



Комитет экспертов по государственному управлению

Семнадцатая сессия

Нью-Йорк, 23–27 апреля 2018 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня*

**Подготовка учреждений и стратегий для
осуществления Повестки дня в области
устойчивого развития на период до 2030 года:
наращивание потенциала и эффективная
мобилизация, распределение и использование
бюджетных ресурсов в целях осуществления
Повестки дня на период до 2030 года**

**Наращивание потенциала и эффективная мобилизация,
распределение и использование бюджетных ресурсов
в целях осуществления Повестки дня на период
до 2030 года**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Юраем Немецом в консультации с членами Комитета и Бриджет Катрику и Ламией Мубаед Биссат, для рассмотрения и принятия соответствующих мер.

* E/C.16/2018/1.



Наращивание потенциала и эффективная мобилизация, распределение и использование бюджетных ресурсов в целях осуществления Повестки дня на период до 2030 года

Резюме

В Повестке дня устойчивого развития на период до 2030 года особо отмечено важное значение как национальных, так и международных государственных финансов для деятельности по обеспечению основных услуг и товаров. Значение финансирования и средств осуществления в интересах достижения целей в области устойчивого развития было подчеркнуто в Аддис-Абебской программе действий и далее особо констатировалось в ходе различных дискуссий, проводимых в Организации Объединенных Наций, в том числе в Экономическом и Социальном Совете. Автор стремится обстоятельно проанализировать роль правительств и институтов в эффективной мобилизации и распределении бюджетных ресурсов и управлении им, а также в укреплении потенциала в рамках этого процесса в интересах обеспечения надлежащих средств для поддержки реализации целей в области развития.

Подводя логически последовательную базу, автор резюмирует недавние исторические тенденции, тренды и проблемы в сфере государственных финансов. Наряду со справочной информацией, в докладе приведены уроки, извлеченные из прошлого опыта стран, и соответствующие теоретические выкладки с особым акцентом на структуре и эффективности государственных финансов.

Автор рассматривает налоговые системы, политику и реформы, квалифицируя налоговые поступления в качестве основного источника финансовых средств для государственного сектора. В докладе напоминает об обязанности правительств создавать благоприятные условия для поддержки предприятий и дается характеристика прямого вызова, обусловленного неразвитостью налогово-бюджетного потенциала в странах с низким уровнем дохода. Автор подчеркивает жизненно важное значение повышения эффективности и результативности работы правительств по распределению ресурсов и указывает на такие проблемы, как политическое вмешательство в эту политику. Управление ресурсами рассматривается как на микроэкономическом, так и макроэкономическом уровнях, и анализируются факторы, препятствующие предотвращению коррупции в сфере государственных закупок, отчетности и учета. В докладе описывается возможный вклад партнерств и участия, электронного управления, надежных механизмов контроля и аудита.

В настоящем документе освещаются некоторые рекомендации по вопросам политики, призванные урегулировать вышеупомянутые вызовы в интересах оказания поддержки успешному достижению целей в области устойчивого развития. Главный посыл всех этих рекомендаций заключается в безотлагательной необходимости принятия правительствами мер по совершенствованию налоговых систем, внедрению современных технологий там, где это необходимо, поощрению использования аналитических инструментов и источников данных, содействию переменам посредством законодательной деятельности, усилению международной помощи странам с низким уровнем дохода и неразвитым налогово-бюджетным потенциалом, проведению эффективной оценки воздействия нормативного регулирования, составлению среднесрочных бюджетных рамок, формированию эффективных государственно-частно-гражданских партнерств, осуществлению надежных мероприятий по борьбе с коррупцией и обеспечению хорошо организованных механизмов подотчетности, включая системы внутреннего и внешнего контроля и аудита в государственном секторе.

I. Введение

1. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года определены 17 целей устойчивого развития, а также руководящие принципы, положения и задачи, касающихся средств ее осуществления. В Повестке дня подчеркивается, что государственные финансы — как отечественные, так и международные — будут играть определяющую роль в предоставлении важнейших услуг и общественных благ. В рамках цели 17 поставлены пять конкретных задач в области финансов; в частности, задача 3 касается необходимости мобилизации дополнительных финансовых ресурсов из самых разных источников для реализации чаяний, воплощенных в Повестке дня на период до 2030 года. Государственные органы и институты играют существенную роль не только в мобилизации, но и в деле эффективного распределения государственных ресурсов и управления ими.

2. Аддис-Абебская программа действий, которая является неотъемлемой частью Повестки дня на период до 2030 года, позволила поставить средства осуществления применительно к целям и задачам в области устойчивого развития в контекст конкретных стратегий и мер, что явилось подтверждением твердой политической приверженности стран преодолению трудностей финансирования и созданию на всех уровнях благоприятных условий для устойчивого развития в духе глобального партнерства и солидарности. На втором форуме Экономического и Социального Совета по последующей деятельности в области финансирования развития, состоявшемся в мае 2017 года в Нью-Йорке, были приняты дополнительные обязательства в отношении политики и вынесены рекомендации, направленные на всеобъемлющее и своевременное обеспечение средств осуществления применительно к целям в области устойчивого развития.

3. Правительства обязались принять самые разнообразные меры по улучшению мобилизации и распределения отечественных ресурсов, а также управлению ими и признали, что меры требуется осуществлять в целом ряде областей. К числу таких областей относятся: поощрение здоровой экономической, социальной и экологической политики; повышение транспарентности процессов составления бюджетов и расширение участия в них; обеспечение справедливости, результативности и эффективности налоговых систем; борьба с коррупцией и усиление транспарентности и подотчетности корпоративного сектора и институтов государственного управления; укрепление национальных механизмов надзора; поддержка национальных и региональных банков развития; и укрепление технического, финансового и технологического потенциала муниципалитетов и других органов местного самоуправления.

4. Цель настоящего доклада заключается в анализе роли правительств и институтов в обеспечении эффективной мобилизации и распределения бюджетных ресурсов, а также эффективного управления ими и в укреплении потенциала этого процесса в интересах предоставления надлежащих средств осуществления в поддержку целей в области устойчивого развития.

II. Тенденции в части расходования государственных средств

5. После Второй мировой войны некоторые развитые страны начали увеличивать расходование средств государственного бюджета. Эта тенденция к росту государственных расходов продолжалась до начала 80-х годов XX века. Так, например, в Швеции, которая нередко квалифицируется в качестве социально-

демократического государства всеобщего благоденствия, государственные расходы выросли приблизительно с 20 процентов от валового внутреннего продукта (ВВП) в 1950 году до более чем 60 процентов ВВП в 1980 году. Либерально-демократическое государство Соединенные Штаты Америки занимали приблизительно такую же стартовую позицию, но пиковый уровень их государственных расходов составил порядка 35 процентов от ВВП¹.

6. Исходя из этой тенденции можно было бы предположить, что рост государственных расходов продолжится до отметки 60–80 процентов ВВП. Тем не менее, эта тенденция вряд ли сохранится, и в сфере государственных финансов могут произойти некоторые крупные изменения. В числе других проблем, связанных с функционированием государства, сохраняющийся рост государственных расходов привел в 80-х годах прошлого века к распространению в таких странах, как Австралия, Новая Зеландия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты, новой идеологии государственного управления².

7. В период после 80-х годов XX века отношение государственных расходов к ВВП оставалось стабильным. Эта тенденция сохранялась вплоть до финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов. В 2009 году в мировой экономике, и в частности в экономически развитых странах, произошел глубокий спад. Смещение акцента в расходовании средств в сфере государственных финансов получило название «фискализации» финансового кризиса.

8. В порядке реагирования на кризис было принято несколько мер, включая увеличение ресурсной базы Международного валютного фонда и усиление стратегической координации денежно-кредитной политики центральных банков и — в той или иной степени — налогово-бюджетной политики национальных правительств. Центральные банки, в том числе Европейский центральный банк, периодически снижали процентные ставки до беспрецедентно низкого уровня, но в сочетании с политикой количественного смягчения это по сути означало увеличение денежной массы. Для достижения этой цели центральные банки приобретали такие активы, как государственные и корпоративные облигации, за деньги, которые они сами же и создавали. За счет продажи активов финансовые учреждения далее зарабатывали деньги, которые были созданы центральным банком, в результате чего происходило увеличение общей денежной массы. По существу, результатом всего этого являлось налогово-бюджетное стимулирование. Цель состояла в том, чтобы обеспечить экономический подъем с помощью налогово-бюджетного стимулирования в виде кредитования и количественного смягчения. Однако эти меры не следует рассматривать в качестве классического налогово-бюджетного стимулирования по Кейнсу, поскольку значительная часть денежной массы, создавалась для оказания помощи проблемным фирмам и финансовому сектору, а не для стимулирования инвестиций.

9. Принимались энергичные меры государственного регулирования для преодоления последствий экономического кризиса, таких как сокращение государственных доходов в период экономического кризиса, наряду с такими долгосрочными факторами, обуславливающими нестабильность государственных финансовых систем, как, например, готовящиеся пенсионные реформы и увеличение расходов на здравоохранение, что порождало целую массу налогово-бюджетных диспропорций. Греция стала первой страной, в которой ситуация стала

¹ Stephen J. Bailey, *Strategic Public Finance* (London, McMillan, 2003).

² Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2011). С материалом можно ознакомиться по адресу: <https://doi.org/10.1177/0020852312437323..>

критической, что можно объяснить состоянием ее государственных финансов до кризиса. С аналогичными проблемами сталкивались и некоторые другие страны.

10. Правительства большинства стран отреагировали на начальном этапе, пока их экономика все еще находилась в состоянии рецессии, посредством увеличения налогов и сокращения расходов. Однако классическая антициклическая налогово-бюджетная политика предполагает сокращение расходов и повышение налогов в период подъема и увеличение расходов и снижение налогов в период рецессии.

11. Что касается расходов, то большая часть мер сводилась к массивному (всеохватному) сокращению расходов, что давало краткосрочные результаты, в то время как меры повышения эффективности, которые могли бы дать долгосрочные результаты, в большинстве случаев игнорировались.

III. Распределение государственных средств и управление государственными расходами

12. Объем и структура государственных расходов и их воздействие на экономический рост и социально-экономическое развитие являлись предметом теоретических дискуссий в экономической науке с самого начала ее существования и до сих пор не утратили своей актуальности в нынешних условиях. Результаты таких исследований показывают, что проблема заключается не столько в сумме расходов, сколько в их структуре и эффективности.

13. Одна из идей, касающихся государственного финансирования, заключается в необходимости сокращения сферы влияния государства. Аргумент в пользу этого вытекает из простого анализа данных и показателей, касающихся ВВП и отношения государственных расходов к ВВП. Даже если при формальном толковании результатов такого анализа можно сделать вывод о том, что страны с наиболее развитым производством вынуждены или должны иметь небольшой по размеру государственный сектор, такое упрощение не следует квалифицировать в качестве нормы.

14. Что же касается структуры государственных расходов, то результаты исследований на тему эффективности расходования государственных средств в некоторых сегментах государственного сектора, в частности в сфере образования и здравоохранения, свидетельствуют о важном значении таких расходов для социально-экономического развития, но только до определенной степени. Такие результаты показывают, что соотношение между государственными расходами и социально-экономическим развитием не является линейным. Дальнейшее увеличение государственных расходов сверх некоего порогового уровня расходования государственных средств позволит получить лишь небольшую отдачу в плане социально-экономического развития. Так, например, в сфере образования государственное финансирование 40 процентов расходов каждой типологической группы университетов может стимулировать общий рост национальной экономики, но государственное финансирование 70 процентов расходов может перегрузить администрацию и стать уже контрпродуктивным — в зависимости от конкретных условий. Проведенные исследования свидетельствуют также о том, что не существует какого-то одного единообразного или оптимального уровня государственных расходов в соответствии с предложенной в них классификацией функций правительства³. С одной стороны, слишком малый объем расходов ограничивает общие возможности достижения устойчивого развития и

³ Более подробно см. информацию Статистического отдела: по адресу <https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>.

защиты основных прав человека, а с другой стороны, слишком большие расходы могут оказаться просто неэффективными.

15. Сегодня мировая экономика уже более не сокращается, однако это не означает, что эффективные меры по мобилизации и улучшению распределения государственных ресурсов и совершенствованию управления ими утратили свою актуальность. Необходимо принять критически важные меры для решения глобальных проблем государственного сектора, таких как старение населения и рост расходов на медицинское обслуживание, а также для повышения жизнестойкости и обеспечения устойчивости.

16. Можно было бы рассмотреть и необходимость реформирования и развития пенсионных систем в тех случаях, когда это уместно. В развивающихся странах проблема заключается в гарантировании приемлемой социальной защиты лиц пенсионного возраста, в то время как в развитых странах главным для пенсионных систем является обеспечение основных экономических предпосылок их долгосрочной жизнеспособности.

17. В части реформирования систем здравоохранения основной акцент можно было бы сделать на обеспечении всеобщего охвата медико-санитарными услугами всего населения, что, собственно, и предусматривают цели в области устойчивого развития. Решить столь комплексную задачу можно за счет достаточного финансирования, обеспечить которое зачастую можно только путем сочетания государственных и частных ресурсов на основе принципов солидарности, справедливости в области охраны здоровья и общего блага. Такое решение затрудняется в странах, где здравоохранение финансируется преимущественно за счет частных средств.

18. Преобладающие тенденции в области государственных финансов в развивающихся и развитых странах не одинаковы. Поэтому изыскивать решение в каждом конкретном случае следует индивидуально. В развивающихся странах одной из главных проблем является дефицит отечественных государственных ресурсов для финансирования основных функций государства и предоставления основных государственных услуг.

Проблема неразвитого налогово-бюджетного потенциала в странах с низким уровнем дохода

19. Для стран с низким уровнем дохода, особенно наименее развитых стран, зачастую характерна неразвитость потенциала в части получения налоговых поступлений. Существует ряд факторов, способствующих возникновению такой ситуации. Ключевым фактором является низкая экономическая эффективность, выражающаяся в показателе ВВП на душу населения. По данным Всемирного банка за 2016 год, имеется значительное число стран с низким уровнем дохода и показателем ВВП на душу населения менее 500 долл. США, такие как Бурунди, Демократическая Республика Конго, Либерия, Малави, Нигер и Центральноафриканская Республика⁴. Уклонение от уплаты налогов и неэффективные системы налогообложения также могут служить важными факторами в этом отношении.

⁴ Всемирный банк, ВВП на душу населения (в текущих ценах в долларах США); с материалом можно ознакомиться по адресу: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

20. Одна из проблем, с которой сталкиваются правительства развивающихся стран, связана также с выполнением распределительной, перераспределительной и регулятивной функций. Так, например, для страны с уровнем дохода менее 5000 долл. США на душу населения не представляется ни осуществимым, ни рациональным затрачивать государственные средства на здравоохранение в объеме свыше 3000 долл. США в год в расчете на душу населения. Совершенно очевидно, что финансовая база некоторых развивающихся стран является недостаточной для обеспечения основных общественных благ и элементарной социальной защиты.

21. Исходя из этого эффективное глобальное финансирование развития имеет существенно важное значение для усилий по обеспечению надлежащего функционирования государственной финансовой системы в развивающихся странах. В Аддис-Абебской программе действий особо отмечено, что «наименее развитые страны как наиболее уязвимая группа стран нуждаются в более интенсивной глобальной поддержке в целях преодоления проблем структурного характера, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года и на пути к достижению целей в области устойчивого развития». Наименее развитые страны представляют собой наиболее уязвимую группу стран. Однако, несмотря на глобальные усилия, предпринимаемые в области финансирования, некоторые развивающиеся страны продолжают сталкиваться с трудностями.

22. Оказание более эффективной и действенной помощи в целях развития остается важной задачей с присущими ей проблемами, такими как дублирование проектов и высокие расходы на управление проектами. Цель обеспечения социальной защиты и предоставления основных государственных услуг для всех не может быть достигнута в развивающемся мире при проведении неэффективной политики в области государственных финансов с учетом ограниченности внутренних ресурсов и глобального финансирования развития. Долгосрочные решения обуславливают необходимость осуществления эффективных мер в области государственных финансов на национальном и местном уровнях.

23. Страны будут должны и далее отдавать приоритет основным услугам, включая образование, здравоохранение и создание рабочих мест, уделяя особое внимание молодежи, женщинам и уязвимым слоям населения. Создание рабочих мест можно рассматривать как критически важную задачу для получения налоговых поступлений в будущем.

IV. Вопросы, связанные с мобилизацией ресурсов

A. Налоговые поступления как основной источник финансовых средств для государственного сектора

24. Комитет впервые рассмотрел вопросы, касающиеся мобилизации ресурсов в контексте достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на своей первой сессии в 2002 году, а вопросы, касающиеся данных о государственных расходах и налогообложения, обсуждались им на его третьей сессии в 2004. Некоторые рекомендации, вынесенные по итогам прошлых дискуссий в Комитете, относились к налоговой политике и налоговой реформе и затрагивали, в частности, определение оптимального уровня и структуры налогов, обеспечение собираемости налогов и налоговое администрирование, предотвращение уклонения от уплаты налогов и «оптимизации» налогов, а также сведение к минимуму прямых и косвенных издержек налогообложения.

25. Эти вопросы актуальны и по сей день. Страны нуждаются в эффективных и справедливых налоговых системах для мобилизации достаточного объема доходов для стимулирования экономического и социального прогресса. Однако к решению этой задачи нет универсального подхода. В разных странах структура и ставки налогов варьируются в зависимости от национальных условий. Следует учитывать местные условия и потребности, не упуская при этом из виду перераспределительную роль налогов.

26. Эффективное и действенное налоговое администрирование является одной из базовых предпосылок реализации налоговой системой своего потенциала в части получения государственных доходов. Система налогового администрирования должна разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивать в максимально возможной степени добровольное соблюдение установленных требований налогоплательщиком и чтобы налоговое законодательство могло осуществляться эффективно, действенно, справедливо и с максимальной степенью добросовестности.

27. Для оценки эффективности налоговой системы могут использоваться три набора показателей: а) показатель несоблюдения, т.е. несоответствие между фактическими и потенциальными поступлениями; б) показатель административных (прямых) издержек налогообложения; и с) показатель (косвенных) издержек налогообложения в части соблюдения.

28. Показатель несоблюдения подвергается систематической оценке некоторыми международными организациями. Например, в последнем докладе Европейского союза о несоблюдении законодательства о налоге на добавленную стоимость⁵ отмечается, что согласно имеющимся данным о налогах на потребление (таких как налог на добавленную стоимость) в 2015 году в странах Европейского союза было утрачено 13 процентов общего объема ожидаемых поступлений от налога на добавленную стоимость (за исключением Кипра).

29. Причины несоблюдения могут различаться между странами. Основной проблемой, сказывающейся на налоговых поступлениях, является занижение доходов в отчетности. Применительно к налогам на потребление зачастую ими являются недостатки политики в виде применения множественных ставок и освобождений, предусмотренных в различных налоговых системах.

30. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁶, соотношение административных издержек налогообложения и собираемости чистых поступлений в странах ОЭСР колеблется от 0,29 процента (показатель Швейцарии в 2013 году) до более чем 3 процента (показатель Болгарии в 2005 году). Оценки административных издержек налогообложения следует использовать только для целей сравнительного анализа в силу методологических проблем и волатильности налоговых поступлений.

31. Расходы на соблюдение норм налогообложения можно оценить только приблизительно, поскольку все их расчеты производятся на основе упрощения и допущений. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что издержки для налогоплательщиков, связанные с выполнением налоговых требований, могут намного превышать фактически уплачиваемые ими суммы налога⁷.

⁵ European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report* (Warsaw, Center for Social and Economic Research, 2017).

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Paris, OECD Publishing, 2017).

⁷ См., например, Juraj Nemec, Pavol Čižmárik and Vladimír Šagát, "An estimation of the compliance costs of Slovak taxation", *Economics and Management*, vol. 20, No. 2 (June 2017).

32. Исходя из вышеприведенного анализа для улучшения систем налогообложения и собираемости налогов необходимо принять меры как на национальном, так и международном уровнях. Расширение международного сотрудничества в вопросах налогообложения в целях предотвращения незаконных финансовых потоков и отмывания денег является сегодня одним из ключевых вопросов. Так, например, инициативы, касающиеся систем обмена информацией по налоговым вопросам могут ограничить возможности «оптимизации» налогов и значительно улучшить показатели собираемости налогов во многих странах.

33. Форум ОЭСР по налоговому администрированию провел детальный анализ текущей ситуации и возможных мер. Особое внимание было уделено, в частности, таким вопросам, как эффективное использование данных на национальном и международном уровнях, управление задолженностью по налогам и методы сведения к минимуму мошенничества с использованием личных данных посредством эффективной регистрации и идентификации. Часть рекомендаций касалась следующего: проведения коллективной работы по возможным вариантам обмена информацией о платежах, производимых сетевыми посредниками по линии «экономики взаимопомощи»; цифровизации налоговых органов с использованием современных технологий, аналитических инструментов и усиленных источников данных; и важности коллективной работы по реализации преимуществ соблюдения, предоставления услуг и снижения бремени для налогоплательщиков.

В. Создание условий для стимулирования роста частного сектора

34. Частная инвестиционная и инновационная деятельность — это один из основных факторов повышения производительности, всеохватного экономического роста и создания рабочих мест. Правительствам рекомендуется создать благоприятные условия для поддержки конкурентоспособных и недискриминационных предприятий. Одним из популярных контрольных показателей, используемых для этой цели, является индекс легкости ведения бизнеса, определяемый Всемирным банком. Всемирный банк ведет также наборы международных данных по еще двум показателям в этой области — качеству регулирования и верховенство права.

35. Одним из неперенных условий эффективного функционирования частного сектора является обеспечение верховенства права. Практика принятия законодательных актов и законов с обратной силой и преобладающая тенденция к введению в действие специальных законов, направленных на преобразование целых секторов экономики и сегментов общества в кратчайшие сроки в некоторых странах, могут создать проблемы в области политики в средне- и долгосрочной перспективе.

36. Существует также и давняя проблема зарегулированности, также известная как бюрократизм. Сокращение чрезмерных бюрократических препон в государственном секторе является ключевым вопросом. Возможными конечными результатами являются эффективное регулирование и низкие издержки соблюдения. Полезными инструментами достижения этой цели могут стать электронные госуслуги.

37. Верховенство права характеризуется наличием целого ряда аспектов. Одним из аспектов является ответственность, которая предполагает, что и государственный сектор, и частные субъекты несут ответственность по закону. Кроме того, принцип справедливости законов предусматривает, что законы должны предаваться гласности и быть четкими, стабильными и справедливыми, а это

означает, что они должны применяться по справедливости и обеспечивать защиту основных прав, включая безопасность граждан и неприкосновенность имущества и некоторые основные права человека.

38. Открытое правительство означает обеспечение доступности, справедливости и эффективности порядка введения в действие, применения и обеспечения соблюдения законов. В основе доступного и беспристрастного порядка урегулирования споров лежит тот принцип, что правосудие должно отправляться своевременно и недискриминационно компетентными, придерживающимися этических норм и независимыми представителями, которые являются доступными, наделены достаточными ресурсами и в полной мере отстаивают интересы обслуживаемых ими групп населения.

V. Вопросы, связанные с мобилизацией ресурсов

A. Повышение эффективности и результативности действий правительства по распределению ресурсов

39. Обеспечение эффективности распределения ресурсов является одной из основных обязанностей правительства. Государственные средства должны расходоваться на достижение значимых результатов, которые связаны с ролью государства в обществе. Тем не менее формирование фактологически обоснованной политики, планомерная разработка программ и оценка политики зачастую не подкрепляются институциональными механизмами и поэтому не являются общепринятой практикой во многих странах.

40. В некоторых странах большая часть решений о распределении ресурсов основывается на политических аргументах, а не на процессах формирования фактологически обоснованной политики. Типичными примерами являются резкие изменения государственной политики после смены правительства и осуществление неэффективных и ненужных мероприятий и политики с целью завоевать популярность без обязательного учета более широкого контекста и общественных интересов.

41. Ожидается, что правительства будут осуществлять сбор и обмен данными и информацией и изыскивать консультативные подходы при разработке и реформе политики. Повышение доступности данных в результате проведения новых исследований и растущей заинтересованности общественности в результатах и последствиях той или иной политики способствовало укреплению способности директивных органов в части определения того, достигают ли государственные инвестиции намеченных результатов.

42. Во многих случаях имеются уже осуществляемые или предлагаемые государственные программы, которые отнюдь не обязательно способствуют общему социально-экономическому благополучию. Некоторые страны до сих пор предоставляют неограниченный доступ к бесплатным государственным ВУЗам. Это может быть расценено как неэффективная государственная политика, поскольку эксперты могут придерживаться того мнения, что высшее образование должно финансироваться за счет сочетания государственных и частных ресурсов.

43. Хотя такие программы могут пользоваться популярностью и могли бы принести определенную пользу значительной группе граждан, может показаться, что они являются излишними ввиду ограниченности государственных ресурсов. В идеале, социальные выгоды от государственных программ должны перевешивать совокупность связанных с ними прямых, косвенных, финансовых и нефинансовых издержек. Для обеспечения этого все существующие государственные

программы должны оцениваться с точки зрения текущих условий, а все предлагаемые государственные расходы должны заблаговременно подвергаться тщательной оценке.

44. В некоторых сценариях существующие и предлагаемые нормативы могут приводить к увеличению финансового бремени как для государства, так и частного сектора. Эта проблема возникает отчасти из-за непроведения оценки воздействия нормативного регулирования или чисто формального подхода к ней во многих странах. Очередные законы и поправки должны приниматься не в силу изменения позиции или интересов членов кабинета министров, а по результатам эффективной оценки воздействия нормативного регулирования.

В. Партнерства и сотрудничество

45. Партнерства, участие и доверие — это ключевые принципы современного управления, которое определяется коллективным взаимодействием и сотрудничеством между представителями государственного и частного секторов в решении социальных проблем⁸. Сегодня употребляются многочисленные термины, такие как государственно-частно-гражданские партнерства, государственно-частные партнерства, многосторонние партнерства, сотрудничество, совместное производство и совместное создание, а это указывает на то, что государство нуждается в партнерах.

46. Партнерство и участие должны относиться не только к предоставлению услуг или демократии, а должны также являться неотъемлемой частью бюджетного процесса на макро- и микроуровнях. Так, например, на местном уровне быстро распространяется практика составления бюджетов на основе широкого участия, которая позволила добиться однозначных успехов в некоторых странах. Более широкое участие всех партнеров и заинтересованных сторон в процессах составления бюджета и расходования средств на всех уровнях является важной и необходимой задачей для всех правительств.

47. Конкретный вопрос в связи с государственно-частными партнерствами заключается в том, что такие проекты носят многоаспектный характер и, следовательно, их успех или неудача должны систематически оцениваться. Основными факторами успеха таких партнерств являются наличие эффективной нормативно-правовой базы, готовность государственного сектора к формированию эффективных партнерств, подготовка эффективных технико-экономических обоснований, надлежащее распределение рисков и эффективные механизмы мониторинга и оценки.

VI. Вопросы управления ресурсами

А. Достижение стабильности в налогово-бюджетной сфере

48. Во многих как развитых, так и развивающихся странах сохраняется неустойчивость государственных финансов. Устойчивость является ключевым элементом в процессе управления государственными финансами как для развитых, так и развивающихся стран. Кредитование возможно, но должно использоваться главным образом для инвестиционных целей, а не для финансирования текущих расходов. Устойчивость государственных финансов, или устойчивость

⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis — Into the Age of Austerity* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2017).

в налогово-бюджетной сфере, заключается в способности правительства продолжать осуществление своей текущей политики в области расходования средств, налогообложения и других смежных областях в долгосрочной перспективе, не создавая при этом угрозы своей платежеспособности или неисполнения некоторых из своих обязательств или запланированных платежей.

49. Ожидается, что правительства будут публиковать среднесрочные бюджетные рамки, которые будут основаны на достоверных прогнозах и будут охватывать какой-то минимальный период (например, три года) и в соответствии с которыми должны строить свою работу все государственные организации. Далее на основе таких среднесрочных бюджетных рамок должны составляться годовые бюджеты.

В. Повышение технической эффективности правительств

50. Меры, принимаемые правительствами в настоящее время, не всегда осуществляются наиболее экономичным и эффективным образом. Имеющиеся исследования свидетельствуют об утрате крупных сумм ресурсов по целому ряду обусловленных конкретными условиями причин. В числе некоторых из наиболее часто упоминаемых примеров следует отметить мошенничество в сфере закупок и активную или пассивную коррупцию в сфере государственных закупок, но при этом существует и много других примеров, в частности, выписка избыточных рецептов на лекарства или принятие излишних мер в области здравоохранения или избыточность персонала или учреждений с дублирующими функциями в системе государственного управления.

51. Повышение технической эффективности действий правительства может быть достигнуто с помощью существующих инструментов. В порядке иллюстрации, меры, возможность принятия которых могли бы рассмотреть правительства, включают в себя, в частности, следующие:

- совершенствование систем государственных закупок, поскольку, как показывают результаты анализа, в этой сфере можно дополнительно сэкономить 1–2 процента ВВП;
- внедрение современных систем бухгалтерского учета на основе метода начислений, которые позволяют получить достоверные данные о реальном экономическом положении государственных органов и дают возможность руководству учетно-калькуляционных подразделений сопоставлять фактические расходы с промежуточными и конечными результатами;
- совершенствование микроэкономического управления финансами с помощью бюджетирования программ по результатам и оценки показателей эффективности;
- формирование эффективных государственно-частно-гражданских партнерств;
- разработка инструментария электронного управления и электронных госуслуг;
- обеспечение эффективных, современных и ориентированных на конкретные результаты методов контроля и аудита в государственном секторе.

С. Государственные закупки и коррупция

52. Наличие недостатков в государственных закупках является в значительной степени неизбежным для современного общества. Основным вопросом заключается в масштабах коррупции в сфере государственных закупок.

53. Основной причиной существования коррупции в сфере государственных закупок является характер и масштабы этого процесса. Государственные расходы на закупки в современной экономике составляют, по оценкам, от 10 до 20 процентов ВВП. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что страны с переходной экономикой расходуют относительно больше на государственные закупки, чем развитые государства⁹.

54. Расходы в сфере государственных закупок в основном связаны с приобретением товаров и услуг и строительными работами. Как правило, частные поставщики предпочитают иметь в качестве клиентов государственные, а не частные структуры, поскольку они считаются более безопасным рынком, а это означает, что государство с большей вероятностью оплатит свои долги по сравнению с частными структурами. Государственные закупки не только менее рискованны, но и зачастую являются многократными и предсказуемыми, что выгодно для поставщиков.

55. В некоторых развивающихся странах государственные должностные лица являются недостаточно оплачиваемыми и поэтому ищут альтернативные источники дохода для поддержания своего уровня жизни. Таким образом, частные интересы могут перевешивать общественные потребности и принцип государственной службы, особенно в менее развитых системах государственных закупок, которые являются недостаточно транспарентными. Отсутствие справедливых и эффективных стимулов для мотивации государственных служащих отстаивать государственные интересы может подвести к аналогичным выводам. В таких случаях весьма вероятно, что эффективность распределения ресурсов и техническая эффективность расходования государственных средств достигнуты не будут.

56. Как правило, применяется «скидка за объем», составляющая порядка 10 процентов от цены по прейскуранту или даже больше. Если в сделках, заключаемых структурами частного сектора, такая скидка остается у покупателя, то в государственных закупках эта сумма по праву принадлежит государству. Однако очень часто такие скидки не возвращаются в государственную казну. Государства могут провести проверку на предмет поведения такого рода путем архивирования официальных цен и сопоставления их с закупочными. К сожалению, этот вид коррупции встречается по-прежнему часто и, как правило, о нем не сообщается, поскольку такую коррупцию невозможно выявить с помощью простого антикоррупционного аудита.

57. Другая причина коррупции в сфере государственных закупок связана с тем, что государственные снабженцы и представители поставщиков не имеют стимулов сообщать о фактах коррупции. Маловероятно, что любая из сторон будет докладывать о том или ином поведении, прямо или косвенно нарушающем закон и приносящем выгоду обеим сторонам. В случае сложных коррупционных схем в государственных закупках, в которых факт коррупции имеет место, но не совсем противоречит закону, только неудовлетворенные поставщики могут быть в некоторой степени заинтересованы в том, чтобы доложить о проблеме. Даже в

⁹ Jan Pavel, *Veřejné zakázky a efektivnost* (Public procurement and efficiency) (Prague, Ekopress, 2013).

этом случае поставщики будут скорей всего воздерживаться от этого из-за опасений, что их включат в неофициальный «черный список», в результате чего они будут лишены возможности победить в последующих тендерах. В таких условиях практически отсутствует возможность выявления случаев коррупции в сфере государственных закупок.

58. Помимо множества объективных и не в полной мере устранимых причин коррупции в сфере государственных закупок, имеются также и многочисленные субъективные объяснения возможного процветания коррупции. К числу наиболее важных из них относятся следующие:

- недостаточно развитая нормативно-правовая среда или наличие пробелов в законодательстве как на общенациональном, так и местном уровнях государственного управления;
- отсутствие руководящих принципов и стандартных форм для сообщения о фактах коррупции;
- отсутствие опыта у всех участников процесса государственных закупок;
- устаревшие методы и инструменты управления государственными финансами или недостаточное использование методов и подходов, относящихся к управлению проектами в сфере государственных закупок;
- отсутствие интереса общественности к проблемам в сфере государственных закупок;
- неразвитость рынка;
- устаревшие методы аудита государственных финансов, в особенности преобладание антикоррупционных проверок и отсутствие аудита экономичности;
- бюрократизация системы закупок, которая может стать причиной предпочтительного выбора предложений с наименьшей стоимостью, в том числе по услугам и работам;
- недостаток политической поддержки в пользу «чистых» закупок.

59. Наиболее очевидный вывод из всего этого заключается в том, что в сфере государственных закупок вполне достижима экономия в размере не менее 10–20 процентов за счет совершенствования системы государственных закупок.

60. С технической точки зрения, электронные закупки и электронные реверсивные аукционы, как представляется, позволяют достигать в целом ряде случаев весьма положительные результаты применительно к строго определенным товарам.

61. Одна из конкретных рекомендаций относительно совершенствования системы государственных закупок в развивающихся странах заключается в признании того факта, что закупки более тяготеют к сфере управления, чем к сфере администрирования. Государственными закупками следует управлять более эффективно по результатам — например, на базе сравнительного анализа цен с контрольными показателями, а не на основе процессов.

D. Финансовый учет и отчетность в государственном секторе

62. Большинство правительств в Европейском союзе перешли в последние годы на учет по методу начислений. Однако на практике государства по-прежнему применяют сочетание различных методов бухгалтерского учета, что в свою

очередь препятствует проведению скоординированной и прозрачной налогово-бюджетной политики. Применение различных нормативов и методов также затрудняет осуществление разумной налогово-бюджетной политики.

63. Высококачественная отчетность по государственным финансам, которая способствует повышению транспарентности и подотчетности, имеет решающее значение для всех правительств. Путь к высококачественной государственной финансовой информации требует, чтобы правительства были привержены внедрению эффективных стандартов финансовой отчетности, которые всесторонне отражают финансовые показатели их деятельности.

64. По данным исследования, проведенного в 2017 году Международной федерацией бухгалтеров, основанные на методе начислений Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) внедрены в качестве стандарта бухгалтерского учета для всех организаций государственного сектора только в 9 процентах участвующих в ней юрисдикций¹⁰.

Е. Управление государственными финансами

65. Управление государственными финансами относится к сфере не только макроэкономики, но и микроэкономики: правительства и государственные учреждения несут ответственность за управление своими финансами. Модернизация микроэкономического управления финансами может осуществляться на основе применения таких инструментов, как составление бюджета по программам, бюджетирование по результатам, учет по полной стоимости, учет по местам возникновения затрат, финансирование по результатам и управление рисками.

66. Метод бюджетирования по результатам начал применяться более 50 лет назад и в настоящее время пропагандируется целым рядом международных организаций. Теоретически, при надлежащей реализации бюджетирование по результатам, суть которого сводится к увязыванию выделяемых средств с поддающимися оценке результатами, обладает огромным потенциалом. Оно может способствовать улучшению процессов планирования, связанных с государственными закупками и борьбе с коррупцией за счет повышения транспарентности, служить связующим звеном между государственными структурами и гражданами, содействовать повышению эффективности управления и обеспечивать больший контроль в части реорганизации программ расходования средств.

67. Однако бюджетирование по результатам не всегда оказывается успешным на начальном этапе его применения. Так, первые попытки внедрить систему планирования, составления программ и бюджетирования в Соединенных Штатах практически провалились, и данный проект был прекращен. Многие развитые страны извлекли уроки из собственной неудачной практики внедрения эффективных методов бюджетирования по результатам¹¹. В то же время проведенные исследования показывают, что внедрение системы бюджетирования по результатам в развивающихся странах сегодня не дает ожидаемых результатов¹².

¹⁰ International Federation of Accountants, *International Standards: 2017 Global Status Report* (2017).

¹¹ Pieter Bleyen, "Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model", *Public Management Review*, vol. 9, No. 7 (2017).

¹² Juraj Nemeц and Nataliia Grynychuk, "Performance budgeting: capacity-building of NAPA for open local governance" (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2017).

68. Хотя метод бюджетирования по результатам можно было бы рекомендовать правительствам всех стран, основное внимание следует уделять его надлежащему внедрению таким образом, чтобы связанные с ним издержки не перевешивали его потенциальные выгоды.

69. Финансирование по результатам, т.е. выделение государственных ресурсов государственным и частным структурам исходя из показателей их эффективности, практикуется в настоящее время в некоторых странах для обеспечения большей предсказуемости и транспарентности распределения государственных средств.

70. Тем не менее, существующие и потенциальные системы финансирования по результатам неизменно дают важные и осязаемые результаты. Они, как правило, позволяют увеличить отдачу в виде, например, увеличения количества публикаций, обслуживания большего числа пациентов или расширения комплекса методов лечения, но при этом они связаны с определенными рисками. Поэтому правительствам рекомендуется пользоваться этим инструментом только в отдельных областях после тщательного анализа всех факторов.

71. Метод учета по полной стоимости обеспечивает транспарентность и стимулы в части управления внутренними ресурсами организаций. Он позволяет правительствам понять структуру расходов и динамику факторов, влияющих на стоимость; по этой причине он должен применяться во всех крупных организациях государственного сектора.

72. Управление рисками в организациях государственного сектора позволяет определять будущие события или явления, которые могут поставить под угрозу успех деятельности и оценивать степень риска с точки зрения вероятности и масштабов воздействия. Как и в случае вышеперечисленных инструментов, его применение может рассматриваться в качестве стандартной практики в государственном секторе всех стран.

F. Информационно-коммуникационные технологии и электронные госуслуги в управлении финансами

73. Электронное правительство и инструменты информационно-коммуникационных технологий сделали возможными такие нововведения, как цифровизация внутренних процессов и услуг, большая эксплуатационная совместимость и принцип единовременности (т.е. информация предоставляется государственным администрациям только один раз, независимо от ее происхождения, что позволяет устранить ненужные нагрузки как на государственные учреждения, так и на пользователей в целом), обеспечив возможность контактов государства с гражданами и предприятиями, и тем самым содействуя развитию демократии и в целом улучшению инновационной деятельности в государственном секторе и повышению качества государственного управления и государственных услуг. Оценка использования современных технологий и цифровизации в целях повышения качества обслуживания и углубления демократии может производиться на основе разработанного Европейской комиссией индекса цифровизации экономики и общества, с помощью которого может быть получена контрольная информация об электронных госуслугах и можно воспользоваться системой оценки инноваций Европейского союза. К числу других интересных сравнительных данных относятся оцифрованные оценки Организации Объединенных Наций, обследование Организации Объединенных Наций по электронному управлению, а также данные ОЭСР по показателям, относящимся к таким основным направлениям деятельности, как здравоохранение и образование.

74. Инновации, достигнутые на базе информационно-коммуникационных технологий, могут играть исключительно важную роль в повышении технической эффективности действий правительства, поскольку они открывают возможности для получения информации, обеспечения транспарентности и сокращения операционных издержек.

G. Контроль и аудит в сфере государственных финансов

75. Будучи надлежащим образом проработаны и внедрены, механизмы подотчетности обеспечивают не только выполнение желаемых функций контроля и аудита, но и обратную связь, которая способствует обучению в масштабах организации. В результате они могут оказать положительное влияние на показатели эффективности государственного управления, а также будут способствовать мероприятиям по институциональному обновлению.

76. Ожидается, что все правительства внедрят системы внутреннего контроля и аудита, а также механизмы внешнего контроля и аудита в государственном секторе. Такие внутренние системы должны быть изучены надлежащим образом.

77. Независимость, мандат и организационная структура высших ревизионных учреждений должны быть установлены и защищены конституционными и нормативными правовыми актами и должны воплощаться на практике.

78. Для обеспечения того, чтобы механизмы контроля и аудита оказывали положительное воздействие на функционирование государственного сектора, следует применять сбалансированный подход как к соблюдению требований, так и показателям эффективности. Необходимо обеспечить эффективный надзор для устранения недостатков, выявленных в ходе аудиторских проверок, и изыскания дополнительных ресурсов.

VII. Выводы и рекомендации

79. Несмотря на рост мировой экономики в настоящее время, мобилизация и распределение бюджетных ресурсов, а также управление ими остаются центральной темой государственного управления. Здоровые государственные финансы являются неперенным условием устойчивого развития.

80. Приоритетные задачи, связанные с мобилизацией и распределением бюджетных ресурсов и управлением ими, могут различаться, что проявляется в различающихся условиях и ситуациях в разных странах. Одним государствам необходимо избавиться от чрезмерного дефицита государственных финансов и государственного долга. Другие государства должны продолжать работу по укреплению своих систем государственных финансов, проводя более эффективную государственную политику. Даже наиболее развитым странам приходится тщательно взвешивать различные варианты использования государственных средств более ответственным и эффективным образом.

81. Мобилизации бюджетных ресурсов напрямую связана с надлежащим налогообложением и созданием благоприятных условий для стимулирования экономического роста. Странам с низким уровнем дохода этот аспект необходимо рассматривать наряду с получением эффективной и действенной глобальной помощи в целях развития.

82. Правительства могли бы сосредоточить свое внимание на повышении уровня и оптимизации структуры своих национальных систем налогообложения, на эффективности сбора налогов и налоговом администрировании, на предотвращении уклонения от уплаты налогов и ухода из-под налогообложения, а также на сведении к минимуму прямых и косвенных издержек, связанных с налогообложением.

83. Правительствам рекомендуется создавать благоприятные условия для ведения честной предпринимательской деятельности, особенно на основе эффективного администрирования и защиты интеллектуальной собственности и прав, а также посредством укрепления верховенства права.

84. Выделение бюджетных средств прямо зависит от эффективных государственных программ и нормативных актов. Правительствам рекомендуется разработать системы оценки воздействия нормативного регулирования и программ для обеспечения надлежащего расходования государственных средств и максимальной эффективности нормативных актов государства, имея в виду, что их социальные выгоды перевешивают их издержки.

85. Существуют как макроэкономический, так и микроэкономический аспекты управления бюджетными ресурсами. На макроуровне всем правительствам рекомендуется обеспечить устойчивость своих государственных финансов, т.е. свою способность продолжать осуществление своей текущей политики в области расходования средств, налогообложения и других смежных областях в долгосрочной перспективе, не создавая при этом угрозы своей платежеспособности или неисполнения своих обязательств или запланированных платежей. На микроуровне всем правительствам предлагается сосредоточить внимание на технической эффективности государственных расходов. Наиболее важные меры, как правило, связаны с улучшением системы государственных закупок, а также бухгалтерского учета и аудита в государственном секторе; совершенствованием микроэкономического управления финансами; развитием электронных госуслуг и электронного обслуживания; и особым вниманием, уделяемым эффективным партнерствам.
