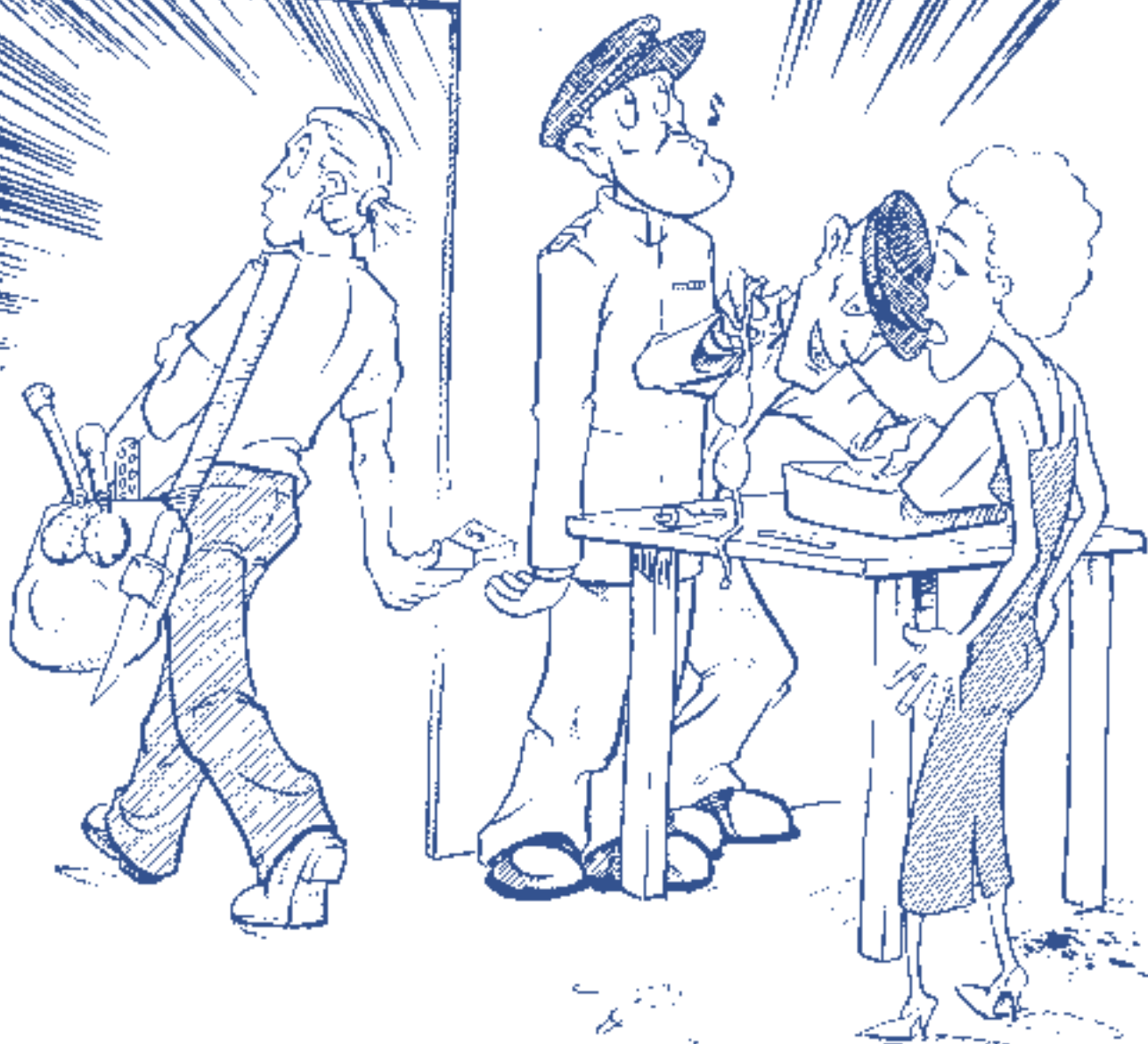


NOTHING TO DECLARE



ПОЛУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Пожалуй, нет области, снискавшей себе более дурную славу в плане коррупции, чем получение государственных доходов. Нет, пожалуй, и другой области, в которой коррупция могла бы иметь столь серьезные последствия.¹

В некоторых странах (например, в Перу и Уганде) коррупция, связанная с государственными доходами, стала столь эндемической, что их правительства решили закрыть имеющиеся там налоговые ведомства и заменить их новыми. В ряде стран люди стараются устроиться на низкооплачиваемые должности в налоговых и таможенных ведомствах, поскольку прекрасно знают, что работа на этих должностях открывает широкие возможности для получения значительного дополнительного дохода. На самом деле, в некоторых странах эти должности стали столь популярными и престижными, что сделались предметом купли и продажи.²

Наличие коррумпированных таможенных чиновников означает также, что границы становятся «дырявыми», и их могут пересекать не только потоки товаров, с которых не взимаются налоги, но и вооружения, наркотики и запрещенные лекарственные препараты, незаконные иммигранты, товары, недобросовестно конкурирующие с товарами, производимыми защищаемыми государством местными отраслями промышленности, а также растения и животные, находящиеся под защитой национального и международного права, или органы подобных животных, такие как слоновьи бивни, или изготовленные из них товары, например, изделия из слоновой кости. Ущерб, нанесенный той или иной стране, может выходить далеко за рамки налогово-бюджетных издержек. В наш век, когда в мире действуют сети международного терроризма, коррумпированные должностные лица (таможенные чиновники, пограничная полиция и т.д.), фактически выступающие в качестве членов транснациональных организованных преступных группировок, могут представлять серьезную угрозу национальной и международной безопасности.

Общество может нести огромные финансовые потери. Пригоршня долларов, отданных таможенному чиновнику, означает, что, возможно, удастся беспешинно провести целый контейнер сигарет, и таким образом государственная казна потеряет тысячи долларов в результате неуплаты таможенной пошлины. Недавно в Шанхае обнаружилось, что один из таможенных чиновников сумел обмануть государство на 145 миллионов долларов США. Он просто покупал фальшивые квитанции уплаты налога с оборота и продавал их местным компаниям. В результате было конфисковано 3194 фальшивых счетов-фактур.

Всемирная таможенная организация (ВТО) считает, что, наибольшая вероятность возникновения коррупции существует там, где таможенные чиновники:

- *Обладают монополией власти над клиентами.*
- *Имеют дискреционные полномочия в отношении поставок товаров или услуг.*
- *Пользуются тем, что имеет место низкий уровень контроля или подотчетности.*

ВТО добавляет, что необходимо учитывать ряд дополнительных факторов, влияющих на степень проявления административной коррупции. Эти факторы включают в себя:

- *Уровень зарплаты таможенных чиновников.*
- *Масштабы, в которых организационная культура и нормы поведения поощряют противоправное поведение или активно препятствуют ему. Сюда входят наказания за нарушение закона.*
- *Сила сдерживающего воздействия, заложенная в применяющиеся меры административного контроля.*
- *Масштабы непосредственного контакта таможенных чиновников с клиентами.*

Кроме того, не имеет большого значения, какие стратегии применяются в борьбе с коррупцией, если низок риск ее обнаружения.³

Другие нерешенные вопросы также могут способствовать созданию благоприятных условий для возникновения коррупции:

- *Существующие законы трудны для понимания и поэтому могут иметь различные толкования.*
- *Уплата налогов требует частых контактов между налогоплательщиками и представителями налогового ведомства.*
- *Никто не занимается выявлением действий администраторов, квалифицируемых как коррупция, или обнаружение подобных действий дается с трудом, и в случае их обнаружения применяются слишком мягкие меры наказания или вообще не применяется никаких мер.*
- *В более широком смысле, меры контроля, применяемые государством в отношении должностных лиц, которым вменяется в обязанность выполнение его функций, являются недостаточными.*

Обследования показывают, что именно неэффективное и дискреционное применение налоговых и

регулирующих режимов, а также наличие коррупции приводят к росту масштабов неофициальной экономики в той или иной стране. Это тормозит развитие экономики в целом. Страны с крупномасштабной неофициальной, или теневой, экономикой имеют тенденцию к замедлению темпов роста.⁴ Коррупция, с одной стороны, сокращает государственные доходы, а с другой, отрицательно сказывается на экономическом росте. В то же время, коррумпированные чиновники из всех сил стремятся увеличить государственные расходы – а потом расширить свои возможности получения прибыли. Подобное стремление способствует образованию бюджетного дефицита.⁵

Согласно заявлениям Совета ООН по торговле и развитию, во многих странах издержки соблюдения таможенных формальностей могут превышать расходы на пошлины, уплачиваемые при отгрузке товаров. Это указывает на существование одной из основных проблем, связанных с запутанным характером таможенных процедур. Вот уже многие годы импортеры и экспортеры жалуются на то, что эти процедуры создают сложности и приводят к ситуациям, способствующим появлению коррупции.

С другой стороны, некоторые страны на практике проводят демпинговую политику и открыто поощряют торговлю «коробейников». Стимулируя эту нелегальную торговлю, они могут наносить серьезный ущерб отраслям промышленности соседних стран и способствовать созданию «партнерств» между таможенными чиновниками и импортерами.⁶

Сведение к минимуму масштабов коррупции в системах получения государственных доходов имеет большое значение по нескольким причинам:

- Оно приносит государству доходы, необходимые для финансирования расходов, предоставления населению общественных благ, поддержания системы обеспечения экономической безопасности и ассигнования денежных средств на создание и развитие инфраструктуры.
- Оно способствует достижению эффективности экономики путем сокращения масштабов ее деформации, вызванной уклонением предприятий от уплаты налогов.
- Оно стимулирует справедливую конкуренцию (среди тех, кто платит налоги, и тех, кто уклоняется от их уплаты).
- Оно содействует экономическому росту и развитию посредством улучшения инвестиционного климата как для отечественных, так и для иностранных предприятий.
- Оно сокращает внешний дефицит и масштабы заимствования, а также стабилизирует валютный курс. Коррупция часто

ассоциируется с высокими уровнями бегства капитала.

- Оно защищает рядового гражданина, которому приходится расплачиваться за негативные последствия коррупции.

ПРИМЕРЫ РЕФОРМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Среди прочих примеров реформирования этой сферы, приводимых Всемирным банком, фигурируют Латвия и Гватемала.⁷

Применяемая в Латвии стратегия борьбы с коррупцией в области управления сферой государственных доходов явилась частью более широкой стратегии. Была усовершенствована организационная структура Службы государственных доходов этой страны с тем, чтобы объединить в ее рамках взимание налогов, таможенных пошлин и сборов и получение средств на социальное обеспечение, а также создать здоровую систему функций внутреннего контроля и борьбы с коррупцией. Кроме того, было учреждено Подразделение по осуществлению надзора, действующее независимо от налоговой полиции, в обязанности которого входят:

- *Осуществление контроля и просвещение служебного персонала, руководящегося тем или иным кодексом служебной этики.*
- *Проведение расследований случаев незаконного обогащения.*
- *Рассмотрение случаев нарушения дисциплины.*
- *Разработка директив для руководителей, имеющих дело с проявлением коррупции.*
- *Реорганизация работы с целью ограничения возможностей безнадзорного принятия решений.*
- *Стимулирование честности и хорошего поведения.*
- *Осуществление контроля над декларациями о доходах и имуществе, подаваемыми парламентариями, министрами и государственными служащими.*

В этом косвенно заложена необходимость добиться того, чтобы легко было подсчитывать сумму налогообложения, а также чтобы его ставки носили реалистический характер. В течение шести месяцев был разработан кодекс поведения, основой для которого послужил соответствующий образец ВТО. В упомянутом кодексе дается четкое объяснение внешних законов, правовых норм и постановлений, а также показывается, как они связаны с повседневной рабо-

той служебного персонала таможен. Вышеуказанные директивы включают в себя инструкции о надлежащем реагировании служебного персонала на предложение взятки.⁸

Гватемала приняла решение о слиянии своих налогового и таможенного ведомств в единый автономный орган. Весь служебный персонал был либо заменен, либо каждый служащий для того, чтобы остаться на своей должности, обязан был заново подать заявление с просьбой о принятии его на прежнее рабочее место. Проведение этого процесса найма на работу было по контракту отдано частным фирмам, занимающимся набором кадров, и одному из местных университетов. Кроме того, имело место введение единой системы управления финансами⁹, а также подверглись пересмотру и упрощению имевшиеся процедуры. Затем началось проведение кампании по информированию общественности с целью популяризации успехов достигнутых этим новым органом в повышении качества обслуживания клиентов и выполнении контрольных показателей в сфере государственных доходов.¹⁰

В Польше Центральное таможенное управление приступило к проведению крупномасштабных реформ в сфере сбора государственных доходов. Эти реформы направлены на обеспечение честности служебного персонала упомянутого управления, а также имеют своей целью принятие целого ряда мер по борьбе с коррупцией. Применяется более тщательный подход к найму таможенных чиновников. В течение испытательного срока каждые шесть месяцев проводится аттестация нового служебного персонала с целью проверки не только его компетентности, но и подверженности этого персонала коррупции. Те, кого принимают на постоянную работу в таможенные органы, проходят аналогичную аттестацию. Введена подача ежегодных деклараций о финансовых активах; директор может в любое время потребовать представления дополнительных деклараций. Усилены меры внутреннего контроля, и вступил в силу новый кодекс поведения на таможенной службе. Кроме того, одна из независимых научно-исследовательских компаний проводит обследования клиентов и населения с целью получения обратной связи для выяснения вопроса о том, насколько успешными являются нынешние реформы.

Три африканских страны (Гана, Танзания и Уганда) также входят в число государств, которые приступили к проведению всеобъемлющих реформ своих налоговых ведомств с целью увеличения государственных доходов и обуздания коррупции. В процессе этого реформирования в упомянутых странах были созданы специальные налоговые органы вне системы обычной государственной службы, где основным стимулом был выбран путь повышения зарплаты служебному персоналу выше уровня их коллег на государственной

службе. Кроме того, Танзания ввела у себя горячую телефонную линию и систему вознаграждений информаторам, сообщающим о случаях уклонения от уплаты налогов. Однако после быстрого достижения первоначального успеха во всех этих трех странах стали возникать проблемы. Во-первых, более высокие ставки заработной платы не поддерживались в отношении остальной части гражданской службы, что привело к потере «элитного» статуса. Во-вторых, не было эффективной внутренней стратегии для создания и поддержания здоровой этической основы.¹¹

Отсутствие эффективного управления служебной этикой даже при наличии сравнительно высоких зарплат и хороших условий работы коррупция по-прежнему процветает в Танзании и Уганде. Как показывает практика, повышение заработной платы привело к созданию высокооплачиваемого, но, тем не менее, все еще весьма коррумпированного налогового ведомства. Когда выявили и уволили коррумпированных должностных лиц, они имели тенденцию переходить на работу в частный сектор в качестве консультантов по налогам и могли использовать имеющиеся у них внутренние связи для продолжения своей противоправной деятельности. Однако налоговые поступления все же возросли.

Имеющийся опыт позволяет сделать предположение о том, что одним из способов увеличения налоговых поступлений могло бы стать расширение – а не сужение – возможностей инспекторов по сбору налогов. Это предположение основано на допущении того, что налоговые инспекторы будут собирать больше для государства, даже в условиях, когда они больше собирают для себя. Этот тезис едва ли разумен. Какое правительство могло бы оправдать ситуацию, в которой оно само побуждает коррумпированных должностных лиц наживаться подобным образом за счет граждан его страны? И что при этом такое правительство пыталось бы довести до сознания остальной части своей государственной службы?¹²

ОДНА ИЗ ПРОГРАММ РЕФОРМ

Программы борьбы с коррупцией могут включать в себя следующие меры:

- **Упрощение налоговых и таможенных правил:** *Эти законы и кодексы часто бывают очень сложными и трудными для понимания и дают должностным лицам дискреционные полномочия. Если мы хотим свести коррупцию к минимуму, правила, за редким исключением, должны быть простыми и ясными; кроме того, эти правила должны стать общеизвест-*

ными. Требования, предъявляемые к информации и документации, следует сводить к минимуму. Орган управления государственными доходами, может определять свои потребности в информации и документации таким образом, чтобы сводить к минимуму административные требования. Нужно держать в курсе дела клиентов этого органа и широкую общественность относительно новых сообщений и важных объявлений. Если таможенные пошлины и налоговая система воспринимаются как справедливые, имеющиеся у граждан стимулы к коррупции уменьшаются.

- **Стандартизация процедур и толкований:** Руководства по процедурам и электронные формы придадут службам получения государственных доходов более высокую степень прозрачности, сужают возможности безнадзорного принятия решений должностными лицами и укрепляют подотчетность. Стандартизированные процедуры должны ограничивать контакты с глазу на глаз между должностными лицами и клиентами и сокращать число форм и/или необходимых утверждений и санкций (обеспечение «получения всех разрешений и санкций в одном месте»¹³). Толкование таможенных правил должно носить последовательный характер. От импортеров и налогоплательщиков можно ожидать указания в таможенной декларации своих обязательств только в условиях, когда толкование законов является последовательным, а процедуры носят стандартизированный характер, причем к каждой сделке применяется тот же режим, что и к предыдущей сделке.
- **Профессиональные стандарты:** Следует нанимать на работу опытных, хорошо подготовленных руководителей, а не глав органов управления, назначаемых по политическим мотивам. При найме и продвижении по службе других представителей служебного персонала необходимо основываться на системе заслуг, платить зарплату, обеспечивающую прожиточный минимум, и постоянно повышать квалификацию этих работников. Кроме того, обязанности должны распределяться в соответствии с имеющимися функциями и механизмами рассмотрения жалоб. Следует совершенствовать процедуры найма на работу, давать денежные вознаграждения за образцовую работу и применять дисциплинарные меры к тем, кто нарушает таможенные правила.
- **Средства контроля:** Как налоговые, так и таможенные службы должны регулярно под-

вергаться воздействию средств внутреннего и внешнего контроля. Для того, чтобы сделать эти средства контроля эффективными, должны быть введены стандарты степени эффективности функционирования (относящиеся к контрольным показателям получения государственных доходов и требованиям, предъявляемым к обслуживанию), а также кодексы поведения. Эти кодексы должны подкрепляться применением эффективных санкций, в которые следует включать применение внутренних дисциплинарных мер за мелкие правонарушения и вмешательство правоохранительных органов в более серьезных случаях, когда совершаются такие противоправные действия, как подлог и коррупция. В поддержку внутренних средств контроля можно создавать специальные подразделения по осуществлению надзора.

- **Компьютеризация:** Пожалуй, более чем любое другое изменение, введение той или иной компьютерной системы в поддержку обработки таможенных документов обеспечивает наличие благоприятной возможности для практического применения процедур, сводящих к минимуму дискреционные действия должностных лиц. Кроме того, подобная система способна предоставлять такую информацию, как выявление операций, выходящих за рамки установленных сроков оформления, или отдельных работников, совершающих неординарные действия (например, физическое инспектирование слишком большого числа отгружаемых партий товара).
- **Проведение обследований клиентов и консультаций с пользователями:** Проведение обследований клиентов представляют собой полезные средства определения характера проблем и осуществления контроля над текущими результатами реформ. Наконец, следует проводить регулярные консультации с группами частного сектора, гражданским обществом, средствами массовой информации и государственными органами.¹⁴

В контрольном списке самооценки Всемирной таможенной¹⁵ организации затрагиваются вопросы, о которых говорится в Арушской декларации (о ней речь пойдет ниже). Среди вопросов, на которые предлагается ответить органам управления, имеются следующие:

- Разрешается ли служебному персоналу занимать должности, на которых он может в

течение длительного срока подвергаться воздействию коррумпированных лиц и фирм?

- *Ожидается ли переход служебного персонала на другую работу или его ротация через регулярные промежутки времени?*
- *Является ли ротация или мобильность служебного персонала хорошо усвоенным условием работы?*
- *Имеются ли налаженные механизмы осуществления надзора за назначением служебного персонала на различные должности через регулярные промежутки времени? Свободен ли этот процесс от предвзятости или фаворитизма?*
- *Способствуют ли условия работы установлению неподобающих отношений между служебным персоналом и клиентами? Если способствуют, какие механизмы введены для обеспечения соответствующего контроля и надзора за служебным персоналом, работающим в подобных условиях, а также за его подотчетностью?*
- *Имеются ли в пунктах взаимодействия с общественностью механизмы, не допускающие того, чтобы заранее становилось известно, какие именно должностные лица займут определенные должности в определенное время?*
- *Имеет ли место разделение функций в областях, наиболее подверженных возникновению коррупции? Например, имеются ли возможности у того или иного отдельного должностного лица становиться инициатором платежей или проверять и санкционировать их?*

ИНСПЕКЦИЯ ДО ОТГРУЗКИ ТОВАРА

Инспекция до отгрузки товара (ИДОТ) имеет место в том случае, когда ту или иную компанию нанимают для проведения инспекции товара до его транспортировки и ввоза в какую-либо страну. Обычно экспортер направляет соответствующую декларацию компании, которой предстоит провести ИДОТ, после чего эта компания проверяет товар и правильность выписанного счета-фактуры, а затем представляет свои собственные сведения таможенной службе страны-импортера. Когда товар, о котором идет речь, ввозится в страну, упомянутые сведения, представленные экспортером и компанией, сверяются с отгруженной партией товара. Идея здесь состоит в том, чтобы выявлять фактурирование по завышенным или по заниженным ценам и неправильную классификацию товара.

Некоторые специалисты оспаривают концепцию ИДОТ на том основании, что реальная потребность

состоит в пресечении коррупции и устранении неэффективности в таможенной администрации страны-импортера. Имеется мало надежных свидетельств того, что ИДОТ является эффективной в том случае, если страна-импортер увязла в коррупции. Наличие сговора между проводящими ИДОТ инспекторами и экспортерами до сих пор представляется возможным, несмотря на то, что у инспектирующей компании имеются явные стимулы защищать свою репутацию честного делового партнера. Имел место случай, когда одна их специализирующихся на ИДОТ компаний в Европе была признана виновной в подкупе пакистанского министра с целью получения контракта на проведение ИДОТ. Кроме того, ИДОТ представляет собой дорогостоящую процедуру, несмотря на то, что экспортеры обычно вносят 1 процент платы от общей стоимости декларируемого груза за эту услугу.

Создается впечатление, что одной из причин провала этой стратегии осуществления контроля над отгрузкой товара является часто встречающаяся неспособность таможенных органов той или иной страны контролировать ее границы. При таком положении можно легко избежать на границе таможенной очистки товара. Однако чем эффективней получение государственных доходов, тем больше заинтересованность в контрабандном ввозе товара с целью уклонения от уплаты таможенных пошлин. Основная причина провала ИДОТ состоит в том, что коррумпированные и неэффективные таможи не сопоставляют один комплект документов с другим в качестве перекрестной проверки. Подобная перепроверка по другим источникам известна как **согласование счетов** и имеет большое значение для эффективного функционирования системы ИДОТ. В противном случае может быть подорвана ее основа.

Однако в настоящее время появляется точка зрения, сводящаяся к тому, что, если организация таможенного дела в стране-импортере носит обоснованно надежный характер, ИДОТ действительно может применяться в качестве дополнительного средства борьбы с коррупцией.¹⁶

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В случае если не будет значительного уровня сотрудничества по обеим сторонам границ, проходящих между странами, в международных операциях может процветать коррупция. Обычно подобное сотрудничество является предметом двусторонних соглашений между государствами. На эту область часто не обращают внимания, и необходимо проведение периодических проверок нынешнего диапазона и подходящего характера соглашений и других дого-

воренностей, имеющих в данной области у той или иной страны.

Осуществляя контроль над событиями в своей собственной стране, группы гражданского общества в Болгарии разработали и ввели в практику средство, с помощью которого можно измерять масштабы контрабандного импорта и экспорта. Это делается посредством применения так называемой «зеркальной статистики». Путем сравнения болгарских официальных данных об экспорте и импорте с данными соседних стран, оцениваются общие масштабы теневой экономики, и выявляются основные рынки контрабандных товаров в Болгарии.¹⁷

АРУШСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ВСЕМИРНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ (ВТО)

В 1993 г. Совет по таможенному сотрудничеству (теперь Всемирная таможенная организация – ВТО) обнародовал декларацию, посвященную эффективно-му управлению и честности на таможах.¹⁸ С тех пор Арушская декларация, берущая свое название от танзанийского города Аруша, где проходила вышеупомянутая встреча ВТО, была дополнена Руководством по самооценке, в котором разъясняется, как нужно проводить в жизнь принципы данной декларации.¹⁹

В Арушской декларации ВТО²⁰, о которой идет речь, подчеркивается, что проблема честности имеет первостепенное значение, если таможенные органы управления собираются завоевать и поддерживать доверие и доверительное отношение к себе со стороны общественности. В этой декларации признается отрицательное воздействие, которое может оказывать коррупция на эффективное функционирование того или иного органа управления и устанавливается десять основных принципов, подлежащих применению таможенными органами управления при разработке своих национальных программ по обеспечению честности на таможах.

1. Руководящая роль и преданность делу

Основную ответственность за предотвращение коррупции должен нести руководитель таможни и ее группа исполнительного руководства. Следует подчеркивать необходимость проявления безукоризненной честности и искренней преданности в борьбе с коррупцией на долгосрочную перспективу.

2. Регулятивная основа

Таможенные законы, правила и процедуры должны отличаться максимально возможной согласованностью и простотой. Выполнение

таможенных формальностей не должно носить необоснованно обременительный характер. Следует проводить пересмотр и реформирование применяемых на таможне практических методов с тем, чтобы искоренять бюрократизм и сокращать масштабы ненужного дублирования функций. Пошлины на импортные и экспортные товары должны быть умеренными там, где это возможно. Кроме того, следует сводить к минимуму исключения из стандартных правил.

3. Прозрачность

Таможенные законы, правила, процедуры и административные руководящие указания должны быть общеизвестными и легко доступными; применять их следует единообразно и так, чтобы они не противоречили друг другу. Следует четко определить основу, на которой должны осуществляться дискреционные полномочия. Необходимо ввести механизмы обжалования и административного пересмотра с тем, чтобы предоставить клиентам систему опротестования или поиска пересмотра решений таможни. Следует ввести обязательные руководства по обслуживанию клиентов или стандарты работы, определяющие уровень обслуживания, который клиенты могли бы ожидать от таможни.

4. Автоматизация

Автоматизация или компьютеризация таможенных функций может повысить производительность и эффективность, а также устранить многие благоприятные возможности для возникновения коррупции.

5. Реформирование и модернизация

Руководящие таможенные органы должны реформировать и модернизировать свои системы и процедуры с тем, чтобы устранить любые воспринимаемые преимущества, которые можно было бы получить в обход официальных требований.

6. Аудит и проведение расследований

Помощь в предотвращении и сдерживании коррупции может оказывать наличие целого ряда механизмов проведения мониторинга и осуществления контроля, таких как программы внутренней проверки, проведение внутреннего и внешнего аудита и расследований и применение режимов судебного преследования.

7. Кодекс поведения

Одним из ключевых элементов любой эффек-

тивной программы обеспечения честности на таможене является разработка, обнародование и принятие того или иного всеобъемлющего кодекса поведения, в котором прямо и недвусмысленно излагается поведение, которого ожидают от всего служебного персонала таможен.

8. Управление людскими ресурсами

Практические методы управления людскими ресурсами, доказавшие свою полезность в сдерживании или искоренении коррупции на таможенных службах, включают в себя:

- Предоставление того или иного достаточного пакета заработной платы с целью обеспечения того, чтобы служебный персонал таможен был в состоянии поддерживать для себя и своей семьи приличный жизненный уровень.
- Найм на работу и удержание на ней служебного персонала, который поддерживает или, вероятно, будет поддерживать высокие стандарты честности и добросовестности.
- Обеспечение такого положения, при котором отбор служебного персонала и наличие процедур его продвижения по службе лишены пристрастия и фаворитизма и основываются на системе заслуг.
- Обеспечение того, чтобы в решениях о распределении, ротации и переводе на новое место работы служебного персонала учитывалась необходимость устранения благоприятных возможностей для служебного персонала таможен в течение длительного периода времени занимать должности, располагающие к коррупции.
- Обеспечение надлежащего обучения и профессионального развития служебного персонала таможен при найме на работу и в течение всей карьеры этого персонала; оказание ему постоянного содействия в поддержании им высоких этических норм и стандартов профессиональной деятельности, а также в содействии пониманию служебным персоналом все большого значения указанных норм и стандартов.
- Введение в практику систем управления и надлежащей оценки результатов деятельности, которые укрепляют применение правильных практических методов и содействуют утверждению высоких образцов личной и профессиональной честности.

9. Моральное состояние и организационная культура

Существует более высокая вероятность того, что работники таможен будут вести себя честно, когда они находятся в хорошем моральном состоянии, когда применяются справедливые практические методы управления людскими ресурсами и когда имеются обоснованные благоприятные возможности для продолжения карьеры и продвижения по служебной лестнице.

10. Взаимоотношения с частным сектором

Таможенным органам управления следует оказывать содействие установлению и развитию открытых, прозрачных и плодотворных взаимоотношений с частным сектором. Следует побуждать клиентов частного сектора к тому, чтобы они брали на себя соответствующий уровень ответственности и подотчетности в отношении любой возникающей на таможене проблемы, а также в отношении нахождения и проведения в жизнь практических решений.

РОЛЬ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Частный сектор играет вполне определенную роль в усилиях по сокращению масштабов коррупции на таможенных службах. Во все большем числе стран таможенные органы управления через постоянные комитеты регулярно проводят консультации по этой теме с импортерами и экспортерами как для того, чтобы выявить, в чем состоят проблемы, так и для того, чтобы определить степень прогресса, достигнутого в процессе их решения.

Международная торговая палата разработала свои собственные «Таможенные руководящие указания», направленные на создание современных, эффективных и действенных таможенных органов управления. Состоящий из 54 пунктов план, содержащийся в упомянутом документе, затрагивает такие вопросы, как обработка груза и необходимость прозрачности и простоты административного управления и регулирования, а также автоматизация; классификация и систематизация товаров; решение споров; применение санкций и прохождение пассажирами таможенного досмотра.²¹

НАЛОГОВЫЕ ИНСПЕКТОРЫ И КОНВЕНЦИЯ ОЭСР

Налоговые инспекторы также играют определенную роль в борьбе с взяточничеством. Страны, подпи-

савшие Конвенцию ОЭСР по борьбе с взяточничеством иностранных государственных должностных лиц в международных деловых операциях (1997 г.), признают подкуп иностранных государственных чиновников уголовным преступлением. Важно, чтобы налоговые инспекторы были в курсе этих положений и их роли в практическом применении этой конвенции, имеющей, в частности, своей целью защиту целостности их стран. В этом контексте ОЭСР издала «Справочник ОЭСР для налоговых инспекторов: что нужно знать о взяточничестве».²²

ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

Широкое распространение получила точка зрения о том, что прозрачность государственных доходов является одним из основных условий достижения эффективного управления. Как у ОЭСР, так и у Международного валютного фонда (МВФ) есть кодексы, имеющие отношение к достижению этой цели.

ЛУЧШИЕ МЕТОДЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ОЭСР

Бюджет представляет собой основной программный документ государства. Он должен быть всеобъемлющим и включать в себя все государственные доходы и расходы с тем, чтобы можно было дать оценку необходимым попеременно используемым различным вариантам политики.

«Лучшие методы» организации работы по обеспечению прозрачности бюджета, предлагаемые ОЭСР, включают в себя наличие высокой степени подотчетности и прозрачности. Все документы, ссылки на которые даются ниже, следует опубликовать в срочном порядке:

- *Этот бюджет должен включать в себя среднесрочную перспективу, наглядно показывающую, как будут формироваться доходы и расходы, а также как они будут соотноситься с прогнозами, содержащимися в более ранних налогово-бюджетных отчетах за тот же период. В обязательном порядке следует давать объяснения значительных отклонений, если таковые имеются.*
 - *Для каждой программы должна предоставляться сравнительная информация о фактических суммах доходов и расходов за прошлый год. Следует также предоставлять обновленный прогноз на текущий год. Должна быть показана аналогичная сравнительная информация в отношении любых данных о нефинансовом исполнении.*
 - *Если законодательство санкционирует определенные величины доходов и расходов, в информационных целях эти суммы должны быть показаны в данном бюджете.*
 - *Экономические предположения, лежащие в основе этого доклада, следует обнародовать, а бюджет, о котором идет речь, должен включать в себя всестороннее исследование расходов по налоговым поступлениям. Оба упомянутых документа следует составлять в соответствии с предлагаемыми ОЭСР «Лучшими методами организации работы».*
- В целях стимулирования обсуждения бюджета и того, какое влияние он окажет на национальную экономику, должен составляться предварительный доклад о бюджете. Как таковой он служит и цели появления соответствующих ожиданий самого бюджета. Этот предварительный доклад должен быть обнародован, по крайней мере, за месяц до внесения бюджетного предложения.
- В упомянутом докладе должны быть точно изложены долгосрочные цели экономической и налогово-бюджетной политики правительства и его намерения в сфере экономической и налогово-бюджетной политики применительно к предстоящему бюджету и, по крайней мере, на следующие два финансовых года. Основное место в этом предварительном докладе о бюджете должно отводиться общему уровню доходов, расходов, дефицита или профицита и долга.
- Годовой отчет является основным документом правительства, касающимся подотчетности. Он должен подвергаться аудиторской проверке со стороны одного из независимых наблюдательных учреждений и обнародоваться за шесть месяцев до конца финансового года.
- *Проект государственного бюджета подлежит представлению в парламент достаточно заблаговременно для того, чтобы можно было провести тщательный анализ этого документа. Данный бюджет должен быть утвержден парламентом до начала финансового года. В упомянутый бюджет в обязательном порядке включается комментарий по каждой программе доходов и расходов. Там, где это целесообразно, следует представлять для программ расходов данные нефинансового характера, включая контрольные цифры исполнения бюджета, о котором идет речь.*

В этом годовом отчете показывается степень соответствия фактического уровня доходов и расходов в бюджете их уровню, утвержденному парламентом. Любые корректировки первоначального бюджета должны показываться отдельно. В упомянутом отчете должно содержаться всестороннее обсуждение финансовых активов и финансовых пассивов государства и его нефинансовых активов, обязательств по пенсионному обеспечению работников по найму и потенциальных обязательств.

Тот или иной предвыборный доклад имеет своей целью разъяснение общего состояния государственных финансов непосредственно перед выборами. Это способствует большей информированности контингента избирателей и помогает стимулировать широкое обсуждение финансовых вопросов. Осуществимость составления упомянутого доклада может зависеть от конституционных положений и практики проведения выборов. В лучшем случае его следует обнародовать не позднее, чем за две недели до выборов и включать в него ту же информацию, которая содержится в отчете за первое полугодие. Необходимо проявлять особую заботу о том, чтобы убедить общественность в честном характере подобных докладов и отчетов, и делать это надо, руководствуясь предлагаемыми ОЭСР «Лучшими методами организации работы».

В том или ином докладе на долгосрочную перспективу дается оценка долгосрочной устойчивости текущей политики правительства. Этот доклад следует обнародовать, по крайней мере, каждые пять лет или в тех случаях, когда имеют место серьезные изменения в самостоятельных программах доходов и расходов. В упомянутом докладе должна даваться оценка того, какие возможные последствия для бюджета могут иметь демографические изменения, включая старение населения, а также другие потенциальные события в долгосрочной перспективе (от 10 до 40 лет). Все ключевые предположения, на которых строятся прогнозы, содержащиеся в этом докладе, должны быть четкими и ясными. Кроме того, в нем необходимо представить ряд правдоподобных сценариев динамики доходов и расходов.

Конкретными областями, к которым предъявляется требование о раскрытии информации, являются:

- *Экономические предположения: Отклонения от прогноза основных экономических предположений, лежащих в основе бюджета, являются главным налогово-бюджетным риском государства.*
- *Расходы по налоговым поступлениям: Эти расходы представляют собой ориентировочные издержки налоговых поступлений в результате применения преференциального*

режима к конкретным видам деятельности. В бюджете информацию об ориентировочной стоимости основных расходов по налоговым поступлениям следует раскрывать в качестве дополнительной информации. В целесообразных масштабах обсуждение расходов по налоговым поступлениям применительно к определенным областям должно быть частью обсуждения общих расходов с тем, чтобы передавать конкретное содержание решений об упомянутом бюджете.

- *Финансовые пассивы и финансовые активы: Информацию обо всех финансовых пассивах и финансовых активах следует раскрывать в бюджете, отчете за первое полугодие и годовом отчете.*
- *Нефинансовые активы: Следует раскрывать информацию обо всех подобных активах, включая недвижимое имущество и оборудование.*
- *Пенсии работникам по найму: Информация об этих обязательствах должна раскрываться в бюджете, отчете за первое полугодие и годовом отчете.*
- *Потенциальные обязательства: Они представляют собой обязательства, воздействие которых на бюджет зависит от будущего развития событий. Распространенными примерами подобных обязательств являются гарантии государственного займа, программы государственного страхования и права требования к государству. Информация обо всех значительных потенциальных обязательствах должна раскрываться в бюджете, отчете за первое полугодие и годовых финансовых отчетах.*

Один из разделов документа о предлагаемых ОЭСР «Лучших методах организации работы», посвящен честности, контролю и подотчетности:

- *Все отчеты должны сопровождаться кратким изложением имеющих отношение к делу установок бухгалтерского учета, и ко всем налогово-бюджетным отчетам следует применять одни и те же установки бухгалтерского учета.*
- *Должна раскрываться информация о любых изменениях установок бухгалтерского учета, а в сведения о предыдущих отчетных периодах следует по мере целесообразности вносить соответствующие коррективы с тем, чтобы обеспечить возможность проведения сравнений отчетных периодов.*

- *Следует вводить динамичные системы средств внутреннего финансового контроля, включая внутренние аудиторские проверки, в целях обеспечения правдивости приводящейся в отчетах информации. В каждом отчете должна иметься подпись министра финансов и высокопоставленного должностного лица, отвечающего за составление данного отчета, о несении ими ответственности за его содержание. Этот министр удостоверяет, что все решения правительства, которые могут оказывать налогово-бюджетное воздействие на национальную экономику, включены в отчет, о котором идет речь. Упомянутое высокопоставленное должностное лицо удостоверяет, что при составлении этого отчета министр финансов использовал свое авторитетное профессиональное мнение.*
- *Годовой отчет следует подвергать аудиторской проверке со стороны одного из независимых наблюдательных финансовых учреждений в соответствии с общепринятой аудиторской практикой. Аудиторские заключения, подготовленные этим учреждением, должны внимательно изучаться парламентом.*
- *Парламент должен иметь возможности и ресурсы для изучения любого налогово-бюджетного доклада/отчета, который он сочтет нужным подвергнуть внимательному рассмотрению.*

ПОДГОТОВЛЕННЫЙ МВФ КОДЕКС ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

В 2001 г. МВФ пересмотрел свой Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности. Несмотря на то, что основные принципы этого документа остаются такими же, как в его первоначальном варианте, в пересмотренной версии делается дополнительный акцент на гарантии качества налогово-бюджетных данных.²³

МВФ разделяет точку зрения о том, что наличие налогово-бюджетной прозрачности может внести серьезный вклад в дело налаживания эффективного управления. Эта прозрачность должна приводить к такому обсуждению вопросов разработки налогово-бюджетной политики и ее результатов, в котором общественность проявляет наиболее глубокое понимание существа дела. Кроме того, достижение прозрачности в данной области повышает степень подотчетности и ответственности правительств в претворении в жизнь

налогово-бюджетной политики и тем самым укрепляет доверие к макроэкономическим установкам и вариантам выбора, а также обеспечивает общественности их более глубокое понимание.

В условиях глобализации налогово-бюджетная прозрачность играет значительную роль в достижении макроэкономической стабильности и впечатляющего экономического роста. Однако наличие прозрачности представляет собой только один аспект эффективного руководства и управления в налогово-бюджетной области. Необходимо также уделять внимание повышению эффективности деятельности государства и созданию стабильных государственных финансов.

Страны-члены МВФ получают поддержку в их стремлении на практике соблюдать упомянутый Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности (его изложение приводится ниже), который выкристаллизовался из накопленных МВФ знаний о методах управления, применяемых в налогово-бюджетной сфере стран-членов этой организации.

В этом кодексе отстаивается точка зрения о том, что в правительстве должно быть четкое распределение ролей и сфер ответственности; что информация о деятельности правительства должна становиться достоянием общественности; что подготовка и исполнение бюджета, а также отчетность по нему должны носить открытый характер; что налогово-бюджетная информация должна соответствовать общепринятым стандартам качества данных и что необходимо давать объективные гарантии ее достоверности. Имеется наставление, помогающее практически применять кодекс, о котором идет речь.

В пересмотренном варианте разработанного МВФ Кодекса эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности предусматривается:

I. Четкое распределение ролей и сфер ответственности

1.1 Правительствоный сектор должен занимать особое место в государственном секторе и в остальной экономике; роли в определении политики и осуществлении руководства в государственном секторе должны быть четко определены, а информация о них должна становиться достоянием общественности.

1.1.1 Должны быть четко и конкретно определены структуры и функции правительства.

1.1.2 Должны быть строго определены сферы ответственности на различных уровнях государ-

ственной власти, а также в исполнительной ветви власти, законодательной ветви власти и судебной власти.

1.1.3 Должны быть созданы хорошо отлаженные механизмы координации бюджетной и внебюджетной деятельности и управления ею.²⁴

1.1.4 Отношения между органами правительственного и неправительственного государственного сектора (например, центральный банк, государственные финансовые учреждения и государственные нефинансовые предприятия) должны строиться на четких организационных принципах и конкретных распоряжениях.

1.1.5 Участие государства в частном секторе (например, посредством регулирования и владения акционерным капиталом) должно быть открытым, становиться достоянием общественности и строиться на основе четких правил и процедур, применяющихся в условиях отсутствия дискриминации.

1.2 Должна быть создана четкая правовая и административная основа управления налогово-бюджетной деятельностью.

1.2.1 Любая передача или любое расходование государственных средств должно регулироваться всеобъемлющими бюджетными законами и обнародованными административными правилами.

1.2.2 Налоги, пошлины, сборы и взносы должны иметь определенную правовую базу. Налоговое законодательство и налоговые положения должны быть легко доступными и понятными, и при вынесении решения о любом административном дискреционном действии в процессе их применения следует руководствоваться четкими критериями.

1.2.3 Этические нормы служебного поведения государственных служащих должны быть четкими, и следует широко популяризировать эти нормы.

II. Наличие информации у общественности

2.1 Общественности должна предоставляться полная информация о прошлой, текущей и планируемой налогово-бюджетной деятельности государственной власти.

2.1.1 Бюджетная документация, окончательные отчеты и другие налогово-бюджетные отчеты, предназначенные для общественности, должны включать в себя все виды бюджетной и внебюджетной деятельности центрального правительства, а состояние консолидированного бюджета центрального правительства подлежит обнародованию посредством публикации.

2.1.2 Должна предоставляться информация о фактических результатах деятельности за два предыдущих финансовых года, сравнимая с той, которая содержится в годовом бюджете, вместе с прогнозами главных итоговых показателей бюджета на два года с момента его принятия.

2.1.3 Заявления с описанием характера и налогово-бюджетного значения потенциальных обязательств центрального правительства и его расходов по налоговым поступлениям, а также квазибюджетной деятельности должны быть частью бюджетной документации.

2.1.4 Центральное правительство должно в полном объеме публиковать информацию об уровне и составе его долга и финансовых активов.

2.1.5 Там, где имеют большое значение региональные и местные органы власти, должна публиковаться информация о состоянии их совместного бюджета и консолидированного бюджета общего правительства.

2.2 Должно браться обязательство о своевременном опубликовании налогово-бюджетной информации.

2.2.1 Опубликование налогово-бюджетной информации должно быть одним из правовых обязательств государственной власти.

2.2.2 Следует объявлять информацию о датах досрочной публикации налогово-бюджетной информации.

III. Открытость подготовки и исполнения бюджета и отчетность по нему

3.1 В бюджетной документации должны конкретно указываться цели налогово-бюджетной политики, макроэкономическая структура, программная основа бюджета и поддающиеся определению основные налогово-бюджетные риски.

3.1.1 Основу годового бюджета должны составлять изложение целей налогового-бюджетной политики и оценка налогового-бюджетной устойчивости.

3.1.2 Должны четко указываться любые принятые налогово-бюджетные правила (например, то или иное сбалансированное бюджетное требование или лимиты заимствования для территориальных и местных уровней государственной власти).

3.1.3 Подготовка и представление годового бюджета должны проводиться во всеобъемлющих и устойчивых количественных макроэкономических рамках; должны также предоставляться основные предположения, лежащие в основе этого бюджета.

3.1.4 Должно даваться четкое описание вводимых в годовой бюджет новых установок.

3.1.5 По возможности, должны определяться и измеряться основные налогово-бюджетные риски, включая изменения в экономических предположениях и неопределенные издержки конкретных обязательств по расходам (например, расходам на финансовое реструктурирование).

3.2 Информация о бюджете должна представляться таким образом, чтобы облегчать проведение анализа с целью выбора экономической политики и содействовать подотчетности.

3.2.1 Бюджетные данные должны представляться в отчетности на валовой основе. При этом необходимо различать доходы, расходы и финансирование, а также разделять расходы на экономические, функциональные и административные. Данные о внебюджетной деятельности должны представляться в отчетности на той же основе.

3.2.2 Должно быть представлено изложение целей, которые предстоит достичь в результате реализации основных бюджетных программ (например, получение более благоприятных соответствующих показателей в социальной области).

3.2.3 Балансу, покрывающему все виды денежных отношений общего правительства, надлежит быть стандартным суммарным показателем налогово-бюджетного положения правитель-

ства. В случае необходимости, он должен дополняться другими налогово-бюджетными показателями, применяемыми к общему правительству (например, операционным балансом, структурным балансом или первичным балансом).

3.2.4. Баланс государственного сектора должен представляться в отчетности в тех случаях, когда неправительственные органы государственного сектора занимаются важными видами квазибюджетной деятельности.

3.3 Должны быть четко и конкретно определены процедуры выполнения расходной части бюджета и мониторинга утвержденных расходов, а также процедуры получения государственных доходов.

3.3.1 Должна быть всеобъемлющая единая система бухгалтерского учета, обеспечивающая надежную основу для оценки задолженности по платежам.

3.3.2 Положения, регулирующие закупки и занятость должны быть стандартизованы и доступны всем заинтересованным сторонам.

3.3.3 Исполнение бюджета должно подвергаться внутренней аудиторской проверке, и процедуры аудита должны быть открытыми для их анализа.

3.3.4 Национальное налоговое ведомство должно быть юридически защищено от политического руководства; этому ведомству надлежит регулярно отчитываться перед общественностью о своей деятельности.

3.4 Регулярно должна иметь место налогово-бюджетная отчетность законодательному органу и общественности.

3.4.1 Законодательному органу должен представляться отчет обо всем, что произошло с бюджетом за первое полугодие. Кроме того, чаще (по крайней мере, ежеквартально) должны публиковаться отчеты о состоянии бюджета.

3.4.2 В течение года после истечения финансового года законодательному органу должен представляться окончательный отчет.

3.4.3 Ежегодно законодательному органу должны представляться результаты, достиг-

нутые в отношении целей основных бюджетных программ.

IV. Гарантии достоверности

4.1 Налогово-бюджетные данные должны отвечать общепринятым стандартам качества данных.

4.1.1 Показатели бюджета должны отражать последние сведения о тенденции доходов и расходов, влияющей на макроэкономическое развитие событий, и четко определенные программные обязательства.

4.1.2 В годовом бюджете и окончательном отчете должна указываться основа бухгалтерского учета (например, наличные или накопление) и стандарты, применяемые при составлении и представлении бюджетных данных.

4.1.3 Должны даваться конкретные гарантии в отношении качества налогово-бюджетных данных. В частности, следует указывать, являются ли данные в налогово-бюджетных отчетах внутренне совместимыми и приводились ли эти данные в соответствии с имеющими отношение к делу данными из других источников.

4.2 Налогово-бюджетная информация должна подвергаться независимо исследованию.

4.2.1 Тот или иной национальный аудиторский орган или какая-либо эквивалентная организация, независимый/независимая от исполнительной власти должен/должна своевременно предоставлять законодательному органу и общественности доклады/отчеты о финансовой достоверности государственных счетов.

4.2.2 Следует приглашать независимых экспертов для оценки налогово-бюджетных прогнозов, макроэкономических прогнозов, на которых они основаны, и всех лежащих в основе этих прогнозов предположений.

4.2.3 Тому или иному национальному статистическому органу следует обеспечивать институциональную независимость в целях проведения им проверки качества налогово-бюджетных данных.

ФОРУМ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И 12 ОСНОВНЫХ СТАНДАРТОВ УСТОЙЧИВЫХ ФИНАНСОВЫХ СИСТЕМ

Двенадцать стандартов были указаны Форумом финансовой стабильности (ФФС) в качестве одной из основ устойчивых финансовых систем, заслуживающих приоритетного проведения в жизнь в зависимости от обстановки в той или иной стране.²⁵

Этот Форум финансовой стабильности сводит вместе высокопоставленных представителей национальных финансовых органов (например, центральных банков, надзорных органов и министерств финансов), международных финансовых учреждений, международных регулятивных и надзорных объединений, комитетов экспертов центральных банков и Европейского центрального банка.

ФФС играет одну из главных ролей в многосторонних усилиях по достижению устойчивых финансовых систем. Он впервые собрался в 1999 г. с целью оказания содействия международной финансовой стабильности и способствует утверждению честности посредством обмена информацией, международного сотрудничества и осуществления финансового надзора и наблюдения.

Упомянутый форум собирает вместе национальные администрации, ответственные за финансовую стабильность на важных международных финансовых рынках, международные финансовые институты, международные регулятивные и надзорные объединения и комитеты экспертов центральных банков. С самого начала ФФС признал большое значение развития и популяризации международных стандартов как для укрепления финансовых систем отдельных стран, так и для оказания содействия международной финансовой стабильности и честности.

Несмотря на то, что эти основные стандарты разнятся по степени их международного одобрения, они широко признаются как стандарты, предъявляющие минимальные требования к эффективным методам организации работы.

Некоторые из основных стандартов имеют отношение к нескольким областям финансовой политики. Так, например, разделы подготовленного МВФ Кодекса эффективных методов организации работы по обеспечению прозрачности денежно-кредитной и финансовой политики имеют отношение к аспектам платежей и расчетов, а также к регулированию финансовой деятельности и осуществлению надзора за ней. Управление аудита в Чешской Республике представляет собой одну из структур, работающих над введением этих стандартов в практику.²⁶

Упомянутыми двенадцатью стандартами являются:

Макроэкономическая политика и прозрачность данных

1. *Прозрачность денежно-кредитной и финансовой политики: Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению прозрачности в области денежно-кредитной и финансовой политики (МВФ)*²⁷
2. *Прозрачность налогово-бюджетной политики: Кодекс эффективных методов организации работы по обеспечению налогово-бюджетной прозрачности (МВФ)*²⁸
3. *Распространение данных: Стандарт распространения специальных данных²⁹/Система распространения данных общего характера³⁰ (МВФ)*

Институциональная и рыночная инфраструктура

4. *Несостоятельность (в настоящее время готовится Всемирным банком)*
5. *Корпоративное управление: принципы корпоративного управления (ОЭСР)*³¹
6. *Бухгалтерский учет: Международные стандарты бухгалтерского учета (IAS) (IASB-Совет по международным стандартам бухгалтерского учета)*³²
7. *Ревизование: Международные стандарты ревизования (ISA) (IFAC – Совет международной федерации бухгалтеров)*³³
8. *Платежи и расчеты: основные принципы систем платежа, имеющих большое системное значение (CPSS)³⁴ и рекомендации систем расчетов по ценным бумагам (CPSS/IOSCO-Международная ассоциация комиссий по ценным бумагам)*³⁵
9. *Честность на рынке: сорок рекомендаций Оперативной группы по финансовым мероприятиям и документам (FATF)³⁶ и восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием террористов (FATF)*³⁷

Регулирование финансовой деятельности и осуществление надзора за ней

10. *Осуществление банковского надзора: основные принципы эффективного банковского надзора (BCBS-Базельский комитет по банковскому надзору)*³⁸
11. *Регулирование ценных бумаг: цели и принципы регулирования ценных бумаг (IOSCO-Международная ассоциация комиссий по ценным бумагам)*³⁹

12. *Осуществление надзора за страховой деятельностью: основные принципы страхования (IAIS-Международная ассоциация органов надзора за страховой деятельностью)*⁴⁰

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Несмотря на все старания парламентариев, учреждений финансового аудита и, порой, исполнительной ветви власти, переход от полезных рекомендаций по аудиту к эффективной политике и изменению поведения обычно дается нелегко. Сотрудничество с организациями гражданского общества предоставляет благоприятную возможность для того, чтобы изменить создавшееся положение. В этом контексте Международный бюджетный проект привлекает к сотрудничеству группы гражданского общества во многих регионах мира, включая ряд стран, переживающих переходный период.⁴¹ Международный бюджетный проект помогает неправительственным организациям и исследователям в их усилиях по проведению анализа бюджетной политики и совершенствованию бюджетных процессов и институтов. Этот проект особенно заинтересован в оказании помощи проведению прикладных исследований, оказывающихся полезными в текущих обсуждениях политики, а также исследований последствий бюджетной политики для неимущих слоев населения. Упомянутый проект в основном работает с исследователями и НПО в развивающихся странах или новых демократических государствах. Кроме того, в Санкт-Петербурге создается аналогичный проект под названием «Открытый бюджет».⁴²

Деятельность в этой области имеет тенденцию уделять основное внимание правовому этапу упомянутого процесса, несмотря на то, что там, где это возможно, бюджетные группы также проявляют активность в разработке проектов законодательства и практическом осуществлении контроля над выполнением законов. На сегодняшний день, группы гражданского общества принимают наименьшее участие в бюджетном процессе, когда он находится на этапе аудиторских проверок. Однако имеются определенные признаки того, что и здесь положение меняется к лучшему. Сотрудничество с организациями гражданского общества открывает возможности для применения передовых подходов к совершенствованию аудиторской функции и надзора со стороны общественности.

Одна из причин, по которой результаты аудиторских проверок не всегда находят должный отклик у общественности, заключается в том, что люди часто не представляют себе, какую роль играют в их стране финансовые институты, предостерегая отдельные государственные структуры и отдельных должностных лиц

от совершения противоправных или безответственных действий, а также, какое потенциальное воздействие оказывают эти институты на жизнь рядовых граждан.

Для того, чтобы воспитать сознательных граждан, активно участвующих в жизни общества и заинтересованных в том, чтобы заставить правительство отвечать за свои действия, необходимо снять покров тайны с роли этих институтов и поднимать уровень грамотности населения в области составления бюджета и проведения аудита.

Подобные институты могут самостоятельно выполнять свои функции путем проведения кампаний по охвату населения и разъяснения ему существующего положения дел или же в состоянии сотрудничать с группами гражданского общества и средствами массовой информации и оказывать им помощь в работе. Бюджетные группы обладают соответствующими экспертными знаниями, позволяющими этим группам своевременно превращать сложные материалы в доступные для понимания рядового гражданина документы, а также организовывать и проводить курсы обучения, специально ориентированные на аудиторию, не имеющую представления о технической стороне бюджетной деятельности. Кроме того, упомянутые группы издадут соответствующие учебные пособия. Примерами здесь могут служить такие брошюры, как «Справочник гражданина по налогообложению» или «Справочник гражданина по бюджету», подготовленные в Хорватии Институтом государственных финансов.⁴³

Гражданское общество может оказывать самую разную помощь:

- *Группы гражданского общества могут оказывать помощь в повышении уровня знаний граждан о надзорных функциях специализированных финансовых институтов, а также обеспечивать населению более высокий уровень грамотности в вопросах управления финансовой деятельностью и надзора за ней.*
- *Основываясь на своих тесных контактах с гражданами, группы гражданского общества и средства массовой информации могут поднимать перед финансовыми наблюдательными органами различные вопросы с целью их тщательного изучения.*
- *Группы гражданского общества и средства массовой информации могут проводить первоначальные расследования случаев неправильного управления финансовой деятельностью или же продолжать расследование спорных вопросов, возникающих в результате аудиторских проверок.*

- *Группы гражданского общества могут помогать в осуществлении контроля над доведением до конца тех или иных мер или решений органов государственной власти, принятых на основе аудиторского заключения или парламентских слушаний. Вместе с проявлением внимания к подобным мерам и решениям со стороны средств массовой информации, это могло бы оказывать давление на исполнительную ветвь государственной власти с целью принятия решений по исправлению положения.*
- *Группы гражданского общества могут оказывать непосредственную помощь работе финансовых наблюдательных органов посредством участия в отслеживании расходов, содействия проведению аудиторских проверок на местах и составления оценки выполнения программ.*

Рост числа бюджетных групп может служить признаком наличия важной перемены в практике государственных финансов. В большинстве стран составление государственного бюджета уже давно рассматривается политиками как их собственная вотчина. Лишь в последнее время в некоторых странах стали считать желательной ту пользу, которую приносит открытие бюджетных процессов для внесения в них вклада со стороны неправительственных организаций и других неправительственных структур. Во многих развивающихся странах и странах, переживающих переходный период, воздействие целого ряда стойких и вредных мифов по-прежнему сдерживает независимую работу гражданского общества, законодательных органов и средств массовой информации по составлению и исполнению бюджета. Эти мифы могут включать в себя следующие заблуждения:

- *Бюджеты должны составляться тайно; в противном случае они могут нарушить нормальную работу финансовых рынков.*
- *Неправительственное вмешательство способно разрушить беспристрастность составления бюджета.*
- *Законодатели и гражданское общество больше заинтересованы в продвижении интересов своих избирателей в противоположность интересам страны в целом.*
- *У правительства есть мандат на составление бюджета в рамках своих структур в порядке закрытого процесса, а также на то, чтобы законодательный орган ограничивался лишь механическим утверждением готового бюджета.*

Секретность бюджета может содействовать рыночной спекуляции, а обеспечение большей степени прозрачности способно на практике смягчить процесс приспособления рынка к известным вариантам выбора политики. Более того, наличие полезной, доступной и своевременной информации о бюджете облегчает планирование и капиталовложения иностранному и отечественному частным секторам.

Работа групп гражданского общества в этой области обещает быть одной из самых новаторских и самых полезных из всех задач, решение которых берет на себя гражданское общество в поисках эффективного управления.

СНОСКИ

- 1 Public Expenditure Management Handbook (The World Bank) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>; J. Crotty, Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; LINK A. Das-Gupta, An Anticorruption Strategy for Revenue Administration, World Bank PREMnote October 33, 1999: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; Sheetal K. Chand & Karl O. Moene, "Controlling Fiscal Corruption," International Monetary Fund, August 1997; World Bank, "E-Government: Philippine Customs Reform," Governance & Public Sector Reform. J. Gill, Customs: Developing an Integrated Anticorruption Strategy, in: D. Kaufmann, M.G. de Asis, P. Dininio (2001), Improving Governance and Controlling Corruption: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; World Bank: Helping countries reform economic and sector policies: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor05.htm>; OECD website on taxation: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_11_37427,00.html
- 2 Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 3 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>. У ВТО имеется стратегия и программа обеспечения честности в таможенных организациях. Примерный кодекс поведения для таможенных должностных лиц распространяется на: личную ответственность; соблюдение закона; связи с общественностью; принятие подарков и вознаграждений; участие в бесплатных приемах и развлечениях и принятие прочих проявлений гостеприимства и скидок; избежание конфликта интересов; политическую деятельность; поведение в денежных вопросах; конфиденциальность и использование служебной информации; использование служебного имущества и служебных услуг; частные закупки служебным персоналом государственного имущества; окружающую обстановку на работе.
- 4 Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Pablo Zoido-Lobaton Corruption, Public Finances, and the unofficial Economy, World Bank Working Paper. 2169.
- 5 Tanzi, Vito (1997) Corruption in the Public Finances, научный доклад, представленный на Восьмой международной встрече по борьбе с коррупцией, которая проходила в Лиме, Перу: http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html
- 6 Страны «большой восьмерки» стремятся облегчить международную торговлю, сократить издержки предприятий и правительств и оказывать содействие экономическому росту. Для достижения этих целей Таможенная группа стран «большой восьмерки» пытается таким образом максимально упростить требования, предъявляемые к таможенным данным, чтобы они отвечали условиям эффективного выполнения таможенных обязанностей, стандартизировать предъявляемые к данным требования и сделать стандартным формат представления этих данных в порядке отчетности. См.: the G7 Initiative on Customs Standardization and Simplification Plain Language Description (KYOTO Customs Data Principles): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 Описание реформ в Марокко см. BestPractices in Customs Reform – Lessons from Morocco PREM notes No. 67 April 2002: <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote67.pdf>;
- 8 Latvian Customs Code of Conduct: <http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CID=30>
- 9 См. Transparency International Source Book 2000, Chapter 23 – Good Financial Management: <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 См. World Bank PREM note 33 (см. выше): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Michael Waller, Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities (TI-CIR, London): http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary
- 12 Fjeldstad, Odd-Helge (2003) Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority in Public Administration and Development 23/2, p.165-175; and Fjeldstad, Odd-Helge & Bertil Tungodden (2003) Fiscal corruption: A vice or a virtue?, World Development, vol. 31 no. 8 pp. 1473-1475
- 13 В случае проведения таможенной реформы может иметь место одношаговый процесс. Таможенную декларацию можно представлять в таможенное управление, а оформление документов производится администрацией управления, в результате

чего отпадает необходимость в дальнейших контактах. .

- 14 Адаптировано из Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations (above): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; and the Utstein Anti-Corruption Resource Centre FAQ: <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 José Anson, Olivier Cadot and Marcelo Olarreaga, Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-shipment Inspection Help? http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF and Noel Johnson, Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-shipment Inspection under Different Institutional Regimes http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 Corruption and Trafficking: Monitoring and Prevention: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 The 1996 Arusha Declaration on Burundi and the 1999 Arusha Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
- 19 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 20 Полный текст см. по электронному адресу: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arusha%20E-Print%20version.PDF
- 21 International Chamber of Commerce Customs Guidelines: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Second Evaluation Round: Training Seminar for GRECO Expert-Evaluators: Information and Working Documents: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Имеется также на русском языке.
- 23 IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- 24 Внебюджетные счета являются общепринятыми во многих странах. Одни из этих счетов соответствуют законам и правилам и открываются для конкретных целей (пенсий, дорожных пошлин и т.д.). Другие – имеют своей целью сокращение масштабов политического и административного контроля, которые, по всей вероятности, будут сопровождать расходы, проходящие через бюджет. В некоторых странах иностранная помощь и доходы от продаж природных ресурсов также помещаются на специальные счета, которые имеют тенденцию быть менее прозрачными и в меньшей степени подверженными контролю, чем деньги, проходящие через бюджет, и используются в незаконных целях или попадают в карманы должностных лиц Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 25 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html
- 26 Tenth International Anti-Corruption Conference: <http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>
- 27 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html
- 28 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html
- 29 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html
- 30 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html
- 31 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html
- 32 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html
- 33 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html
- 34 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html
- 35 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html
- 36 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html
- 37 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html
- 38 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html
- 39 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html
- 40 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html
- 41 Warren Krafchik, What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?: <http://www.internationalbudget.org/auditor-general.htm>
- 42 Open Budget Project: <http://www.pskov.org.ru/budget/>
- 43 The International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>