



Специальная серия по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Эта записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для помощи государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат персоналу МВФ и необязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства.

«Сохранение квитанций»: прозрачность, подотчетность и легитимность при реагировании на чрезвычайную ситуацию¹

В весеннем 2020 г. выпуске «Бюджетного вестника» содержался призыв к правительствам «сделать все, что требуется», путем принятия чрезвычайных мер по борьбе с негативным воздействием пандемии COVID-19 на людей и фирмы, «но сохранять квитанции».

В соответствии с масштабами экономического кризиса и кризиса в области здравоохранения правительствами были приняты крупные комплексы мер налогово-бюджетной поддержки, включающие в себя различные мероприятия в сфере доходов и расходов (например, дополнительные расходы на здравоохранение, денежные трансферты домашним хозяйствам и предприятиям, гарантии по кредитам и вливания в акционерный капитал)². В настоящей записке утверждается, что обеспечение прозрачности в налогово-бюджетной сфере, публичной подотчетности и легитимности институтов — главные компоненты «сохранения квитанций». В записке даны рекомендации и представлена оптимальная практика управления государственными финансами (УГФ) на основе примеров разных стран.

Просим направлять любые вопросы и замечания к данной записке по адресу cdsupport-spending@imf.org.

¹ Подготовлено Клодом Вендлингом, Вирджинией Алонсо, Сандипом Саксеной, Винсентом Тангом и Концепсьон Вердуго при участии Рашиды Букезия, Лоры Доэрты и Гвенаэль Сук. В этой записке использованы полезные замечания Хуана Пабло Герреро (Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере) и его сотрудников.

² С обзором мер можно ознакомиться в материалах МВФ «Трекер мер политики».

I. ПРОЗРАЧНОСТЬ В НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ, ПУБЛИЧНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ЛЕГИТИМНОСТЬ

В контексте пандемии COVID-19 правительства «делают все, что требуется», чтобы в рекордно короткие сроки предоставить населению и предприятиям крупные пакеты мер экономической поддержки. Исключительность масштабов и оперативности реагирования создает сложности на фоне традиционных подходов к обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, гарантированию публичной подотчетности и поддержанию легитимности институтов. Тем не менее, все эти три элемента имеют ключевое значение для успеха ответных мер в сфере налогово-бюджетной политики в контексте борьбы с COVID-19, в том числе посредством i) предоставления гражданам и экономическим субъектам возможности понять цель, размер и стоимость пакета мер политики и того, как он повлияет на них; (ii) содействия сохранению широкой поддержки пакета мер политики в целом и уверенности в том, что он используется по назначению; (iii) получения четкого представления о среднесрочных и долгосрочных рисках, связанных с ответными мерами политики; и iv) укрепления доверия на рынке, в частности путем акцентирования эффективности краткосрочных мер реагирования и их соответствия осмотрительному подходу к долгосрочной налогово-бюджетной политике. Для достижения этих целей необходимо сосредоточить внимание на трех аспектах комплекса мер поддержки:

- **Разработка.** Основная задача заключается в том, чтобы сбалансировать срочность и своевременность мер реагирования в нестабильных экономических условиях с достижением прозрачности в определении и изложении ответных мер.
- **Осуществление.** Основная задача заключается в обеспечении достаточного контроля и отслеживания/отслеживаемости бюджетных и внебюджетных интервенций с тем, чтобы согласованные чрезвычайные меры развертывались эффективно и в соответствии с их целевым назначением и, в случае необходимости, позволяли пересмотреть и адаптировать комплекс мер с учетом меняющихся обстоятельств.
- **Надзор для обеспечения достижения целей.** Основная задача заключается в том, чтобы внедрить всеобъемлющие и прозрачные процедуры отчетов и публичной подотчетности, соблюдение которых могут обеспечить надзорные учреждения (например, парламент, Высшее ревизионное учреждение (ВРУ), независимые налогово-бюджетные советы (ННБС)), организации гражданского общества и общественность в целом, пока разрабатываются и реализуются меры поддержки.

II. РАЗРАБОТКА КОМПЛЕКСА МЕР ПОДДЕРЖКИ

Несмотря на необходимость обеспечения оперативности и гибкости, при разработке комплекса мер поддержки следует соблюдать стандарты прозрачности³. Это необходимо для сохранения поддержки со стороны общественности и укрепления легитимности институтов, обеспечения действенности комплекса мер и недопущения любого незаконного присвоения средств, выделенных в чрезвычайной ситуации (вставка 1)⁴. В числе важных моментов, которые необходимо принять во внимание:

³ См. [Кодекс прозрачности МВФ в налогово-бюджетной сфере](#).

⁴ См. также готовящуюся к выпуску записку ДБВ об уязвимости перед коррупцией.

- **Обеспечение парламентского контроля и получение юридического уполномочивания на принятие мер политики**⁵. Все бюджетные расходы должны быть четко санкционированы в соответствии с нормативной базой, с предварительным разрешением или ретроспективным утверждением законодательным органом, по мере надобности. Некоторые страны могут использовать дополнительный бюджет для получения юридической санкции на принятие мер реагирования на чрезвычайную ситуацию и удовлетворения связанных с этим потребностей в финансировании, что обеспечивает более высокую степень прозрачности. Это не должно вести к чрезмерным задержкам, поскольку многим странам удастся составить дополнительный бюджет и проголосовать за него менее чем за неделю. Если же созвать парламент для утверждения дополнительного бюджета невозможно, можно подумать о других формах парламентского контроля, таких как специальные слушания в парламентском комитете по финансам или бюджету. Некоторые страны, возможно, смогут воспользоваться положениями о чрезвычайных обстоятельствах, разрешенными их законодательством об УГФ, допускающими определенную свободу действий при перераспределении ассигнований. Например, это можно сделать с помощью декретов об экстренном кредитовании бюджета (*decrets d'avances*) в системах УГФ франкоязычных стран или посредством указов президента/главы исполнительной власти в других странах — обычно в сочетании с ратификацией в парламенте⁶. Эти положения о чрезвычайных обстоятельствах должны оставаться четко ограниченными и, там, где они разрешены и применяются, о них следует прозрачно сообщать. Полный комплекс мер чрезвычайной поддержки, как бюджетных, так и внебюджетных, должен быть представлен и пройти обсуждение и утверждение в парламенте.
- **Указание в бюджете мер, связанных с кризисом, с четкими квалификационными критериями и обеспечением детализации информации.** Особое внимание следует уделить очень подробному и детальному изложению мер, включая калькуляцию затрат и прозрачные квалификационные критерии. В **Финляндии**, например, предложение, представляемое в парламент, включает детализированные сведения о дополнительных расходах и о влиянии дополнительных ассигнований на чистый объем заимствований и объем задолженности правительства. Аналогичным образом, в дополнительном бюджете **Японии** содержится подробная программная информация о расходах, связанных с COVID-19, и об источниках финансирования этих расходов. В **Германии** были также представлены подробные данные о так называемом «предохранительном щите для борьбы с коронавирусной пандемией», как парламенту (в более технической форме), так и широкой общественности в цифровом, легкодоступном формате, включая подробную калькуляцию затрат, квалификационные критерии и описание административных процессов в разбивке по отдельным мерам.

⁵ См. также «Подготовка систем управления государственными финансами к задачам реагирования на чрезвычайные ситуации» ([Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges](#)).

⁶ В чрезвычайной ситуации исполнительная власть может воспользоваться декретами об экстренном кредитовании бюджета, т.е. указами о перераспределении ассигнований между программами или отдельными статьями бюджета или даже о создании новых ассигнований при условии ратификации таких декретов парламентом в следующем законе о бюджете (*loi de finances*).

Вставка 1: Прозрачность в налогово-бюджетной сфере как инструмент сокращения уязвимости перед коррупцией и злоупотреблениями

Чрезвычайные ситуации могут создавать благоприятную почву для использования заинтересованными кругами государственных средств в личных интересах, в связи с чем крайне важно выявить и уменьшить факторы уязвимости перед коррупцией и злоупотреблениями. О такой уязвимости свидетельствует нецелевое использование средств во время гуманитарных кризисов, включая ураган «Катрина» и вспышку эпидемии лихорадки Эбола. Например, в 2015 году Генеральный ревизор **Сьерра-Леоне** опубликовал результаты аудиторской проверки сделанных внутри страны пожертвований в адрес правительства на оказание помощи в рамках борьбы с лихорадкой Эбола, предоставив доказательства служебных злоупотреблений со стороны государственных должностных лиц при распределении этих средств. Платежи за предметы снабжения и просветительские мероприятия дублировались и не оформлялись документально, деньги выплачивались частным лицам, а не организациям, широко игнорировались процедуры закупок. Аудиторские проверки расходов международных организаций, занимающихся вопросами развития, показали, что не были также обеспечены выплаты причитающихся медработникам заработной платы и премий, которые ответственные за распределение средств вместо этого выплатили частным лицам. В **США** коррупция и нецелевое использование средств после урагана «Катрина» в 2005 году и урагана «Мария» в 2017 году привели к более чем тысяче судебных преследований, увольнению правительственных чиновников, а также к принятию государственными ведомствами США новых правил работы с целью снижения такой уязвимости.

Важнейшую роль в этом отношении играют прозрачность и публичная подотчетность, причем наиболее уязвимыми с точки зрения рисков коррупции и неправомерного использования являются следующие области:

Денежные трансферты или предоставление основных товаров домохозяйствам. Критерии распределения денежных трансфертов и закупки товаров должны быть прозрачными. Это особенно важно для помощи в натуральной форме, учитывая последствия для логистики и закупок. Одним из вариантов обеспечения прозрачности является использование цифровых платежей или банковских услуг по мобильной связи для выплаты денежных трансфертов. В **Нигерии** правительство использует цифровые платежи или банковские услуги по мобильной связи для направления обусловленных денежных трансфертов беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения, используя цифровизацию в ряде штатов.

Закупки товаров и услуг в секторе здравоохранения. Здесь существует серьезный потенциал злоупотреблений со стороны государственных чиновников. Одна из основных причин озабоченности (помимо явной коррупции) связана с приобретением дефектных материалов или хищением при распределении или закупке товаров и услуг. Для снижения рисков (например, скрытых контрактов, завышения цен и сговора) правительствам следует: (i) публиковать все государственные контракты; (ii) использовать открытые и конкурентные торги и прибегать к неконкурентным процессам в чрезвычайных ситуациях только тогда, когда за этими процессами следуют достаточные формы контроля, аудита и отчетности с тщательным анализом таких процессов; (iii) публиковать информацию о бенефициарных собственниках компаний, получающих контракты; (iv) наделять существующие антимонопольные органы полномочиями по отслеживанию рыночной конъюнктуры в важнейших секторах и (v) содействовать сотрудничеству среди различных органов власти и с гражданским обществом по вопросам, связанным с прозрачностью государственных финансов и поставкой товаров и услуг. Важно, чтобы правительство обнародовало предварительные меры (например, опубликование планов использования чрезвычайного финансирования) и определило меры, принимаемые постфактум (например, опубликование всей информации о выделении контрактов на закупки или выборочный аудит контрактов на закупки по мере ослабления кризиса). Например, **Украина** успешно запустила электронную закупочную платформу «ProZorro», на которой обрабатывались некоторые контракты в сфере здравоохранения, что привело к явной экономии средств; также в **Украине** организация «Трансперенси интернешнл» недавно сообщила о попытке проведения несоответствующих критериям закупок, выявленной за счет общедоступной информации, что позволило Государственной аудиторской службе оперативно подтвердить факт нарушения. В **Колумбии** также используются открытые данные о закупках для отслеживания и управления чрезвычайными расходами.

Программы кредитования и гарантий. Можно расширить существующие программы ликвидности национальных банков развития, чтобы обеспечить легкий доступ к кредитам для пострадавших компаний. Чрезвычайные кредиты и гарантийные программы могут быть направлены на более широкую экономику или на подгруппу экономических

субъектов (малые и средние предприятия; конкретные секторы; государственные предприятия; органы местного самоуправления и использование публичных трастовых фондов). Эти инструменты часто связаны со сложными финансовыми схемами, подверженными коррупции. Во всех случаях необходимы прозрачные критерии отбора выгодоприобретателей, а также следует использовать прозрачные процессы одобрения и отчетности. Например, существующие программы ликвидности **немецкого** банка развития «Kreditanstalt für Wiederaufbau» (KfW) будут расширены с целью предоставления доступа к кредитам пострадавшим предприятиям и гарантирования выпусков облигаций с четким указанием в административном документе конкретного характера и юридической формы гарантии, комиссии за гарантию и всех остальных деталей, касающихся соответствия установленным критериям и процедурам. Учетные записи о гарантиях и займах должны быть полными, точными, ежемесячно обновляться и проходить сверку, а также публиковаться вместе с именами бенефициарных собственников. (См. документ о поддержке, оказываемой государственными банками домашним хозяйствам и фирмам ([Public Banks' Support to Households and Firms](#))).

Набор и управление медицинскими кадрами. Необходимо обеспечить прозрачность начисления заработной платы. Например, премии, предназначенные для медицинских работников за исключительную нагрузку и риски, могут перенаправляться должностным лицам, в меньшей степени вовлеченных в выполнение задач «на передовой». Как следует из сообщений, в случае одного только Красного Креста пять процентов от общего объема выплат для медицинских работников были утеряны в результате мошенничества. При проведении силами ВРУ проверок постфактум необходимо проверять правильность использования выделенных на эти цели сумм.

Схемы субсидирования заработной платы. Схемы субсидирования заработной платы также могут становиться объектом злоупотреблений, что требует упреждающего подхода, обеспечивающего сохранность соответствующих сумм. **Гонконг** пообещал обеспечить высокую степень прозрачности при обращении работодателей к правительственной схеме субсидирования заработной платы в размере 80 миллиардов гонконгских долларов, с тем чтобы они могли продолжать выплачивать зарплату примерно 1,5 миллионам работников в течение вызванного коронавирусом кризиса. Работодатели должны будут заполнять заявки и будут нести уголовную ответственность за подачу ложных заявлений о количестве сотрудников и их заработной плате.

Уровень предоставления услуг. Формы коррупции, такие как неофициальные платежи, выписка рецептов на избыточные количества лекарств, кумовство, скорее всего, будут усугубляться во время пандемии в условиях роста притока пациентов. Для снижения уровня взяточничества при оказании услуг информация о том, как расходуются средства на оказание чрезвычайной помощи, должна быть доступна ведомственным и/или независимым аудиторам. Приоритетный аудит следует проводить в таких важнейших областях, как здравоохранение, государственные закупки, расходы на инфраструктуру и социальное обеспечение. Например, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК) уже назначила штатного аудитора для своих ответных мер в связи с заболеванием COVID-19 после того, как она выявила факты мошенничества во время вспышки лихорадки Эбола. Аналогичным образом Федеральное агентство США по чрезвычайным ситуациям (FEMA) организовало обучение для штатов и физических лиц по вопросам противодействия взяточничеству и вымогательству со стороны государственных должностных лиц, а также ложным заявлениям на получение пособий и хищению личных данных, которые имели место во время урагана «Катрина». Если получатели средств FEMA не будут проводить тщательную самопроверку, они могут потерять доступ к автоматизированным компенсационным выплатам.

Исследования и разработки. В условиях глобального призыва к продвижению исследований и разработок в области диагностики, терапии и вакцинации для борьбы со вспышкой COVID-19 на эти цели расходуются значительные государственные средства. Это может создавать возможности для злоупотреблений со стороны заинтересованных кругов. Прозрачность при распределении этих ресурсов и мониторинг их использования могут снизить этот риск. В этом отношении важная роль отводится надлежащей защите лиц, сообщающих о нарушениях.

Наконец, в дополнение к описанным здесь усилиям по обеспечению прозрачности и подотчетности, странам следует продолжать внедрять и укреплять существующие в них механизмы по борьбе с коррупцией и отмыванием денег.

Источники: «Трансперенси Интернешнл» (2020), Ресурсный центр по борьбе с коррупцией U4 (2020), Мэкки и др. (2016), Foreign Policy (2020), Open Contracting Partnership (2020), Аудиторская служба Сьерра-Леоне (2015), Красный Крест, 2017.

- **Установление четких политических целей и показателей эффективности для содействия оценке воздействия постфактум.** Соответствующие показатели могут быть установлены даже в условиях ограниченных возможностей – например, простые эмпирические правила для увязки рабочих мест, которые должны быть созданы и сохранены с помощью комплекса мер поддержки с использованием отраслевых коэффициентов или простых макроэкономических моделей. **Франция** создала в своей системе составления бюджета на основе результатов две специальные программы, связанные с мероприятиями по борьбе с заболеванием COVID-19 (краткосрочная занятость и поддержка самозанятых лиц), обеспечивающих простое и всеобъемлющее отслеживание расходов и мониторинг результатов посредством показателей, измеряющих скорость предоставления денежных средств и воздействие на занятость.
- **Оценка и публикация информации о воздействии кризиса на государственные финансы и экономику.** Это важно, в частности, для укрепления уверенности рынков в том, что шок, вызванный COVID-19, не приведет к утере контроля над устойчивостью налогово-бюджетной политики. При оценке среднесрочного налогово-бюджетного прогноза следует четко обозначить временные меры. Помимо министерств финансов, важную роль в этом отношении могут играть ННБС, в частности, комментируя или пересматривая использование оговорок об освобождении от обязательств по соблюдению бюджетных правил, а также любые предложения о том, как вернуться к правилу. В некоторых случаях это может быть включено в существующие процессы, такие как программы ЕС по обеспечению стабильности и конвергенции. Например, **Финляндия** опубликует свои новые макроэкономические прогнозы с учетом последствий пандемии COVID-19 в соответствии с правилами ЕС. В других случаях могут быть предприняты исключительные усилия по обеспечению прозрачности. В **Нидерландах** Независимое налогово-бюджетное учреждение (СРВ, Бюро анализа экономической политики) 26 марта 2020 года опубликовало материалы исследования с четырьмя сценариями возможного воздействия пандемии COVID-19 на экономику и состояние государственных финансов в 2020/2021 годах в соответствии с продолжительностью и масштабами нарушения нормальной экономической деятельности с учетом мер поддержки, уже объявленных правительством. В **Соединенных Штатах** Бюджетное управление Конгресса также сообщило о потенциальном воздействии пакетов мер поддержки США на федеральный дефицит в течение следующих десяти лет до 2030 года.
- **Консультации с ключевыми заинтересованными сторонами для обеспечения надлежащей структуры и адресности мер политики.** Хотя стандартная надлежащая законодательная практика требует проведения широких консультаций с заинтересованными сторонами и общественностью для адаптации той или иной меры и доработки ее параметров, характер пандемии COVID-19 существенно усложняет проведение обширных консультаций. Тем не менее, некоторые консультации (например, с ассоциациями работодателей и профсоюзами работников или с представителями сектора, особенно пострадавшего от кризиса) могли бы быть полезны для улучшения структуры пакета мер поддержки. Этот процесс требует тщательного управления во избежание задержек с доработкой и осуществлением политики, а также прозрачности, чтобы не допустить какого-либо потенциального влияния на процесс формирования политики со стороны групп, преследующих корыстные интересы. Следовательно, в интересах прозрачности и целесообразности лучше консультироваться с профессиональными союзами или организациями, представляющими отрасли, а не с отдельными компаниями, и запрашивать письменные материалы, которые могут быть обнародованы, а также отзывы о предложениях. Например, в **Кот-д'Ивуаре**, прежде чем объявить меры по борьбе с пандемией в конце марта 2020 года, были проведены консультации на уровне министра финансов с банками и союзами работодателей. Экспертные организации и авторитетные организации гражданского общества (ОГО) также могут внести вклад в совершенствование структуры налогово-

бюджетных мер или помочь адресовать их конкретным группам населения, подверженным риску. Например, CIEP (Centro de Investigacion Economica y Presupuestaria, Центр экономических и налогово-бюджетных исследований) в **Мексике** подготовил предложения по различным политическим альтернативам для перераспределения бюджетных ресурсов и оказания экономической поддержки в условиях нынешнего кризиса.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСА МЕР ПОДДЕРЖКИ

Прозрачность в налогово-бюджетной сфере также требует контроля и отслеживания процесса реализации мер политики и предоставления достаточного объема информации общественности. Элементы, способствующие достижению этого результата, включают в себя:

- **Отслеживание дополнительных расходов, связанных с COVID-19, с помощью специальных программ или разделов бюджета**⁷. Это может позволить, за счет использования Информационной системы для управления финансами (ИСУФ) страны, отслеживать меры по реализации в режиме реального времени. Например, в **Колумбии** был создан Фонд для смягчения последствий чрезвычайных ситуаций (FOME), который находится в ведении министерства финансов и предназначен для управления ресурсами, используемыми для смягчения последствий текущего кризиса. Фонд имеет выделенный портфель и отделен от других фондов и ресурсов в рамках общего бюджета.
- **Направление донорского финансирования через бюджет при полной прозрачности его использования.** Это позволит обеспечить, чтобы средства доноров подвергались такой же проверке и практике отчетности, как и другие расходы, финансируемые из бюджета. Например, в **Южной Африке** требуется, чтобы все полученные от доноров финансовые средства перечислялись в конкретный Фонд реконструкции и развития и использовались строго в соответствии с целью, определенной в положениях, и с намерениями доноров. Во франкоязычных системах так называемые «*Fonds de concours*» (*Фонд добровольных взносов*) являются юридическим инструментом, который предусматривает четкое и прозрачное управление донорскими и индивидуальными взносами в бюджет для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, на правительственном вебсайте можно регулярно размещать специально составленную информацию о полученных донорских средствах — их источнике, цели, целевых выгодоприобретателях и условиях использования⁸. Аналогичным образом, для информирования доноров и широкой общественности об использовании таких средств и о прогрессе в достижении целей расходования средств можно внедрить более подробные отчеты, представляемые с высокой периодичностью.

⁷ Когда поддержка предоставляется по существующим каналам (например, в качестве пополнения существующей программы социальных выплат), полное обособление новых расходов не всегда актуально и практично. Решение может заключаться в том, чтобы пометить в ИСУФ ассигнования, относящиеся к COVID-19, но реализовать их в рамках уже существующих программ или в статьях бюджета, уже используемых для ранее существовавших схем.

⁸ В рамках статистики государственных финансов (СГФ) рекомендуется учитывать доходы в натуральной форме (от доноров) и соответствующие расходы (для домохозяйств). В странах, где используется кассовый метод бухучета и помощь в натуральной форме (медицинские услуги, материалы) интегрировать в бюджет сложно, специально разработанный механизм раскрытия информации должен также применяться к помощи в натуральной форме, не включенной в бюджет.

- **Применение международных стандартов прозрачности при осуществлении внебюджетных мер.** С учетом налогово-бюджетных рисков, связанных с такими схемами, и их веса в комплексах мер поддержки, необходимо заранее установить прозрачные критерии для определения бенефициаров и действий, имеющих право на поддержку, обеспечить соблюдение критериев в ходе осуществления и четко сообщать о них. Например, во время мирового финансового кризиса (МФК) **Австралия** через свой Резервный банк создала вебсайт, на котором представлена информация о работе гарантийной схемы для крупных депозитов и оптового финансирования путем определения гарантированных обязательств по учреждениям, размеру выпуска, дате предоставления гарантии, категории обязательства, валюте, названию программы/продукта, идентификатору ценной бумаги и сроку погашения. В том же ключе во **Франции** в условиях нынешнего кризиса создана схема гарантирования банковских кредитов. Широко обнародованы критерии и процессы доступа; все гарантии для крупных корпораций будут санкционироваться в рамках (опубликованного) решения министерства. Комитет в составе 12 членов (представители парламента, бизнес-ассоциаций, местных органов власти и ВРУ), созданный по запросу парламента, представит доклад о реализации гарантийной схемы через год после ее запуска.
- **В соответствующих случаях, обеспечение прозрачности при адаптации существующих правил в целях большей гибкости при осуществлении мероприятий.** Механизмы реализации в чрезвычайных ситуациях должны опираться на достаточную основу с четкими критериями осуществления дискреционных полномочий лицами, принимающими решения. В **Южной Африке** в соответствии с ранее принятым Законом о ликвидации последствий стихийных бедствий были введены в действие гибкие возможности для регулирования действий по борьбе с COVID-19. Кроме того, в соответствии с Законом об управлении государственными финансами, страна, в случае необходимости, располагает инструментами для закупок в чрезвычайных ситуациях. В отсутствие заранее установленных рамок в **Испании** принят ряд чрезвычайных юридических документов (*королевские законодательные указы* или конкретные законодательные акты, на принятие которых парламент уполномочил исполнительную власть, при условии одобрения актов парламентом на более позднем этапе), расширяющих одни существующие механизмы (например, централизованные закупки товаров медицинского назначения) и адаптирующих другие (временные увольнения с предоставлением доступа к льготам) для смягчения последствий кризиса, вызванного COVID-19.
- **Усиление контрольных механизмов по факту, когда механизмы предварительного и последующего контроля упрощены для целей быстрого реагирования.** ВРУ может быть предоставлена возможность играть ключевую роль в контроле комплекса мер поддержки, возможно, дополняя упрощенные или уже ослабленные предварительные механизмы контроля. Необходимо будет усилить контроль по факту, заранее предоставив при этом в некоторых случаях определенную свободу действий, в частности в связи с закупкой медицинского оборудования. В тех случаях, когда существующие механизмы внутреннего контроля и внутреннего аудита слабы, внешний контроль может играть более инициативную роль. Например, официальные органы **Перу** укрепили ВРУ, с тем чтобы оно могло осуществлять одновременный мониторинг при осуществлении процессов в отличие от только лишь контроля постфактум (например, в ходе процесса закупок оно будет осуществлять мониторинг деятельности по предотвращению злоупотреблений и оказывать помощь в принятии своевременных корректирующих мер) в рамках чрезвычайной ситуации, вызванной COVID-19. ВРУ также в данный момент адаптирует сроки для одновременного контроля государственных закупок в связи с чрезвычайной ситуацией и контролирует на местах распределение товаров первой необходимости муниципалитетами.

- **Информирование граждан о принимаемых мерах политики и о том, как ими воспользоваться.** Это делается как для того, чтобы содействовать работе с возможными бенефициарами (домашними хозяйствами и предприятиями), так и для укрепления доверия к усилиям по оказанию помощи. Полезным вариантом является распространение информации о мерах поддержки через выделенный портал, включая точную информацию о квалификационных критериях для получения пособий⁹. В *Перу* создана веб-страница, на которой граждане могут найти информацию о том, имеют ли они право на доступ к помощи, предоставляемой уязвимым домашним хозяйствам. Аналогичные веб-страницы созданы и другими странами, включая *Исландию*, *Индонезию* и *Соединенное Королевство*. В *Малайзии* министерство финансов опубликовало на своем вебсайте брошюру «Пакет экономических стимулов», в которой содержится соответствующая подробная информация об этом пакете.

IV. НАДЗОР ЗА КОМПЛЕКСОМ МЕР ПОДДЕРЖКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ

Возможно, чтобы обеспечить эффективный надзор, потребуется скорректировать обычные инструменты и процессы, включая регулярное и своевременное представление докладов об осуществлении мер политики, связанных с COVID-19, и мониторинг, осуществляемый надзорными учреждениями для обеспечения публичной подотчетности. Финансовые или бюджетные комитеты в парламенте и ВРУ, а также ННБС, в зависимости от своих полномочий, обычно уделяют больше внимания бюджетному процессу, налогово-бюджетным правилам и налогово-бюджетной устойчивости, а также мониторингу устоявшихся мер политики. Для тщательного изучения воздействия многоаспектного кризиса на бюджет могут потребоваться некоторые корректировки, которые могут включать следующее:

- **Регулярная отчетность о ходе осуществления комплекса мер поддержки, как по бюджетным, так и по внебюджетным операциям.** Требования к отчетности должны учитываться с самого начала, с тем чтобы качественно сформулировать предварительную отчетность (о представлении цели, обосновании и полной калькуляции затрат по отдельным мерам) и отчетность по факту, используя инструменты, созданные для отслеживания осуществления и обеспечения большей детализации по конкретным статьям расходов, данные о количестве бенефициаров и суммах из расчета на одного получателя, а также, по мере возможности, показатели эффективности. Периодичность представления отчетов должна быть скорректирована с учетом интенсивности кризиса: если в наиболее острый период кризиса может потребоваться очень частое представление отчетов (возможно, на еженедельной основе), то по мере ослабления кризиса и постепенного сворачивания механизмов поддержки могут стать приемлемыми более продолжительные перерывы в предоставлении отчетов. Можно также рассмотреть вопрос о создании специального портала для информирования о выполнении правительством мер политики и связанных с ними расходах, возможно, включая пространственный аспект, демонстрирующий, где фактически потрачены деньги, в соответствии с моделью, которой во время МФК придерживались *Франция* и *Соединенные Штаты*. Предоставление открытого доступа к подробной информации о расходовании средств также имеет важнейшее значение для отслеживания расходов. На *Филиппинах* местные органы власти обязаны готовить ежемесячные отчеты об использовании и ходе реализации специальных грантов, связанных с COVID-19. Отчеты должны публиковаться на их вебсайтах и размещаться как минимум в трех

⁹ Более подробную информацию см. в документе о цифровых решениях для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях ([Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies](#)).

видных общественных местах в населенных пунктах. Глава органа местного самоуправления обязан направить письменное уведомление, информирующее Конгресс и его соответствующие комитеты о публикации отчетов.

- **Установление парламентского надзора за осуществлением мер с помощью либо обычных, либо специфических инструментов.** Конкретные комитеты по мониторингу или надзору могут обладать более специфическими знаниями и быть в меньшей степени обременены «текущими делами», чем финансовый или бюджетный комитет при выполнении его стандартной роли по надзору за бюджетным процессом. При этом таким комитетам следует координировать свою деятельность с постоянными комитетами, с тем чтобы воспользоваться коллективной памятью организации и достичь более долгосрочных результатов. В **Новой Зеландии** создали новый специальный парламентский комитет – Комитет по реагированию на эпидемию, который будет собираться дистанционно для тщательного изучения предпринимаемых правительством ответных мер на COVID-19 в период, пока не заседает палата представителей. Комитет, состоящий из 11 членов, возглавит лидер оппозиции, и в него будут включены 6 представителей оппозиции. Во **Франции** также были созданы, как во время МФК, так и в ходе этого кризиса, специальные комитеты по мониторингу различного состава (но при этом важная роль отводится членам парламента), которым поручено, в частности, осуществлять надзор за созданными механизмами гарантий.
- **Вовлечение организаций гражданского общества в мониторинг и ретроспективную оценку.** Организации гражданского общества (ОГО) могут дополнять ограниченные возможности ВРУ и других существующих контрольных механизмов, обеспечивая также «видение на низовом уровне» того, как на самом деле реализуется комплекс мер поддержки. В некоторых странах, таких как **Нигерия** и **Гана**, ОГО было предложено оказать помощь в информировании граждан о заболевании и профилактических мерах, а также обсуждался вопрос об использовании этих возможностей для информирования граждан о мерах политики поддержки и о том, как проводить их мониторинг. Фонд **Observatorio Fiscal** в **Чили** анализирует спорные решения о закупках, связанные с пандемией. Одна из ОГО (**ICEFI**) в Гватемале играет важную роль в мониторинге осуществления чрезвычайных мер.

Литература:

Audit Service Sierra Leone (2014), Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf>

Federal Bureau of Investigation, US (2008), *More Than 900 Defendants Charged with Disaster-Related Fraud by Hurricane Katrina Fraud Task Force During Three Years in Operation*

<https://archives.fbi.gov/archives/news/pressrel/press-releases/more-than-900-defendants-charged-with-disaster-related-fraud-by-hurricane-katrina-fraud-task-force-during-three-years-in-operation>

Foreign Policy (2020), To defeat Coronavirus, stop corruption. <https://foreignpolicy.com/2020/04/06/defeat-coronavirus-stop-corruption-humanitarian-crisis-disaster-response-emergency-medical-supplies/>

International Federation of Red Cross, *IFRC (2017), IFRC Statement on Fraud on Ebola Operations*

<https://media.ifrc.org/ifrc/ifrc-statement-fraud-ebola-operations/>

Mackey et al. (2016), The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals. <https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-016-0696-1>

Lenoir, Noelle (2020), Protection Européenne des lanceurs d'alerte: une avancée et un défi.
<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/14/protection-europeenne-lanceurs-dalerte-noelle-lenoir/>

Naval. M and K. MacLachlan (2020), *Defence Sector Corruption, an Underestimated Foe in Times of Crisis*
<https://rusi.org/commentary/defence-sector-corruption-underestimated-foe-times-crisis>

Transparency International (2020), Corruption and the Coronavirus: How to prevent the abuse of power during a global health pandemic. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus

U4 Anticorruption Resource Center (2020), Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries. <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>