеспечения ответственного отношения доноров и послужит уникальной и солидной платформой, на базе которой все они смогут организовывать свои мероприятия по оказанию помощи. В противном случае из-за недостаточно четко определенных действий доноров процесс может стать неэффективным, и это также может отрицательно сказаться на мобилизации ресурсов и, следовательно, на финансировании развития.

16. В процессе подготовки государственных бюджетов все более важную роль играют организации гражданского общества. Они не только выражают мнение общественности, но и помогают совершенствовать бюджетную политику, предоставляя информацию о потребностях и приоритетах населения, которую они получают непосредственно от самих людей. Участвуя в процессе подготовки государственного бюджета, гражданское общество начинает также лучше понимать финансовые бюджетные ограничения, что, в свою очередь, приводит к лучшему пониманию компромиссов, неизбежных при бюджетировании, благодаря чему общество формулирует свои запросы не в виде простого перечня требований, а с расстановкой приоритетов. В связи с этим законодательные органы должны воспринимать участие гражданского общества не как угрозу, а как возможность

для взаимовыгодного сотрудничества. Если у гражданского общества нет доступа к информации о бюджете или оно не имеет возможности участвовать в процессе его подготовки, то может оказаться, что будут выбраны непопулярные или неподходящие программы, реализация которых приводит к непродуктивной трате средств и способствует распространению коррупции. Гражданское общество также играет важную роль в деле привлечения к обсуждению более широких слоев населения посредством сбора и предоставления обобщенных данных в понятном виде, благодаря чему информация о бюджете распространяется, а общественность учится лучше понимать процесс его подготовки. Наконец, гражданское общество может оказывать техническую помощь и выносить независимые заключения о проекте бюджета и его исполнении.

17. На подготовительном этапе бюджетирования важную роль играют и средства массовой информации: они сообщают общественности и другим заинтересованным сторонам текущую информацию (например, о публикации различных бюджетных документов, о ходе важных обсуждений или существенном изменении политического подхода к подготовке бюджета), освещают различные предложения и реакцию на них гражданского общества и других субъектов, а также служат площадкой для обсуждения важных стратегических решений. СМИ также могут быть очень полезны в плане информирования общественности о важных проблемах до опубликования бюджета и тем самым вносить свой вклад в определение направленности политического курса. Важно убедиться в объективности СМИ, чтобы они не использовались заинтересованными субъектами в собственных интересах и не освещали те или иные вопросы в ущерб другим. Важным инструментом в контексте выявления случаев возможных нарушений налогово-бюджетного и бюджетного процессов со стороны политиков и заинтересованных групп стали социальные сети, хотя и они сталкиваются с аналогичными трудностями и проблемами.

18. На этапе утверждения бюджета «властью кошелька» обладают парламенты, которые зачастую внимательно изучают проект бюджета, утверждают предложения по бюджету и санкционируют расходование соответствующих средств. Исполнительная власть, как правило, не может привлекать финансирование и тратить средства без одобрения парламента. В государственном финансировании принцип санкционирования всех государственных расходов и налогообложения законодательным органом также называется «верховенством права». Благодаря этому принципу у парламента появляется заметная роль: он отвечает за обеспечение расходования имеющихся средств с максимальной отдачей для всех.

19. Теоретически такое утверждение парламентом означает утверждение народом через парламентариев — его представителей, однако во многих демократических режимах существует существенный разрыв между обсуждением бюджета парламентариями и народом, который они представляют. В силу все чаще наблюдающейся «эпизодической и разовой гражданственности, ограничивающейся актом голосования», а также представления о том, что «избранники не представляют голосующих, а подменяют их»³, затрудняется роль основанного на принципе участия бюджетирования в активизации представительной демократии, которая была бы возможна при прямом участии граждан в формировании мер государственной политики. Увеличение существующего разрыва фактически превратило этап утверждения бюджета в этап политико-законодательный, на котором на первый план выходит осуществляемый политическими

³ Olívio de Oliveira Dutra, “Preface” in *Hope for Democracy—25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias, ed. (São Brás de Alportel, Portugal, In Loco Association, 2014).

партиями политический маркетинг. Коррупция и злоупотребление властью в личных интересах привели также к кризису политического представительства, и «именно в этом контексте различные эксперименты [с бюджетированием, основанным на принципе участия], проводившиеся во многих регионах мира, приобретают особое значение на пути к повышению вовлеченности гражданского общества в... принятие решений в области государственной политики». Бюджеты, формируемые на основе принципа участия, становятся «одним из главных достижений представительной демократии и одной из ее наиболее закрепившихся форм практики»⁴.

20. Широко распространено мнение о том, что бюджетирование, основанное на принципе участия, полностью меняет подход общественности к контролю государства и позволяет разрабатывать стратегии борьбы с неравенством и предотвращать хищение общественных благ. При таком бюджетировании самую важную роль играет гражданское воспитание. Некоторые эксперты утверждают, что воспитательно-образовательный элемент такого подхода к составлению бюджета при определенных обстоятельствах может быть важнее, чем само участие в процессе ассигнования бюджетных средств. С одной стороны, основанное на принципе участия бюджетирование выступает в качестве «школы гражданственности», поскольку в процессе граждане и органы власти знакомятся со своими правами и обязанностями. С другой, такой подход к составлению бюджета чреват определенными рисками, поскольку его в своих целях могут использовать заинтересованные группы, маскируя антидемократический процесс под видом демократического.

21. На этапе исполнения бюджета необходимо привлекать все заинтересованные стороны, участвовавшие в его подготовке и утверждении. Вопрос заключается в том, как этого добиться. На этапе исполнения бюджета идет активное приобретение товаров и услуг, регулируемых весьма сложными правилами закупочной деятельности, для чего в большинстве случаев требуется вмешательство счетного суда. Бюджетирование, основанное на принципе участия, понимается как механизм, с помощью которого жители того или иного муниципального округа, района города, микрорайона или деревни участвуют в планировании государственных расходов на местном уровне и в принятии решений о распределении и освоении имеющихся бюджетных средств, а для этого необходимы эффективные и применимые на практике механизмы контроля.

22. Одним из таких механизмов является квартальный отчет, который общенациональные органы власти представляют парламенту, а субнациональные — местным законодательным собраниям. Несмотря на то, что обязанности по исполнению бюджета возложены на органы исполнительной власти, законодательная власть все же продолжает играть определенную роль. Нередки случаи перераспределения средств на цели, отличные от заявленных изначально. Вместе с тем гражданское общество зачастую ничего не знает о квартальных отчетах, поскольку народные избранники чаще предпочитают не представлять свой электорат, а отодвигать его на второй план, что негативно сказывается на демократическом представительстве и участии, о чем уже говорилось выше. Учитывая сложность этапа исполнения бюджета, для того, чтобы гарантировать активное участие в этом процессе, крайне важно иметь образованное и информированное гражданское общество, формирующее надлежащие социальные движения и общественные организации.

⁴ Nelson Dias, “Twenty-five years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?” in *Hope for Democracy — 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.

23. После завершения исполнения бюджета государственные отчетность и финансовые ведомости подвергаются различным формам контроля. На этом этапе также можно задействовать все заинтересованные стороны. Первоочередное значение имеют парламент и высшие органы финансового контроля. Последние, осуществляя надзор за бюджетными средствами, могут играть важнейшую роль в обеспечении подотчетности органов исполнительной власти национальным и государственным законодательным органам, а через них — общественности. Более того, они чрезвычайно важны для борьбы с коррупцией, содействия благому управлению и стимулирования более эффективного распоряжения бюджетными средствами при условии, что они сохраняют независимость от органов исполнительной власти и располагают достаточными возможностями и эффективными инструментами и стратегиями в области коммуникаций.

24. Подводя итог, можно сказать, что: а) бюджетирование, основанное на принципе участия, фактически представляет собой подход «снизу вверх», предполагающий должную увязку субнациональных систем налогово-бюджетного регулирования с аналогичными общенациональными системами; б) универсального способа вовлечь все заинтересованные стороны в процесс бюджетирования, основанного на принципе участия, не существует; в) различные страны обладают схожими институциональными механизмами, даже несмотря на то, что форма бюджетирования, основанного на принципе участия, отражает соответствующие политические, социальные и экономические реалии как на общенациональном, так и на субнациональном уровнях.

С. Прозрачность и подотчетность в государственном финансировании

25. Прозрачность часто описывается как принцип, позволяющий тем, кого затрагивают административные решения, предпринимательская или благотворительная деятельность, не только знать основные факты и цифры, но и понимать механизмы и процессы. Энн Флорини дает следующее определение прозрачности: «Степень доступности информации для сторонних субъектов, благодаря которой они могут принимать взвешенные решения и/или оценивать внутренние решения»⁵.

26. С позиций бюджетно-налоговых вопросов прозрачность понимается как обязательство государства публиковать информацию, особенно касающуюся расходования денег налогоплательщиков и действий политических представителей, измеряемое показателем «доступ к государственной информации» из разработанных Фондом Бертельсмана показателей устойчивого управления, основывающимся на фундаментальном «праве на информацию», в контексте соблюдения которого правительство отчитывается перед гражданами. В более широком смысле понятие прозрачности может включать в себя также право на рассмотрение процесса принятия государственных решений и средства для этого, в том числе и оценку его предсказуемости. В этом отношении благодаря прозрачности органы государственного управления могут работать более эффективно, быть менее подвержены воздействию специальных интересов и коррупции и более сосредоточены на факторе общественной ценности.

27. Подотчетность предполагает не только обычную, но и юридическую ответственность за свои действия. В расчетах Всемирного банка, озаглавленных «Гласность и подотчетность», указывается, что уровень государственной

⁵ Ann Florini, ed., *The Right to Know: Transparency for an Open World* (New York, Columbia University Press, 2007).

(налогово-бюджетной) подотчетности снижается вместе с национальным благосостоянием, в связи с чем возникают определенные вопросы, в том числе: как обеспечить подотчетность в налогово-бюджетной сфере, особенно в развивающихся странах? Как разорвать «порочный круг», в котором все основные субъекты «экосистемы подотчетности», в том числе законодательные органы, финансовые контролеры, граждане, доноры и СМИ, действуют неэффективно? Ответ на некоторые вопросы может дать просвещение налогоплательщиков в вопросах их прав и обязанностей. В этом также может помочь прозрачность.

28. Она представляет собой ценный инструмент для обеспечения подотчетности правительства перед гражданами и всеми заинтересованными сторонами, хотя сама по себе прозрачность этого не обеспечивает. Одно дело — иметь доступ к информации о неправомερных или неэффективных действиях правительства, и совсем другое — иметь законные средства для того, чтобы добиваться изменений. Поэтому чтобы прозрачность бюджета давала результат, не только правительство должно действовать ответственно, но и граждане должны видеть и понимать процессы и результаты. В этой связи важность приобретает динамический переход от источника (правительство) к получателю (граждане), который иногда называют «активным раскрытием информации»⁶.

29. Дэвид Хилд различает «номинальную» прозрачность, в которой основное внимание уделяется хорошим результатам по индексам финансовой прозрачности многих международных организаций и наличию законов о свободе информации и соответствующих структур, и «эффективную» транспарентность, т.е. публикацию финансово-налоговой информации⁷. Поэтому для финансовой прозрачности, как правило, требуются: а) надлежащая финансовая отчетность и подотчетность; б) своевременное представление отчетов широкой общественности; в) строгий контроль и надзор для обеспечения выполнения формальных требований; г) координация бюджетных, бухгалтерских и финансовых отчетов; и е) открытый характер всего процесса.

30. Одним из наиболее распространенных инструментов, применяемых для измерения прозрачности бюджета, является индекс открытости бюджета, который готовится Международным бюджетным партнерством. Согласно данным последних исследований, прогресс в этой области невелик: в 2017 году средний показатель для 115 опрошенных стран составлял 43 балла из 100, в то время как в 2015 году он равнялся 45 из 100. Особенно заметное снижение бюджетной прозрачности зарегистрировано в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, где в период с 2015 по 2017 год средний показатель снизился на 11 баллов. В других регионах наблюдается небольшой рост или спад, за исключением стран Азии, где средний показатель значительно вырос. Вместе с тем расчеты свидетельствуют о том, что при текущих темпах улучшения положения в этом плане для достижения хотя бы среднего уровня бюджетной прозрачности в большинстве стран потребуется период, равный сроку смены одного поколения другим.

31. Уровень прозрачности бюджета определяется не только транспарентностью и всеохватностью процесса бюджетирования (т.е. кто участвует в подготовке бюджета и определяет приоритеты в бюджетно-налоговой области; частота проведения ревизионных проверок; достоверность, понятность и полнота финансовых материалов), но также и пробелами и недостатками в бюджетно-налоговой практике, в частности в том, что касается внебюджетных фондов,

⁶ Richard Oliver, *What is Transparency?* (New York, McGraw-Hill, 2004).

⁷ David Heald, "Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice", *Public Administration*, vol. 81, No. 4 (November 2003).

налоговых издержек, квазиналоговой деятельности, а также условных и будущих обязательств. Эти инструменты следует применять с осторожностью.

32. Привлечение внебюджетных средств — это, возможно, самый распространенный способ мобилизации целевых поступлений и расходования средств без надлежащего контроля со стороны ревизионных органов и парламента. Обычно эти фонды создаются таким образом, чтобы вышестоящие инстанции, ответственные за принятие решений, могли распоряжаться финансовыми ресурсами по собственному усмотрению, что часто способствует круговой поруке и коррупции. Чаще всего с предложениями о создании таких фондов выходят отраслевые министерства, пытаясь избежать контроля со стороны министерства финансов (органов финансового контроля) во время цикла расходования средств на этапе исполнения бюджета. Есть, однако, области политики, в которых наличие таких целевых фондов играет первостепенную роль. Примером могут быть экологические фонды, в которых целевые поступления, собираемые в виде экологических налогов, по идее должны направляться исключительно на защиту окружающей среды, а не использоваться для устранения дефицита по текущим расходам.

33. Повысить прозрачность и открытость бюджета можно с помощью двух конкретных инструментов: бюджетирования, основанного на принципах участия (о котором говорилось выше), и бюджетирования, ориентированного на результаты выполнения работы. Бюджетирование, ориентированное на результаты, предполагает увязку финансирования организаций государственного сектора с результативностью их деятельности при систематическом использовании информации о результативности и данных ее анализа. Если использовать такое бюджетирование эффективно и с учетом интересов всех сторон, то оно может укрепить доверие к общественным институтам и повысить степень удовлетворенности клиентов (граждан). Потенциально оно также может заставить органы власти более чутко прислушиваться к потребностям и предпочтениям граждан и активнее отчитываться перед ними об эффективности распределения ресурсов и оказания услуг. Государственные органы могут получить ценные знания о потребностях заинтересованных сторон, чтобы с опорой на них принимать обоснованные решения и определять первоочередные статьи расходов, благодаря чему граждане смогут вносить собственные предложения относительно контроля государственных расходов и голосовать за предлагаемые альтернативные решения.

34. Однако если число предлагаемых альтернативных решений ограничено, то результаты голосования могут не отражать реального интереса общественности.

Бюджетирование, основанное на принципе участия, — это пример прямой демократии применительно к составлению бюджетов. Оно дает гражданам возможность узнать, как действуют органы государственного управления, а также проводить обсуждения и дискуссии по вопросу о выделении государственных ассигнований и оказывать влияние на этот процесс. Оно позволяет просвещать, повышать активность и инициативность граждан, а также четче сформулировать установку на осуществление ответственного управления. Большая степень прозрачности и подотчетности, достигаемая благодаря составлению бюджета при участии широкого круга заинтересованных сторон, помогает бороться с неэффективностью работы органов власти, а также с круговой порукой, протекционизмом и коррупцией⁸.

⁸ Anwar Shah, ed., “Overview” in *Participatory Budgeting* (Washington, D.C., World Bank, 2007).

35. Рекомендуется переходить к бюджетированию, ориентированному на результаты выполнения работы, как транспарентному методу выделения государственных ресурсов, поскольку при традиционном подходе к составлению бюджета указываются лишь статьи расходов, но не раскрываются результаты, которые должны быть достигнуты за счет освоения выделенных средств. Бюджетирование, основанное на принципе обеспечения результативности, призвано устранить этот пробел путем уведомления всех заинтересованных сторон о целях расходования средств государственными органами. При таком подходе к составлению бюджета задаются следующие вопросы: «Каков будет результат освоения выделенных средств?» «Что получают граждане в обмен на свои деньги?» Ожидается, что основное внимание при этом переключится с вводимых ресурсов на получаемые конкретные и/или общие результаты, и вместо вопроса: «Сколько денег я получу?» будет задаваться вопрос: «Чего я должен добиться, чтобы получить эти деньги?».

36. В большинстве развитых стран накоплен как положительный, так и отрицательный опыт использования систем составления планов, программ и бюджетов с момента их появления свыше 50 лет назад. Однако многие развивающиеся страны реализуют их в обязательном порядке, зачастую для того, чтобы соответствовать стандартам, устанавливаемым международными донорами. Порой из-за ограниченных возможностей в плане перехода к практике бюджетирования, ориентированного на результаты выполнения работы, оно становится просто бюрократической формальностью, не дающей никаких реальных результатов.

D. Децентрализация в налогово-бюджетной сфере

37. Как правило под децентрализацией в налогово-бюджетной сфере понимают передачу полномочий, связанных с мобилизацией поступлений в государственный бюджет и принятием решений о расходах и займах субнациональным органам власти. Органы государственного управления на субнациональном уровне обычно обладают широкими полномочиями в плане принятия таких решений в системах, в которых функции принятия решений в той или иной степени были переданы выборным субнациональным органам власти. Эта сфера полномочий достаточно ограничена в тех децентрализованных системах, где субнациональные органы власти подотчетны центральным, и чиновники на местах зачастую назначаются из центра, а не избираются народом.

38. Децентрализация (передача полномочий на принятие решений органам власти субнациональных уровней) и децентрализация в налогово-бюджетной сфере (передача функций расходования средств и источников финансирования органам власти субнациональных уровней) обычно, хотя и не всегда, связаны с повышением качества управления в том, что касается верховенства права, борьбы с коррупцией, транспарентности и подотчетности. Некоторые считают, что передача исключительного права на расходование средств и мобилизацию ресурсов органам, действующим на субнациональных уровнях, может способствовать обеспечению подотчетности, укреплению социального капитала и активизации участия в общественно-политической жизни. Помимо этого, имеются свидетельства того, что децентрализация в налогово-бюджетной сфере влияет на макроэкономическую стабильность, особенно на структуру финансирования субнациональных расходов. Так, децентрализация в налогово-бюджетной сфере, которая предполагает замещение отчислений из государственного бюджета поступлениями, мобилизуемыми на субнациональном уровне, приводит к снижению дефицита государственного бюджета и отношения объема расходов к валовому внутреннему продукту (ВВП).

39. В последние два десятилетия параллельно с глобализацией свои усилия в целях проведения децентрализации в налогово-бюджетной сфере активизировали субнациональные органы власти, стремящиеся усилить контроль за доходами и/или расходами. С аналогичной инициативой могут выступить и центральные органы власти, с тем чтобы переложить с себя часть ответственности за мобилизацию поступлений в государственный бюджет. Так или иначе, самое важное здесь то, что ресурсы, выделяемые центральными органами власти субнациональным, одновременно являются расходами (для центральных органов) и доходами (для получающих их органов на местах). Из-за этого часто возникают разногласия по вопросу о том, как оптимизировать распределение ресурсов (т. е. какую формулу применять при распределении денежных средств), даже если все соглашаются, что эту функцию будут выполнять центральные органы власти.

40. При децентрализации деятельности в налогово-бюджетной сфере эффективное распределение ресурсов между национальными и субнациональными органами управления обычно зависит, в частности, от способности субнациональных органов обеспечивать поступления в госбюджет и выполнять планы расходования средств, от структур местного самоуправления, а также от степени согласованности позиций центральных и субнациональных органов власти в вопросах организации налогово-бюджетной системы в целом.

41. С этим же связан вопрос о субнациональных стратегиях привлечения заемных средств, который при этом является совершенно самостоятельным. Когда у субнациональных органов управления появляется больше полномочий в части, касающейся доходов и расходов, у них также появляется возможность самостоятельно привлекать заемные средства. Если центральные органы управления не в состоянии регулировать привлечение заемных средств на субнациональном уровне и осуществлять надзор за ним, это может привести к серьезным налогово-бюджетным проблемам. Так, в некоторых странах субнациональные органы власти привлекают заемные средства в объеме, значительно превышающем рекомендованный, вследствие чего центральным властям приходится вмешиваться для оказания им финансовой помощи.

42. Несмотря на социальные, экономические и политические выгоды, децентрализация в налогово-бюджетной сфере при определенных обстоятельствах может приводить к неэффективному распределению ресурсов, неудовлетворительной подотчетности и плохому управлению, например, когда между органами управления разного уровня нет четкого разделения функций расходования средств и мобилизации поступлений. В отдельных случаях децентрализация в налогово-бюджетной сфере может даже приводить к росту коррупции. Поэтому необходимо проявлять осторожность при оценке преимуществ децентрализации и подготовке соответствующих выводов, особенно в условиях, характеризующихся ограниченной степенью подотчетности и транспарентности, а также слабым институциональным потенциалом.

43. Децентрализация в налогово-бюджетной сфере связана с определенными компромиссами. Зачастую страны с переходной экономикой оказываются в ситуации, когда им необходимо упорядочить положение в налогово-бюджетной сфере (обычно вследствие эффективной реализации государственных инвестиционных программ) и одновременно передать налогово-бюджетные полномочия субнациональным органам управления. В этой связи возникает проблема поддержания баланса между необходимостью определить уровень и порядок распределения расходов и доходов в рамках программы оздоровления бюджета на общенациональном уровне и автономией в налогово-бюджетной сфере на субнациональном уровне.

44. Достижение баланса в среднесрочной и долгосрочной перспективе без ущерба для преимуществ децентрализации в налогово-бюджетной сфере возможно. Децентрализацию можно адаптировать с учетом различных уровней институциональной готовности. Вопрос заключается не в том, проводить децентрализацию в налогово-бюджетной сфере или нет, а в том, как это делать (т. е. какими темпами и методами). Эмпирические данные, полученные из Европы, свидетельствуют о том, что децентрализация связана с улучшением бюджетных результатов в странах со средним уровнем дохода и эффективным государственным управлением. Имеется также ряд доказательств того, что в странах с высоким и средним уровнями доходов, несмотря на передачу многих налогово-бюджетных функций субнациональным органам управления, бюджетный контроль поддерживается с помощью различных стимулов, правил и механизмов координации действий органов власти разных уровней при одновременном обеспечении надлежащего планирования и контроля.

45. В этой связи может быть полезным принять комплекс принципов децентрализации в налогово-бюджетной сфере. В числе прочих к таким принципам могут относиться следующие: а) умелое использование преимуществ и преодоление проблем; б) оценка институциональной готовности и выбор соответствующего уровня децентрализации в налогово-бюджетной сфере; в) достижение компромиссных решений; г) обеспечение бюджетно-финансовой ответственности/эквивалентности в отношении необходимости принимать решения о расходовании средств на административном уровне, ответственном за финансирование данных расходов; е) учет принципа субсидиарности, согласно которому та или иная государственная функция возлагается на вышестоящие органы власти только в том случае, если она не может эффективно выполняться нижестоящими органами; ф) содействие равенству/устранению неравенства, согласно которому налогово-бюджетная политика должна устранять (региональные) различия, появившиеся из-за различий в налоговых базах и потребностях в расходовании средств, и г) акцентирование важности бюджетной автономии, предполагающей независимость низовых органов власти при принятии решений и реализации исполнительных полномочий.

46. Одной из самых смелых попыток содействовать децентрализации в налогово-бюджетной сфере стала Европейская хартия местного самоуправления, подписанная 47 странами. В статье 9 Хартии основные нормы децентрализации в налогово-бюджетной сфере определяются следующим образом:

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, иметь достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.
2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.
3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.
4. Финансовые системы, которые являются источником ресурсов, поступающих в распоряжение местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за динамикой расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует введения в действие процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки последствий неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.
6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.
7. Предоставляемые местным органам самоуправления безвозмездные субсидии, по возможности, не должны предназначаться на цели финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно ущемлять основной свободы органов местного самоуправления — свободы выбора политики в области их собственной компетенции.
8. Для заимствования средств в целях осуществления капиталовложений местные органы самоуправления должны иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала с учетом предусмотренных в законодательстве ограничений.

Е. Незаконные финансовые потоки и мобилизация национальных ресурсов: укрепление систем налогового-бюджетного регулирования

47. Приняв цели в области устойчивого развития, мировое сообщество признало, что коррупция и незаконные перечисления денежных средств из развивающихся стран способны подорвать устойчивое развитие, поскольку приводят к сокращению объема ресурсов на финансирование наиболее важных государственных услуг, уменьшению инвестиционной привлекательности стран и снижению их экономического потенциала, а также ослаблению доверия между гражданами и государством. Коррупция, взяточничество, хищение средств и уклонение от уплаты налогов ежегодно обходятся развивающимся странам примерно в 1,26 трлн долл. США; этих денег хватило бы, чтобы вырвать из тисков нищеты тех, кто живет менее чем на 1,25 долл. США в день, по крайней мере на шесть лет⁹. Задача 16.4 в рамках Целей в области устойчивого развития предусматривает, что необходимо значительно уменьшить незаконные финансовые потоки к 2030 году, и таким образом обеспечивается увязка между сокращением незаконных финансовых потоков и устойчивым развитием.

48. Кроме того, определив Цели в области устойчивого развития, международное сообщество признало необходимость принятия срочных мер для мобилизации, перенаправления и раскрытия преобразующего потенциала существенного объема частных ресурсов для достижения устойчивого развития. Борьба с незаконными финансовыми потоками (задача 16.4) предполагает, помимо прочего, создание эффективных учреждений на национальном уровне (задача 16.a) и организацию эффективного руководства ими. Государственному сектору необходимо определить четкое направление деятельности, осуществлять анализ и мониторинг нормативно-правовых рамок и положений, а также систем стимулов, позволяющих привлекать инвестиции и способствующих устойчивому

⁹ См. www.un.org/sustainabledevelopment/ru/peace-justice.

развитию. Необходимо укреплять национальные механизмы надзора, в том числе органы финансового контроля и надзорные функции законодательных органов. Для того чтобы бороться с незаконными финансовыми потоками, также требуются тесные международные партнерские отношения с правительствами других стран, частным сектором и гражданским обществом, строящиеся на четких принципах и ценностях, общем видении и целях, в центре которых — интересы человека и планеты, с акцентом на важность мобилизации национальных ресурсов и потенциала в плане сбора налогов и обеспечения других поступлений (задачи 17.17 и 17.1).

49. Сегодня одна из главных сложностей в деле осуществления Целей в области устойчивого развития заключается в необходимости осуществить «перезагрузку» системы финансирования развития таким образом, чтобы одним из ее важнейших элементов стала мобилизация национальных ресурсов. Налогово-бюджетное регулирование является важной частью общих усилий, прилагаемых с целью повысить эффективность мобилизации ресурсов и финансирования развития. Для укрепления налоговой базы развивающихся стран требуется сократить незаконные финансовые потоки. Согласно отчетам негосударственного исследовательского института «Глобальная финансовая безупречность», незаконные финансовые потоки увеличились в 2005–2014 годах в среднем в пределах от 8,5 до 10,1 процента и их объем в развивающихся странах в 2014 году достиг 2–3,5 трлн долл. США, после чего он продолжал расти до 2016 года¹⁰. Махинации со счетами в торговле — это основное поддающееся измерению средство незаконного перевода денег в развивающиеся страны и из них: на долю таких махинаций приходится в среднем 87 процентов всех исходящих незаконных финансовых потоков¹¹.

50. В абсолютном выражении некоторые страны могут и не демонстрировать значительных незаконных финансовых потоков по сравнению с другими странами, однако в относительном выражении их влияние заслуживает внимания. Например, в период 2008–2012 годов из Эфиопии в среднем в год выводилось 3,55 млрд долл. США, что равнялось 1355 процентам прямых иностранных инвестиций в страну; в Никарагуа незаконные исходящие финансовые потоки составляли 20,4 процента национального ВВП, или в среднем 1,9 млрд долл. США в год; в Замбии исходящие финансовые потоки равнялись 24,1 процента общего торгового оборота, или в среднем 3,1 млрд долл. США, а незаконные финансовые потоки из Руанды составляли 51,7 процента от общих налоговых поступлений, или 402 млн долл. США в год¹².

51. Международный валютный фонд признает, что незаконные финансовые потоки способны в значительной степени влиять на экономическую стабильность в стране и на глобальную финансовую систему в целом, поскольку они истощают валютные резервы, снижают налоговые поступления и сокращают доходы государства. Из-за них ресурсы не направляются на общественные нужды и может снижаться объем ликвидного капитала для частных инвестиций. Они также могут способствовать криминальной деятельности, подрывая

¹⁰ Matthew Salomon and Joseph Spanjers, “Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014”, Global Financial Integrity, 2017. Доступно по адресу: www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf.

¹¹ Marc Herkenrath, “Illicit flows and their developmental impacts: an overview”, in *International Development Policy*, vol. 5, No. 3 (2014). Доступно по адресу: <http://journals.openedition.org/poldev/1863>.

¹² Joseph Spanjers and Håkon Frede Foss, “Illicit financial flows and development indices: 2008–2012”, Global Financial Integrity, 2015. Доступно по адресу: www.w-t-w.org/en/wp-content/uploads/2015/06/Illicit-Financial-Flows-and-Development-Indices-2008-2012.pdf.

верховенство права и политическую стабильность в стране. Наконец, дестабилизирующие незаконные потоки могут негативно сказываться на экономике в целом.

52. Имеющиеся данные не позволяют с точностью измерить незаконные финансовые потоки, однако это не должно служить препятствием для борьбы с ними. Согласно данным немногих имеющихся источников, основная часть незаконных финансовых потоков приходится на долю махинаций с ценообразованием в торговле и злоупотреблений трансфертным ценообразованием. В связи с этим для борьбы с эрозией налоговой базы особую важность приобретают выявление и устранение конкретных стимулов, влияющих на связанные с торговлей незаконные финансовые потоки, а также соответствующие изменения в нормативной базе. Это также является условием получения дополнительных национальных ресурсов для финансирования Целей в области устойчивого развития¹³.

53. Для борьбы с незаконными финансовыми потоками необходимо активное международное сотрудничество и координация действий развитых и развивающихся стран с привлечением частного сектора и гражданского общества. В октябре 2015 года Комитет по экономическим и финансовым вопросам (Второй комитет) Генеральной Ассамблеи совместно с Экономическим и Социальным Советом провел заседание по теме «Незаконные финансовые потоки и финансирование развития в Африке». В ходе заседания незаконные финансовые потоки были определены в качестве одной из приоритетных областей, в которых необходимо обеспечить согласованность политики в интересах достижения целей устойчивого развития.

54. Всехватный характер незаконных финансовых потоков диктует политикам и прочим заинтересованным сторонам необходимость применять стратегический подход, комплексно оценивая потенциальные компромиссы и возможности взаимодействия. Придерживаясь такого подхода, органы власти могут принимать обоснованные решения и действенные меры для:

- a) определения видов, масштаба и рисков незаконных финансовых потоков, а также повышения информированности о них;
- b) рассмотрения ситуативных факторов, способствующих таким потокам;
- c) повышения согласованности внутри национальных и международных нормативно-правовых систем и между ними (вертикальная согласованность);
- d) анализа наиболее важных факторов взаимодействия в рамках экономических, социальных и экологических областей в целях борьбы с незаконными финансовыми потоками (горизонтальная согласованность).

III. Выводы и рекомендации

55. В Аддис-Абебской программе действий подчеркивается, что рациональные, эффективные и действенные общенациональные и субнациональные комплексные системы налогово-бюджетного регулирования являются неперенным условием мобилизации ресурсов для достижения Целей в области устойчивого развития. Налогово-бюджетная политика и системы налогово-бюджетного регулирования — это залог устойчивого и сбалансированного роста, особенно в

¹³ См. <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/curbing-illicit-financial-flows.html>.

условиях высокой неопределенности и ограниченности бюджетных средств. Отсутствие комплексных систем налогово-бюджетного регулирования и сводных бюджетов может представлять дополнительную проблему в виде «дублирования систем», когда национальные и субнациональные процессы составления бюджета конфликтуют друг с другом, что приводит к неэффективному управлению поступлениями и расходами, становится причиной появления противоречивых данных и неоднозначной информации, а это отрицательно сказывается на управлении поступлениями и задолженностью.

56. Мобилизация бюджетных средств и повышение эффективности национального налогово-бюджетного регулирования зависит от вовлечения в процесс составления бюджета всех соответствующих заинтересованных сторон. Подготовкой, принятием, исполнением и контролем бюджетов должно заниматься не только министерство финансов (казначейство). Необходима также координация действий заинтересованных сторон и их вовлечение в процесс бюджетирования.

57. В налогово-бюджетном регулировании и составлении бюджета, помимо министерства финансов (казначейства), должны активно участвовать такие государственные субъекты, как структурные подразделения, анализирующие эффективность расходования средств, учреждения, занимающиеся налогово-бюджетной политикой, финансовые советы и надзорные органы. Также необходимо привлекать и крупных негосударственных субъектов, в том числе представителей бизнеса и общественных организаций. Важную роль должны играть средства массовой информации, объективно и непредвзято информируя общественность и другие заинтересованные стороны. Все они, получив возможность выражать свое мнение, должны пользоваться этим осознанно и ответственно, учитывая то воздействие, которое их нормотворческие действия окажут на другие поколения. С этой целью приоритетное значение должно придаваться гражданскому воспитанию.

58. Необходимо постепенно повышать прозрачность государственных бюджетов. Прозрачность предшествует подотчетности органов налогово-бюджетного регулирования, но сама по себе еще не обеспечивает подотчетности. Повышение подотчетности органов власти, особенно в развивающихся странах, — это сложная и насущная проблема. Первым шагом на пути к ее решению может стать повышение финансовой грамотности населения.

59. Также может помочь доступ к информации о государственных экономических операциях и финансовых показателях, но лишь в том случае, если у людей есть полноценный доступ к средствам борьбы с коррупцией и нецелевым расходованием бюджетных средств. Во многих развивающихся странах институт финансовой прозрачности лишь начинает формироваться, и процесс его становления могут замедлить такие инструменты налогово-бюджетной политики, как внебюджетные средства, налоговые издержки, квазиналоговая деятельность, а также условные и будущие обязательства. Использование этих инструментов необходимо сократить до минимума.

60. Привлечение внебюджетных средств — это, возможно, самый распространенный способ мобилизации целевых поступлений и расходования средств без надлежащего контроля со стороны органов финансового контроля и законодательной власти. Обычно эти фонды создаются таким образом, чтобы вышестоящие инстанции, ответственные за принятие решений, могли распоряжаться фондовыми средствами по собственному усмотрению, что способствует круговой поруке и коррупции.

61. Широко распространено мнение о том, что бюджетирование, основанное на принципе участия, полностью меняет подход общественности к контролю

государства и, как следствие, способствует разработке политических мер путем борьбы с неравенством и предотвращения воздействия частных сторон на общественные дела. Его необходимо использовать чаще, особенно на субнациональном уровне. Благодаря бюджетированию, основанному на программах и на принципе обеспечения результативности, налогоплательщики могут лучше понимать, каким образом расходуются бюджетные средства для достижения результатов. Механическое составление чрезмерно сложных бюджетов может не давать результатов, в то время как видимые и осязаемые связи между приоритетами и результатами могут быть чрезвычайно важны. Участвуя в подготовке государственного бюджета, гражданское общество может лучше понимать бюджетные и финансовые ограничения, что в свою очередь приводит к лучшему пониманию компромиссов, неизбежных в процессе бюджетирования. Законодатель должен воспринимать участие гражданского общества не как угрозу, а как возможность для взаимовыгодного сотрудничества.

62. Следует продолжать децентрализацию и децентрализацию в налогово-бюджетной сфере, учитывая их потенциальные преимущества. Принципы децентрализации в налогово-бюджетной сфере определены международными организациями, однако их реализацию, в том числе темпы и методы децентрализации в налогово-бюджетной сфере, необходимо адаптировать под различные уровни институциональной (и общей) готовности.

63. Незаконные финансовые потоки способны подорвать потенциал любой страны в налогово-бюджетной сфере и негативно отразиться на государственном управлении. Страны должны определять источники таких потоков, повышать информированность о видах, масштабе и рисках незаконных финансовых потоков; рассматривать ситуативные факторы, способствующие им, создавать согласованные национальные и международные нормативно-правовые системы (вертикальная согласованность) и учитывать основные экономические, социальные и экологические меры борьбы с незаконными финансовыми потоками (горизонтальная согласованность).

64. Хорошо продуманные и структурированные системы налогово-бюджетного регулирования на национальном и субнациональном уровнях могут стать импульсом, способствующим прозрачности и подотчетности, путем: а) укрепления общественных организаций и внедрения открытых и прозрачных процессов бюджетирования; б) содействия институциональным реформам, например, независимости судебной системы, аудиторских судов, таможенных органов и центробанка; в) создания комиссий по борьбе с коррупцией и незаконными финансовыми потоками; г) укрепления потенциала кредитно-финансовых институтов и механизмов, обеспечивающих сбор поступлений, а также наращивания потенциала государственных структур, ответственных за добычу полезных ископаемых; д) проведения налоговой реформы для расширения налоговой базы и реформирования таможенных процедур в целях борьбы с махинациями в ценообразовании в торговле и е) активизации усилий и мер правоприменения, направленных на борьбу с отмыванием денег.