

## **ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ<sup>1</sup>**

Министерство финансов Российской Федерации в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» выступило с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному управлению общественными (государственными и муниципальными) финансами.

В представленных материалах рассматриваются ключевые аспекты этой проблемы, проделанная к настоящему времени работа по распространению и применению лучшей практики управления общественными финансами, аргументируется необходимость и основные направления ее продолжения в целях повышения общей финансовой безопасности и создания более благоприятных условий для устойчивого экономического роста во всем мире.

Раздел 1 был положен в основу документа, представленного Министром финансов Российской Федерации А.Л.Кудриным 9-10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в г. Санкт-Петербурге и обсужденного в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Нигерии, Южной Кореи, Генерального секретаря Международного энергетического агентства, Генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития, Директора-распорядителя МВФ, Комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны-председателя в ЕС – Австрии, Президента Всемирного банка.

В разделах 2 –4 более детально представлены основания, возможности и направления реализации предложенной инициативы.

---

<sup>1</sup> Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов «Группы восьми». . Подготовлены А.М. Лавровым (директор Департамента бюджетной политики Минфина России), А.К. Пири (консультант, ECORYS-NEI) и П.Дж. Бруком (консультант, DAI Europe Ltd.) при участии Е.В. Беляновой (управляющий партнер ECORYS-NEI), А.Г. Морозова (главный экономист по России и Украине, HSBC Bank) и О.В. Дынниковой (экономист, Московское представительство МВФ).

## 1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Исходя из накопленного за последние годы коллективного опыта в области управления общественными финансами, включая результаты бюджетных реформ, к обсуждению предлагается инициатива по развитию и применению общепризнанных, динамичных и гибких принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами.

В рамках этой инициативы предлагается:

- согласовать общее понимание основного содержания принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами;
- на этой основе подготовить Кодекс надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующие стандарты и правила по его применению и использованию.

К обсуждению предлагается следующий **базовый перечень принципов (компонентов)** эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- 1) финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- 2) стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- 3) эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- 4) консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- 5) среднесрочное финансовое планирование;

6) бюджетирование, ориентированное на результаты;

7) эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Эти принципы (компоненты) следует рассматривать в рамках единой системы управления общественными финансами, требующей постоянного развития и адаптации к меняющимся условиям и возникающим новым задачам.

**Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность**, в том числе и прежде всего, обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансах;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

Для обеспечения **стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов**, в том числе и прежде всего, необходимо:

- прогнозирование основных бюджетных параметров на средне - (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и осторожность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) реалистичности и ус-

тойчивости бюджетов, а также приемлемости налоговой и долговой нагрузки;

- систематический анализ и управление рисками в бюджетно-налоговой сфере, в том числе - оценка средне- и долгосрочных последствий принятия новых расходных обязательств или тенденций, приводящих к дополнительным расходам с учетом стабильности и предсказуемости бюджетных доходов (в том числе – с выделением доходов, зависящих от внешнеэкономической конъюнктуры);

- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта сырьевых товаров, в форме стабилизационных фондов и фондов будущих поколений.

**Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений**, в том числе и прежде всего, должна предусматривать:

- законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти;

- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов;

- возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ (бюджетно-налоговую автономию);

- объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;

- наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.

**Консолидация бюджета и бюджетного процесса**, в том числе и прежде всего, предполагает, что на каждом уровне управления общественными финансами:

- четко и однозначно определены ответственность и полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе - организацию составления и исполнения бюджета;
- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с теми или иными направлениями расходов;
- в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных фондов и фондов будущих поколений);
- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, а также бюджетных программ разных видов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;
- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств.

**Среднесрочное финансовое планирование**, в том числе и прежде всего, предусматривает:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу;
- наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок;

- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению;
- наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках установленных бюджетных ограничений;
- установление для ведомств «потолков» (лимитов) расходов на среднесрочный период.

Для внедрения **бюджетирования, ориентированного на результаты**, в том числе и прежде всего, необходимо:

- установление для каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;
- наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств (бюджетных ассигнований);
- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений;
- использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе – с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований;
- наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном периоде (аудита эффективности бюджетных расходов).

Организация **эффективного финансового контроля и мониторинга**, в том числе и прежде всего, предполагает:

- ежегодное проведение независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;
- наличие и применение соответствующей системы финансовой информации в целях контроля и управления финансами;
- наличие и соблюдение нормативно установленных процедур проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- наличие и соблюдение формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе – при осуществлении бюджетных закупок;
- регулярное проведение анализа и оценки качества финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению;
- развитие и применение системы внутреннего финансового аудита (контроля).

Результатом настоящей инициативы мог бы стать Кодекс лучшей практики, предусматривающий единую систему согласованных принципов, стандартов и методов управления общественными финансами, а также рекомендации по его применению и мониторингу качества управления общественными финансами.

Предполагается, что этот пакет документов мог бы охватывать два уровня:

- 1) базовые принципы, стандарты и критерии, разделяемые всеми заинтересованными сторонами; и
- 2) более продвинутые стандарты, которые могли бы применяться на добровольной и инициативной основе отдельными странами при дос-

тижении ими соответствующего этапа формирования, развития и модернизации систем управления общественными финансами.

Такой подход предполагает возможности гибкого использования предлагаемых методов, правил и процедур с учетом конкретных целей бюджетно-налоговой политики каждой отдельной страны.

**В основе этой инициативы лежит растущее значение управления общественными финансами как фактора устойчивого экономического развития.**

В условиях глобализации экономики национальные финансовые системы становятся взаимозависимыми. Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и общественных финансов в более широком контексте является важнейшим условием управления возрастающими рисками функционирования общественных финансов. Эти риски в основном обусловлены действием таких факторов, как колебания цен на товарных рынках, в частности на нефть; нестабильность доходов от внешней торговли и международных капиталов; неблагоприятные демографические тенденции, включая старение населения; изменение климата; угрозы стихийных бедствий и эпидемий и т.п.

Для всех стран возрастает значение эффективного использования бюджетных ресурсов для достижения целей и приоритетов государственной политики, поскольку граждане требуют более качественных и доступных общественных услуг и повышения эффективности и прозрачности системы государственного управления. Что касается стран с переходной и развивающейся экономикой, то прогресс в решении этой стратегической задачи является одной из предпосылок для достижения ими долгосрочных целей развития.

В последние годы многими странами были приложены серьезные усилия по модернизации системы управления общественными финансами. В странах "Группы восьми" новые подходы предусматривают усиление внимания к проведению ответственной бюджетно-налоговой поли-



тики, средне- и долгосрочному бюджетному планированию в целях обеспечения финансовой стабильности и эффективности государственных расходов и повышению ответственности за результаты использования средств налогоплательщиков. В частности, в России, которая находилась в более сложных условиях переходной экономики, этот процесс начинался с восстановления эффективного бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х годов переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающей создание Стабилизационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюджетных отношений и внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты.

Страны «Группы восьми» приняли участие в работе в сфере общественных финансов, проведенную Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другими международными организациями по подготовке аналитических и методических материалов, кодексов и руководств, а также мониторингу достигнутого прогресса и оказанию соответствующей технической помощи. Страны «Группы восьми» поддерживают оказание помощи странам с переходной и развивающейся экономикой в проведении бюджетных реформ и подтверждают свою позицию, заключающуюся в том, что эффективное и ответственное управление общественными финансами представляет собой существенный фактор обеспечения их успешного развития.

На основе накопленного к настоящему времени практического опыта сформулированы многие ставшие общепризнанными принципы, стандарты и критерии, которые представляют собой надежную основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами.

Вместе с тем, многим разработанным к настоящему времени материалами, несмотря на их высокое качество и практическое значение, недостает взаимной увязки, способной обеспечить четкость изложения и комплексность охвата и сделать их использование более действенным. Поэтому необходима дальнейшая работа по разработке ясной, гибкой и динамичной основы, которая смогла бы обеспечить полноту охвата, комплексность, авторитетность и практическую выполнимость принимаемых инициатив в сфере общественных финансов. Применение на практике эффективных, надежных методов управления ими, является сложной задачей для всех стран, и в особенности для стран с переходной и развивающейся экономикой. Неспособность управлять этим процессом зачастую служит препятствием для устойчивого развития, сокращению бедности и внедрению более эффективных форм государственного управления.

В рамках **первоочередных шагов по реализации предлагаемой инициативы** все заинтересованные страны и организации приглашаются совместно проанализировать и обсудить накопленный опыт по управлению общественными финансами и проведению бюджетных реформ и, далее, выдвинуть свои предложения о том, как достигнуть дальнейшего прогресса в этой области, и какой вклад они смогут внести в реализацию настоящей инициативы в соответствии с выбранными приоритетами.

Отталкиваясь от изложенных выше подходов и с учетом накопленного опыта, МВФ, Всемирный банк и ОЭСР могли бы возглавить работу по разработке Кодекса лучшей практики в области управления общественными финансами и мониторингу его применения.

В частности представляется целесообразным создание рабочей группы под эгидой МВФ, Всемирного банка и ОЭСР, а также, возможно, при участии других международных организаций. Эта группа могла бы координировать совместную работу различных организаций по предла-

гаемым направлениям, обеспечивая ее комплексный и всесторонний характер, а также эффективное распространение получаемых результатов.

Результаты этой работы могли бы быть представлены для обсуждения на сессиях МВФ и Всемирного банка, а также на мероприятиях ОЭСР и других международных организаций.

Постоянное внимание и поддержка со стороны министерств финансов стран «Группы восьми» и всех других заинтересованных стран к этой работе стала бы важнейшим фактором ее успешного проведения.

## **2. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

Эффективное и ответственное управление общественными финансами лежит в основе усилий любой страны по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан. В условиях глобализации экономики, подверженной действию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые общественные финансы в каждой отдельной стране могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на глобальном уровне. Неспособность управлять этими рисками может создать угрозу стабильности и благополучию других партнеров.

### **2.1 Понятие и необходимость эффективного и ответственного управления общественными финансами**

Понятие эффективного и ответственного управления общественными финансами, используемое в настоящем документе, носит широкий комплексный характер и не сводится к отдельным компонентам. Этот широкий контекст и составляет основную идею предлагаемой инициативы. Ее основная цель заключается в консолидации и повышении эффек-

тивности использования стандартов и рекомендаций, содержащихся в многочисленных ныне существующих источниках и являющихся результатами проделанной на сегодняшней день серьезной работы.

Можно выделить следующие три ключевых аспекта, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами:

а). **прозрачность бюджетно-налоговой сферы**, которая предполагает открытость для общественности информации о структуре и функциях органов управления, распределении между ними ответственности, характере воздействия правительства на функционирование экономики, задачах бюджетно-налоговой политики, финансовой отчетности государственного сектора и прогнозируемых бюджетно-налоговых показателях;

б) **«здоровье» системы общественных финансов**, что предполагает ее стабильность и устойчивость, как в среднесрочном аспекте, так и в более отдаленной перспективе, эффективные межбюджетные отношения, управление потенциальными рисками и, наконец, эффективность систем бюджетного и финансового контроля; .

в) **эффективность и результативность бюджетной политики**, что означает эффективность распределения ресурсов (с учетом как собственно экономической эффективности, так и политических приоритетов правительства), эффективность деятельности органов государственной власти с точки зрения достижения намеченных результатов, механизмы, обеспечивающие ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств.

В каждой стране эффективное и ответственное управление общественными финансами также должно быть ориентировано на принятие обоснованных решений и их успешную реализацию на трех уровнях:

1) **бюджетно-налоговое планирование на макроуровне:** общий объем собираемых налогов и запланированных расходов, объем профицита, дефицита и т. д., а также нетто-заимствований или резервирования;

2) **определение приоритетов в области налогообложения и развития государственного сектора** (конкретные налоги, расходы, политические цели); и

3) **подробная разработка бюджета и его исполнение** – планирование и принятие бюджета, исполнение, контроль, подотчетность, мониторинг, отчетность и аудит бюджетов, управление активами и обязательствами, заимствования и налогообложение.

Хотя очевидно, что первый уровень является решающим, так как успех или неудача на макроуровне чрезвычайно важны и для национальной и для мировой экономики, все три уровня тесно связаны между собой. Например, неправильное определение приоритетов налоговой и бюджетной политики и (или) недостатки разработки и исполнения бюджетов могут привести к снижению эффективности бюджетно-налогового планирования на макроуровне. В свою очередь, нестабильность на макроуровне может свести на нет вероятность достижения положительных результатов на двух последующих уровнях.

В последние 15–20 лет подходы ко всем этим вопросам стали предметом особого внимания, как на национальном, так и на международном уровне. Масштабные реформы методов управления бюджетным процессом были предприняты во многих странах, включая развитые страны и страны с развивающейся или переходной экономикой.

При всем разнообразии методов реализации реформ специальные меры предпринимались для:

- повышения уровня прозрачности и предотвращения нежелательных и (или) непредвиденных ситуаций;

- повышения уровня стабильности и долгосрочной устойчивости (включая расширение практики использования методов многолетнего планирования и внимание к управлению рисками); и

- повышения эффективности и результативности (включая расширенное использование методов бюджетирования и управления, ориентированных на результаты, а также децентрализация управления при соответствующей системе подотчетности).

В результате этих процессов и их поддержки на международном уровне сформировался широкий консенсус в отношении элементов, составляющих общепризнанную лучшую (надлежащую) практику.

Необходимость эффективного и ответственного управления общественными финансами стала общепризнанной, поскольку:

- общественные финансы представляют собой ключевой элемент любой национальной экономики (и благосостояния населения);

- стабильность и устойчивость в бюджетно-налоговой сфере необходимы для эффективного экономического развития, как на национальном, так и на глобальном уровне;

- неэффективное управление общественными финансами тормозит развитие страны и создает проблемы для других стран, развитие которых становится взаимозависимым в условиях глобальной экономики; и

- прозрачность в отношении происходящих в каждой стране процессов управления общественными финансами является необходимым компонентом взаимного доверия и безопасности.

Глобализация экономики создает новые риски для стабильного управления общественными финансами на национальном уровне, в частности, за счет воздействия на общественные финансы со стороны:

- неопределенности и резких изменений цен на сырьевые товары, такие как нефть;

- климатических изменений и стихийных бедствий, включая новые угрозы для здоровья населения, таких, например, как риск эпидемии птичьего гриппа;
- базовых демографических тенденций (старение населения и т. д., что ведет к более высоким требованиям в отношении пенсионного обеспечения, социальной поддержки и здравоохранения);
- растущей взаимозависимости систем налогообложения; и
- возрастающего значения в глобальном масштабе ряда стран с формирующейся рыночной экономикой, где система общественных финансов находится на начальном этапе реформирования.

Эти проблемы подчеркивают необходимость хорошо продуманных и эффективно организованных методов управления рисками в целях ограничения неблагоприятных последствий на национальном и глобальном уровнях.

Важность управления возрастающими рисками для общественных финансов и обеспечения эффективного развития была признана в апреле 2006 г. Международным валютно-финансовым комитетом Совета управляющих МВФ, которым, в частности, отмечается:

"Мероприятия по укреплению среднесрочной финансовой стабильности продолжают оставаться важнейшими с точки зрения поддержания роста и стабильности и повышения устойчивости к будущим потрясениям. Следует шире использовать экономический рост для сокращения бюджетного дефицита и провести реформы для обеспечения устойчивости систем пенсионного обеспечения и здравоохранения..." и

"Улучшение перспектив экономического роста бедных стран, включая страны к югу от Сахары, весьма обнадеживает. Комитет обращает особое внимание на то, что достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предполагает сотрудничество между бедными странами и донорами. Развивающиеся страны должны продолжать проводить стабильную макроэкономическую политику и ориен-

тированные на экономический рост реформы, включая дополнительные существенные усилия по созданию устойчивых, подотчетных и прозрачных институтов. Международное сообщество должно способствовать этому процессу путем предоставления дополнительных ресурсов в соответствии со своими обязательствами".

## **2.2 Существующие источники информации и методические руководства**

В последние годы масштабная и впечатляющая работа практически по всем этим направлениям была проделана международными организациями, заинтересованными в ответственном и эффективном управлении общественными финансами (или по их заказу) – Международным валютным фондом, Всемирным банком и ОЭСР, а также на региональном уровне, например, Азиатским банком развития (АзБР). Европейский союз (ЕС) ввел ряд конкретных правил в отношении бюджетно-налоговой ответственности в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте и введения евро в качестве единой валюты для некоторых своих членов. Принятые им правила ("acquis communautaire") в области финансового контроля также имеют обязательное действие для членов ЕС. В Содружестве наций достигнуто соглашение о правилах проведения реформы в области управления общественными финансами. Страны-доноры разработали руководства для применения их на национальном уровне и предназначенные для использования при оказании технического содействия или предоставления бюджетной поддержки странам с переходной или развивающейся экономикой. Правительства некоторых стран или их министерства финансов также разработали принципы для собственного использования. В Лимской декларации установлены международно-признанные принципы аудита. Кроме того, в рамках мониторинга и пересмотра кредитных рейтингов частные рейтинговые агентства внимательно следят за действиями отдельных стран в сфере управления общественными финансами.



Не претендуя на исчерпывающее описание всех источников информации в этой сфере, их можно сгруппировать следующим образом.

*А. Обязательные для исполнения нормативные требования*

- Процедура Европейского союза в отношении чрезмерного дефицита, включая нормы, утвержденные статьями 9 и 104 Договора Европейского союза и уточненные Положением Совета ЕС № 1055/2005 от 27 июня 2005 г., вносящая поправки в "Пакт о стабильности и экономическом росте" от 1997 г. Эти нормы в первую очередь затрагивают некоторые параметры, имеющие отношение к финансовой ответственности и принятые в качестве обязательных странами-членами ЕС; при этом они имеют особое значение для стран, входящих в зону евро.

- Правила финансового контроля ЕС в отношении присоединившихся стран являются еще одним примером обязательных норм, затрагивающих не только использование бюджетных средств ЕС, но и национальные бюджеты, поскольку условием вступления в ЕС было распространение действия единых правил в отношении обоих уровней.

Такого рода взаимные формальные обязательства в отношении финансовой ответственности и надлежащего управления общественными финансами были необходимы в конкретных условиях ЕС, однако, они являются исключением в современной международной практике и далее не рассматриваются.

*Б. Официально принятые Кодексы лучшей (надлежащей) практики*

- Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.) является одним из принятых на международном уровне Стандартов и кодексов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности. Благодаря этому он пользуется широкой международной поддержкой.

- Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР (обновлена в 2001 г.) была формально одобрена странами-членами ОЭСР и является общедоступным документом о надлежащей практике по обеспечению прозрачности бюджета.

- Лимская декларация о руководящих принципах аудита, принятая членами Международной организации высших органов финансового аудита (1977 г.), содержит изложение согласованных принципов в отношении проведения независимого аудита общественных финансов, а также соответствующих методов работы.

- Руководящие принципы осуществления реформы управления общественными финансами Содружества наций (2005 г.) предлагают некоторые принципы, которые должны учитываться при реформировании системы управления общественными финансами, а также содержат предложения по осуществлению этих реформ.

*В. Рекомендации по надлежащей практике ответственного и эффективного управления общественными финансами*

- Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (апрель 1999 г.) содержит принципы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, а также большое количество ссылок на иные источники, посвященные двум другим аспектам эффективного управления общественными финансами. МВФ также подготовил целый ряд документов, касающихся эффективной и ответственной бюджетно-налоговой политики (включая вопросы, возникающие в связи с "бюджетно-налоговым пространством для содействия экономическому росту"), в том числе вопросы определения содержания этой политики и ее реализации на практике.

- Руководство по управлению государственными расходами Всемирного банка (1998 г.), содержащее всеобъемлющие рекомендации в отношении большинства аспектов управления общественными финан-

сами и реализации бюджетных реформ в странах с переходной и развивающейся экономикой.

- Большая работа была также проведена МВФ и Всемирным банком по консультированию отдельных стран в ходе работы и переговоров в рамках статьи IV, проектов технического содействия Всемирного банка и в рамках текущих контактов со странами-членами этих двух международных финансовых организаций (МФО).

- Руководство ОЭСР (разработанное Р.Алленом и Д.Томмаси) содержит подробные руководящие указания, направленные на оказание содействия странам с переходной экономикой в переходе к современным методам управления общественными финансами.

- Управление государственными расходами АЗБР (С.Скьяво-Кампи и Д.Томмаси, 1999 г.) является еще одним источником подробных методических рекомендаций.

- Руководство по надлежащей практике министерства Великобритании по международному развитию, а также источники других доноров содержат рекомендации, представляющие интерес для развивающихся стран, где техническое содействие и финансовая помощь играют особенно важную роль.

- Национальные Кодексы надлежащей практики, например, применяемое в Великобритании "золотое правило" в отношении осуществления заимствований только для финансирования инвестиций (в среднем, с учетом цикличности экономического роста, общий объем чистых заимствований не может превышать общий объем инвестиций)

#### *Г. Инструменты мониторинга и оценки*

- Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (ДССК) разработаны МВФ и Всемирным банком в рамках программы с определенными приоритетами для оценки как отдельных выбранных стран, так и различных стандартов и кодексов, соблюдение которых подлежит анали-

зу. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ является, таким образом, лишь одним из кодексов по финансовой стабильности, который может подлежать оценке конкретным ДССК. Для оценки соблюдения Кодекса МВФ используется Вопросник МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

- В рамках совместной донорской программы партнерства «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ГРФП) была разработана система оценки эффективности управления государственными финансами. Она включает: а) набор показателей для измерения и мониторинга результатов деятельности национальных систем управления общественными финансами, характера процессов и функционирования институтов в этой сфере и б) формат отчета, содержащий краткую оценку достижений страны на основе анализа показателей, а также описывающий уже проведенные и осуществляемые на данный момент мероприятия по реализации реформ. Показатели оценивают достоверность, комплексность и прозрачность бюджета, качество процессов, протекающих во всех фазах бюджетного цикла, а также степень вовлеченности доноров. Первые оценки уже были проведены. Система разработана для стран с развивающейся и переходной экономикой, однако она может иметь и более широкое применение.

- Система ОЭСР PUMA и система ОЭСР/ЕС SIGMA также могут быть использованы в данной области, в том числе, последняя предусматривает проведение соответствующей оценки, проводимой представителями высших финансовых органов других стран-партнеров.

#### *Д. Обмен информацией*

- В 2003 г. ОЭСР и Всемирный Банк приступили к проведению исследования Бюджетной практики и процедур в более чем 60 странах, включая страны – члены ОЭСР и страны с развивающейся и переходной экономикой. В ходе этого исследования проводится комплексный анализ

бюджетных процессов в рамках бюджетного цикла, широкого круга связанных с этими процессами институциональных проблем, а также межбюджетных отношений, при этом особое внимание уделяется вопросам управления по результатам.

*Е. Другие источники*

- Данные рейтинговых агентств о кредитных рейтингах отдельных стран.

Описанные выше источники представляют собой обширный набор хорошо обоснованных и практически ценных материалов. Однако в них отсутствуют общность подхода, необходимая консолидация и авторитетность, которые бы позволили повысить значение рассматриваемых принципов, сделать их более ясными, понятными и легкими для использования, а также придать им новое звучание.

В частности:

- Кодекс МВФ и Оптимальная практика ОЭСР акцентируют особое внимание на обеспечении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере как фактора эффективного и ответственного управления общественными финансами. Два других аспекта (устойчивость общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики) в кодексах не раскрываются, за исключением общих вопросов аудита, рассматриваемых в Лимской декларации.

- В результате многие аспекты общепризнанной надлежащей практики управления общественными финансами не получили отражения в официально согласованных кодексах. Эти пробелы включают в себя такие имеющие важнейшее значение вопросы, как целесообразность наличия бюджетно-налоговых правил стабильного и устойчивого управления бюджетными расходами и обязательствами, а также среднесрочное (многолетнее) бюджетное планирование..

- В отношении обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере существуют расхождения в положениях Кодекса МВФ

и Оптимальной практики ОЭСР. Причиной этого является попытка провести разграничение между базовыми и более продвинутыми принципами с учетом того, что многие страны все еще работают над реализацией первых, в то время как другие государства без особых проблем могут добиться соблюдения более высоких стандартов. При этом наличие единой системы, принимающей во внимание существование различий между базовым и более продвинутым уровнями надлежащей практики, могло бы помочь различным странам осуществлять более целенаправленные и последовательные шаги в этой области.

- В более широком контексте это означает, что всеобъемлющий набор принципов, относящихся ко всем трем аспектам (прозрачность в бюджетно-налоговой сфере, «здоровье» общественных финансов и эффективность бюджетно-налоговой политики), при учете различий между базовым и более продвинутым уровнями достижений, может дать больше возможностей для стимулирования прогресса каждой отдельной страны и его мониторинга.

- Мониторинг обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере на базе Кодекса МВФ (с использованием вопросника МВФ, консультаций по статье IV и ДССК) отличается от мониторинга других аспектов с использованием инструментов, предоставляемых ГРФП, и на основе обмена информацией, полученной посредством обзоров бюджетной практики и процедур, проводимых ОЭСР и Всемирным банком. Для ясного понимания сильных и слабых сторон необходима более четко акцентированная и консолидированная информация о том, что происходит в отдельно взятых странах.

- Реализация уже принятых документов по лучшей (надлежащей) практике имеет определенные трудности, особенно для стран с развивающейся и переходной экономикой, в том числе для России.. Одна из проблем заключается в определении единой системы принципов, на основе которых могли бы проводиться бюджетные реформы. Остается до

конца неясным, в чем заключаются эти принципы, каков накопленный опыт и уроки их реализации, какие источники заслуживают первостепенного внимания и в чем состоят тенденции их развития в меняющихся условиях.

Ясная, комплексная и заслуживающая доверия система принципов и ориентиров для их реализации позволит сконцентрировать усилия, предпринимаемые отдельными странами и организациями по повышению эффективности управления общественными финансами. Современные относительно благоприятные экономические условия создают «окно возможностей» для формирования и консолидации важнейших принципов на уже имеющейся прочной основе, объединяя знания, опыт и ресурсы всех организаций, которые уже занимаются работой по данным направлениям. В связи с этим предлагается продолжить обсуждение этих вопросов в целях оказания содействия в разработке более совершенной кодификации принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами и тем самым обеспечить объединение и развитие существующих источников методических рекомендаций, опираясь на авторитет международного финансового сообщества.

### **2.3 Основные подходы к разработке принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами**

Целью предстоящей работы должна быть разработка:

- Кодекса лучшей практики, раскрывающего и обосновывающего каждый из принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами;
  - методических рекомендаций по реализации Кодекса лучшей практики;
  - методы оценки достигнутых различными странами результатов, предусматривающие предоставление рекомендаций по вопросам, требующим особого внимания каждой отдельной страны, а также обоб-

щения приобретенного опыта и его последующего использования при дальнейшем развитии международно-признанных подходов.

Материалы каждого из этих уровней должны быть увязаны друг с другом в рамках общей структуры, которая может иметь модульный характер. Необходимо также предусмотреть возможности пересмотра и обновления предложенного пакета материалов и методов по мере накопления международной практики в сфере управления общественными финансами и появления необходимости в развитии и модификации предлагаемых инструментов.

В определенной степени вышеупомянутые три уровня уже существуют в виде разработанных МВФ «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», Руководства, Вопросника и ДССК. Важнейшие составные части этого подхода – Кодекс, методические рекомендации и механизмы оценки – будут на интегрированной и комплексной основе распространены и на другие области эффективного и ответственного управления общественными финансами с целью формирования структуры, отражающей комплексный, интегрированный и более легкий для мониторинга набор стандартов и методических рекомендаций в отношении надлежащей практики, охватывающий все основные вопросы ответственного и эффективного управления общественными финансами.

С этой целью предложенные материалы, наряду с оценкой уровня достигнутых результатов, должны включать в себя не только сферы, на которые распространяется действие Кодекса МВФ и Оптимальной практики ОЭСР, но и два отмеченных в разделе 2.1 вопроса, в настоящее время не затронутых официальными документами такого рода и статуса («здоровье» общественных финансов и эффективность и результативность бюджетно-налоговой политики).

В то же время предлагается детально не рассматривать вопросы налоговой политики. На макроуровне проблема налогообложения долж-



на учитываться с целью обеспечения процесса планирования и принятия решений в отношении совокупных доходов и расходов в свете реалистичных прогнозов и факторов социально-экономической политики для последующего установления уровня налогов и других соответствующих поступлений в бюджет для обеспечения стабильного, необходимого для устойчивого финансирования запланированных расходов. Со временем, после достижения положительных результатов в разработке предлагаемых принципов эффективного и ответственного управления и сведения их в единый кодекс, станет возможным расширение перечня вопросов путем включения в него и вопросов налогообложения, если по этому поводу будет достигнут консенсус.

Кроме того, успех в решении ключевых вопросов эффективного и ответственного управления общественными финансами в значительной степени зависит от квалификации и компетентности государственных и муниципальных служащих, занимающихся управлением общественными финансами. Однако этот важнейший вопрос выходит за рамки управления общественными финансами как такового и должен решаться в рамках вопросов, относящихся к стандартам государственной и муниципальной службы, ее структуры и административных процедур.

Разработанные материалы должны быть акцентированы на формировании заинтересованности в наличии и использовании соответствующих инструментов управления общественными финансами с четким выделением базовых принципов, которые могут быть реализованы во всех странах и дополнительными принципами, которые считаются целесообразными и важными для использования странами – членами ОЭСР и другими государствами по мере развития их потенциала. При этом применяемые теми или иными странами конкретные методы и способы реализации этих принципов, безусловно, могут существенно различаться.

Таким образом, данные материалы должны включать в себя следующее:

1. состоящий из отдельных модулей Кодекс лучшей практики управления общественными финансами, базирующийся на согласованных принципах отражающих базовый и более продвинутой уровни их реализации;
2. комплексные методические рекомендации по применению и реализации данного Кодекса;
3. процедуры, методы и критерии мониторинга качества управления общественными финансами в соответствии с положениями (требованиями) Кодекса лучшей практики;
4. методы, позволяющие определить вопросы, по которым отдельным странам, участвующим (на добровольной основе) в системе мониторинга качества управления общественными финансами, рекомендуется предпринять конкретные действия, извлечь уроки на будущее и способствовать практическому усовершенствованию управления общественными финансами;
5. систему обновления и расширения материалов.

### **3. КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ПРИНЦИПОВ И ИНСТРУМЕНТОВ ЭФФЕКТИВНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ**

В последние 10 лет отмечается существенный прогресс в разработке и использовании различных инструментов эффективного и ответственного управления общественными финансами. Таблица 1 содержит обобщенный и выборочный анализ основных материалов по этим вопросам. Очевидно, что все они различаются по своему статусу и детальности, частично перекрывая друг друга, а в некоторых случаях демонстрируя различные подходы к одним и тем же вопросам.

Один из путей их классификации может заключаться в признании того, что некоторые из них представляют собой своего рода инструмен-

ты регулирования: они определяют стандарты и практику, которым предполагается соответствовать, и это соответствие должно поддаваться проверке. При этом статус этих инструментов неодинаков. Например, на одном полюсе – финансовые нормы, сформулированные в рамках Договора ЕС, имеющие юридическую силу для всех стран-участниц. В то же время такие кодексы, как Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, используемые для анализа и оценки бюджетных систем, не являются обязательными для соблюдения. Другие материалы представляют собой положения или руководства по надлежащей практике, которые имеют сугубо рекомендательный характер. При этом отчасти проблема заключается в том, что взаимосвязь между материалами, имеющими различный статус, не всегда очевидна.

**Таблица 1**

Ключевые направления и инструменты	Нормы и правила	Кодексы		Руководства/Справочники				Инструменты оценки		Совместное использование информации ОЭСР/ВБ (10)
		ЕС(1)	МВФ (2)	ОЭСР (3)	МВФ (4)	ВБ (5)	ОЭСР (6)	АзБР (7)	ДССК (8)	
<b>1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность</b>										
1.1. Информирование общественности	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
1.2. Открытый процесс подготовки и исполнения бюджета, а также составления отчетности	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
1.3. Обеспечение достоверности	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
<b>2. Стабильность и устойчивость бюджетов</b>										
2.1 Средне- и долгосрочное прогнозирование бюджетных параметров в рамках макроэкономической и денежно-кредитной политики	√			√	√	√	√	√		√ (A)
2.2 Реалистичность и осторожность экономических прогнозов как основа бюджетного планирования	√	√	√ (A)	√	√	√	√	√	√	√
2.3. Четкие правила управления бюджетными обязательствами	√	√ (A)	√	√	√ (A)	√	√	√	√ (A)	√
2.4. Четкие правила оценки финансовых рисков и управления ими	√	√ (A)	√	√	√ (A)	√	√	√	√ (A)	√
2.5 Использование резервных фондов для управления доходами от продажи сырьевых товаров						√ (A)				
<b>3. Эффективные и справедливые межбюджетные отношения</b>										
3.1 Стабильные и предсказуемые финансовые отношения с субнациональными властями		√ (A)		√ (A)	√	√	√	√	√	√
3.2 Сбалансированное и взаимоувязанное разграничение полномочий и доходов						√	√			
3.3 Надлежащий уровень автономии субнациональных властей						√	√			
3.4 Объективное и прозрачное выравнивание бюджетной обеспеченности						√ (A)	√ (A)			√
3.5 Стимулы и санкции для обеспечения соблюдения норм и правил						√	√			
<b>4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса</b>										
4.1. Четкое распределение функций и ответственности		√ (A)	√ (A)	√ (A)	√	√	√	√	√	√
4.2 Комплексный охват доходов и расходов	√ (A)	√ (A)	√ (A)	√	√	√	√	√	√	√
4.3 Внебюджетные фонды используются только в особых случаях, предусмотренных законом		√ (A)		√		√	√	√		√
4.4 Интегрированное планирование текущих и капитальных расходов				√ (A)	√	√	√	√	√ (A)	√
4.5 Эффективные системы платежей, единый бюджетный счет и учет обязательств					√ (A)	√	√		√	√

Ключевые направления и инструменты	Нормы и правила	Кодексы	Руководства/Справочники				Инструменты оценки		Совместное использование информации
<b>5. Среднесрочное финансовое планирование</b>									
5.1. Реалистичная оценка бюджетов на средне- и долгосрочную перспективу	√	√	√	√	√	√	√	√	√
5.2. Четкая основа для «скользящего» бюджетного планирования		√	√	√	√	√ (A)	√	√	√
5.3. Обоснованный расчет затрат на проведение текущей политики	√	√	√	√	√	√	√	√	√
5.4. Правила принятия новых обязательств		√ (A)	√	√	√	√	√	√	√
5.5 Среднесрочные лимиты расходов				√	√	√			√
<b>6. Бюджетирование, ориентированное на результаты</b>									
6.1 Цели, задачи и ответственность за результаты		√ (A)	√ (A)	√	√	√	√	√	√
6.2 Реалистичная оценка затрат и соотнесение ресурсов с запланированными результатами					√ (A)	√	√	√	√
6.3 Делегирование полномочий при подотчетности					√	√			√
6.4. Привязка запланированных результатов к бюджетам		√ (A)	√ (A)	√	√	√	√	√	√
6.5 Методы измерения эффективности					√	√	√		√
<b>7. Эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг</b>									
7.1 Независимый аудит с последующей проверкой органами законодательной власти	√	√	√	√	√	√	√	√	√
7.2 Необходимая информация в целях управления, контроля	√	√	√	√	√	√	√	√	√
7.3 Эффективный анализ и меры по обеспечению исполнения законодательных норм	√		√ (A)	√	√	√	√	√	√
7.4 Прозрачные и не допускающие коррупции процессы	√	√ (A)		√	√ (A)	√	√	√	√
7.5 Оценка и повышение качества управления финансами					√	√	√	√	√
7.6 Внутренний аудит		√	√	√	√	√	√	√	√

ПРИМЕЧАНИЕ: А – направление обозначено, но еще полностью не охвачено

#### ИСТОЧНИКИ:

1 Налогово-бюджетные нормы и правила в соответствии с Процедурой чрезмерного дефицита ЕС в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте (1997 год, с изменениями от июня 2005 года).  
[http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/sgp\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm)

2 Пересмотренный Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ, 28 февраля 2001 г. [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)

3 Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета, 2001 год. [www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)

4 Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, апрель 1999 г. [www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm)

5 Руководство по управлению государственными расходами, Всемирный банк, 1998 год. [www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf)

6 Управление государственными расходами: Справочник для стран с переходной экономикой, Р.Аллен и Д.Томмасы, 2001 год. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>

7 Управление государственными расходами, С.Скьяво-Кампо и Д.Томмасы, АзБР, апрель 1999 г. [http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/)

8 Доклады о соответствии стандартам и кодексам (ДССК). <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>. В отношении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере ДССК используют Вопросник МВФ для финансовых учреждений, январь 2006 г. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>

9 ГРФП (Государственные расходы и финансовая подотчетность): Система оценки эффективности управления государственными финансами, Секретариат ГРФП, июнь. <http://www.pefa.org/index2.htm>

10 ОЭСР/ВБ: Обзор бюджетной практики и процедур, 2003 год. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/18/33620564.doc>, <http://www.ocde.dyndns.org>

Источники, имеющие, в частности, отношение к бедным странам с высоким уровнем задолженности, также могут использоваться, однако в рамках подготовки настоящего документа они не рассматривались.

### 3.1 Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность

Стандарты в данной области уже существуют. В *Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ* внимание акцентируется на четырех общих проблемах:

1. *четкость роли и функций* – относится к структуре и функциям правительства, сферам ответственности внутри правительства и отношениям между правительством и экономикой в целом;

2. *информирование общественности* – подчеркивает важность опубликования исчерпывающей информации по бюджетно-налоговым вопросам в строго определенные промежутки времени;

3. *открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности* – относится к информации, предоставляемой в отношении бюджетного процесса;

4. *гарантии достоверности* – относится к качеству финансовых данных и необходимости независимой проверки информации по бюджетно-налоговым вопросам.

Методические рекомендации по практической реализации Кодекса содержатся в Руководстве по его применению.

В Кодексе МВФ признается существование различий между действующими в разных странах системами управления бюджетно-налоговой сферой, их культурными, конституционными и правовыми условиями, а также между их техническими и административными возможностями повышения уровня прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Большинство стран располагают определенным потенциалом для совершенствования ряда аспектов прозрачности, предусмотренных Кодексом МВФ. Тем не менее, существующие между странами различия с неизбежностью подразумевают то, что далеко не все они имеют возможность достаточно быстро приступить к практической реализации Кодекса.

### *Четкость роли и функций*

Четкое распределение роли и функций между бюджетной сферой и государственным сектором экономики является ключевым аспектом обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, поскольку создает основу для формирования системы подотчетности в отношении разработки и реализации бюджетно-налоговой политики.

К числу основных вопросов относятся:

- разграничение между бюджетной сферой и остальной частью государственного сектора, с одной стороны, и всей остальной экономикой – с другой; и
- ясность нормативно-правовой и административной системы управления в бюджетно-налоговой сфере.

Для обеспечения функционирования бюджетно-налогового механизма должны существовать финансовые и административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон. Во всех странах мира наблюдается тенденция развития налогово-бюджетного законодательства, регулирующего бюджетный процесс посредством детальных специфицированных нормативно-правовых актов. Наибольшее значение имеет четкость правовой базы и полнота охвата ею налогово-бюджетных процедур.

Многие страны с переходной и развивающейся экономикой обладают неполной и зачастую противоречивой системой бюджетно-налогового регулирования, которая плохо соответствует реальной практике бюджетного процесса. В результате формальные требования и процедуры частично замещаются или дополняются неформальными «правилами», размывающими полномочия, ответственность и подотчетность и подрывающим доверие к бюджетным институтам..

### *Информирование общественности*

Обеспечение доступности для широкой общественности информации по бюджетно-налоговым вопросам является важнейшей чертой прозрачности бюджетно-налоговой сферы. Соответствующие принципы и практика предпо-



лагают предоставление полной информации о прошлой, текущей и планируемой деятельности в бюджетно-налоговой сфере, а также наличие обязательств в отношении графика опубликования тех или иных данных.

Предоставление средствам массовой информации и широкой общественности соответствующих данных по бюджетно-налоговой проблематике является естественным средством обеспечения подотчетности государственных органов. Это способствует эффективному использованию общественных ресурсов. Помимо общей информации о бюджете, широкая общественность должна быть проинформирована об имеющихся условных обязательствах, а также о квазифискальных операциях, которые могут подрвать стабильность бюджета и деформировать процесс распределения общественных ресурсов. Это является весьма серьезной проблемой для многих развивающихся и даже развитых стран. Ее решение помогает противостоять безответственному увеличению бюджетных расходов.

По мере повышения степени ориентированности бюджетов на результаты требования общества в отношении предоставления дополнительной и более надежной информации будут расти. В связи с этим нормы и стандарты в области раскрытия информации по бюджетно-налоговым вопросам должны также отражать растущие запросы общества на ее получение.

*Открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности*

Акцентируя внимание на бюджете как основном инструменте бюджетно-налоговой политики, Кодекс МВФ рассматривает открытость бюджетного процесса и содержащихся в бюджете показателей в качестве основного условия прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Кодекс предусматривает, что процесс подготовки и исполнения бюджета должен быть открытым в смысле сравнительно легкого доступа к информации о составлении бюджета и его исполнении (например, требования к подготовке бюджета, информацию о бюджетном процессе следует сделать открытыми для широкой общественности). В Кодексе специально не оговаривается участие гражданского общества в бюджет-

ном процессе, хотя такой подход не исключается. Открытость в этом смысле не предполагает полное раскрытие для общественности информации на всех этапах бюджетного процесса. Необходимо учитывать возможность нежелательной реакции рынков, определенную степень конфиденциальности при формировании политики, а также величину затрат на предоставление информации для общественности по сравнению с ожидаемой от этого пользой.

В то же время настоящая открытость бюджетного процесса предполагает открытое обсуждение общественностью бюджетно-налоговой политики и ее результатов. Этот вопрос имеет особое значение для стран с переходной и развивающейся экономикой, включая Россию. В этом смысле не следует недооценивать роль парламента и органов внешнего аудита. Парламент должен не только располагать формальными полномочиями и возможностями по организации публичного обсуждения приоритетов бюджетно-налоговой политики, оценки процесса исполнения бюджета и его результатов, но и осуществлять все это на практике. Аналогичным образом, внешний аудит бюджета должен проводиться профессионально, объективно и независимо как от исполнительной, так и от законодательной власти. Это единственный способ обеспечить доверие к результатам аудиторской проверки.

Предусмотренные Кодексом МВФ нормы надлежащей практики в области обеспечения прозрачности бюджетного процесса включают в себя:

- подготовку бюджетных документов, в которых должны быть отражены цели бюджетно-налоговой политики, условия макроэкономического развития, политика в отношении бюджета и поддающиеся оценке важнейшие финансовые риски;
- форму представления бюджета, облегчающую проведение анализа политики и содействующую подотчетности;
- четко сформулированные процедуры исполнения бюджета, мониторинга расходования бюджетных средств и обеспечения поступления доходов;

- отчетность по бюджетно-налоговым вопросам, которая должна регулярно предоставляться парламенту и широкой общественности.

#### *Гарантии достоверности*

Для обеспечения финансовой прозрачности необходимо, чтобы предоставляемые правительством данные по бюджетно-налоговым вопросам отвечали основным требованиям в отношении их качества, а также, чтобы существовали механизмы, обеспечивающие парламенту и широкой общественности гарантии в отношении надежности этих данных. Положения Кодекса, затрагивающие эту проблему, относятся к стандартам качества бюджетно-налоговых данных и их независимой проверке.

В дополнение к этому все используемые бюджетные процедуры должны соответствовать требованиям достоверности. Нечеткие или противоречивые нормы и правила могут дискредитировать бюджетный процесс и создать предпосылки для развития неформальных отношений. Аналогичным образом, отсутствие или недостаточность информации об определенных аспектах бюджетного процесса или отсутствие у широкой общественности возможности реагирования на возникающие проблемы создает условия, в которых достаточно сложно обеспечить должный уровень достоверности.

***Руководство ОЭСР по оптимальной практике в области обеспечения прозрачности бюджета*** также рассматривает эти вопросы в следующей последовательности:

- в первой части перечислены основные бюджетные документы, которые должно подготовить правительство, а также их общее содержание: сам бюджет, предварительный бюджетный документ, ежемесячные отчеты об исполнении бюджета, полугодовой отчет, годовой отчет, отчет в преддверии выборов и долгосрочный прогноз;
- во второй части описываются конкретные данные, которые должны быть отражены в отчетах: исходные экономические допущения, расходы по уплате налогов, финансовые активы и обязательства, нефинансовые активы, обя-

зательства в области пенсионного обеспечения наемных работников, а также условные обязательства;

- в третьей части отражена практика составления отчетов: политика в сфере финансовой отчетности, системы исполнения бюджета и соответствующее распределение ответственности, правила аудита, а также механизмы и процедуры проверок со стороны общественности и парламента.

### **3.2 Стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов**

Все больше стран стремятся составлять свои бюджеты на основе документа, включающего основные направления бюджетной политики и набора критериев, позволяющих оценивать жизнеспособность принимаемых бюджетных решений. На основе этого документа они разрабатывают методические указания по процедуре подготовки бюджета и проверяют бюджетные решения на предмет их соответствия основным направлениям. По своей сути эти критерии устанавливаются на основе принципа бюджетирования сверху вниз в целях создания противовеса неизбежному давлению снизу, которое может «сбить» бюджетный процесс с намеченного курса и поставить под угрозу его устойчивость.

*Четкие правила оценки бюджетно-налоговой стабильности на основе средне- и долгосрочного прогнозирования основных показателей бюджета*

Существует много критериев для такой оценки. Тем не менее, следует отметить, что основные критерии, используемые странами, разработавшими такие рамочные инструменты, включают в себя:

Критерий	Типичные формулировки
Общее сальдо бюджета	Уровень общего бюджетного дефицита не должен превышать [x%] общей величины расходов.
Соотношение дефицита и ВВП	Уровень общего бюджетного дефицита не должен превышать [x%] ВВП.
Текущий баланс (соотношение текущих расходов и текущих доходов)	<p>Должен иметься текущий профицит, эквивалентный, по крайней мере [x%] общей величины расходов.</p> <p>Альтернативный вариант, уместный в ряде случаев, может выглядеть следующим образом:</p> <p>дефицит бюджета, не зависящего от доходов, связанных с продажей нефти, не должен превышать [x%] общей величины расходов (либо ВВП).</p>
Соотношение между размером платежей по обслуживанию долга и величиной расходов	Расходы по обслуживанию задолженности не должны превышать [x%] общей величины расходов.
Соотношение между величиной долга и ВВП	Величина накопленного долга не должна превышать [x%] ВВП.
Соотношение между объемом доходов и величиной ВВП	Объем доходов не должен превышать [x%] ВВП.

Некоторые из применяемых критериев и определений являются недостаточно четкими. Например, не совсем ясно, что представляют собой текущие доходы для обеспечения минимального уровня превышения объема текущих доходов над величиной текущих расходов. В частности, определение доходов от добычи таких ограниченных ресурсов, как нефть и другие полезные иско-

паемые, трактуется по-разному, что может иметь весьма серьезные последствия для бюджетно-налоговой стабильности и экономического развития в целом.

Огромное значение для общей стабильности общественных финансов имеет управление ликвидностью. Данная проблема, вероятно, является той областью, где дополнительные методические указания будут весьма полезными.

#### *Четкие правила оценки финансовых рисков и управления ими*

Также следует отметить, что некоторые страны устанавливают указанные выше критерии в отношении не одного года, а для многолетнего цикла в целом. Данный подход позволяет смягчать циклические колебания экономики, не прибегая к мерам краткосрочного характера, которые способны усугубить возникающие проблемы.

Однако не совсем понятно, каким образом этот подход может использоваться без нарушения финансовой дисциплины. Безусловно, риск заключается в том, что решение проблем откладывается на неопределенное время, и что они никогда не рассматриваются с необходимой серьезностью. Ощущается необходимость подготовки методических рекомендаций в отношении практического и разумного поддержания дисциплины в течение цикла на базе целого ряда весьма полезных недавно подготовленных документов МВФ по таким вопросам, как "бюджетно-налоговое пространство в интересах развития" и т.д.

Также не всегда понятно, как различные критерии взаимосвязаны между собой в отношении общего риска. Важно понять, как взаимодействие различных факторов приводит к укреплению или подрыву бюджетно-налоговой стабильности. Было бы весьма полезно провести дополнительную работу по созданию моделей, способных более четко отразить и разъяснить эту взаимозависимость и, тем самым, внести вклад в развитие процессов принятия политических решений на национальном уровне и обеспечения прозрачности на международном уровне.

Учет и управление обязательствами по государственному долгу зачастую создает серьезные проблемы. Управление государственным долгом, а также надлежащая оценка и управление рисками, связанными с прямыми и косвен-

ными государственными обязательствами/гарантиями, нередко осуществляется на недостаточно качественном уровне. На этот счет существуют соответствующие методические рекомендации, однако данная проблема сохраняется во многих странах.

#### *Надлежащее управление бюджетными резервами*

Эффективное управление бюджетными резервами может иметь ключевое значение для обеспечения стабильности общественных финансов. В частности, Россия, как и многие другие страны, получающие значительные доходы от экспорта природных ресурсов, посчитала необходимым создать Стабилизационный фонд, в котором накапливаются поступления от экспорта нефти, для того, чтобы избежать колебаний этих ограниченных доходов, способных подорвать финансовую стабильность страны. Это является областью, где дополнительные рекомендации могут оказаться весьма полезными.

### **3.3 Эффективная и справедливая система межбюджетных отношений**

Характер отношений между центральными органами власти, формулирующими политику управления ресурсами государства, с одной стороны, и субнациональными (региональными и местными) органами власти в разных странах неодинаков. Многие страны двигаются в направлении более высокой степени децентрализации для того, чтобы приблизить предоставление услуг к их потребителям, и чтобы решения о том, как лучше предоставлять эти услуги, принимались теми, кто их непосредственно оказывает. Такие сдвиги в уровне ответственности и полномочий оказывают серьезное воздействие на возникновение новых бюджетно-налоговых рисков и методов управления ими. То, каким образом организован процесс децентрализации на практике, и какие отношения возникают между различными уровнями управления, имеет решающее значение для поддержания финансовой дисциплины.

*Стабильные и предсказуемые финансовые отношения между центральными, региональными и местными органами управления*

Система государственного управления с высоким уровнем децентрализации полномочий имеет много потенциальных преимуществ, но и несет с собой

определенные риски. Целый ряд стран столкнулись с бюджетно-налоговой нестабильностью. В некоторых случаях это может быть связано с резкими изменениями либо в распределении доходов субнациональным органам власти, либо с принятием ими дополнительных обязательств.

Некоторые страны использовали механизмы стабилизации межбюджетных отношений и придания им, а также их воздействию на общественные финансы, более прозрачного характера. Эти механизмы включают создание "периодов стабильности", в рамках которых распределение доходов является либо фиксированным, либо изменяется по некоторым согласованным и прозрачным правилам.

Опыт России также свидетельствует о том, что соответствующие стимулы и санкции играют важную роль в обеспечении должного уровня бюджетно-налоговой дисциплины и эффективного использования ресурсов на всех уровнях.

Несмотря на то, что упомянутые выше Кодекс МВФ и другие публикации затрагивают вопросы управления бюджетными средствами на субнациональном уровне, складывается впечатление, что международно-признанная надлежащая практика в области обеспечения стабильности и предсказуемости финансовых систем на субнациональном уровне все еще отсутствует. В них также не содержится рекомендаций в отношении решения такого рода проблем в целях обеспечения бюджетной стабильности страны в целом..

#### *Сбалансированное и увязанное разграничение полномочий и доходов*

Во многих странах продолжает сохраняться проблема возложения на субнациональные органы управления обязательств без выделения соответствующих объемов финансирования. . Результатом является серьезнейшая дестабилизация общественных финансов, поскольку подобная ситуация подрывает доверие к бюджетному процессу и создает возможность использовать ее в качестве предлога для ухода от ответственности.



Четкое распределение доходов имеет жизненно важное значение и должно сочетаться с надлежащим механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

### **3.4 Консолидация бюджета и бюджетного процесса**

Как показывает международный опыт, для того чтобы можно было управлять рисками и использовать процесс бюджетирования в целях обеспечения эффективного и результативного планирования и исполнения с учетом ограниченности ресурсов, необходимо обеспечить комплексный характер бюджетов всех уровней, а также управление ими в рамках унифицированного процесса.

*Четкое определение ответственности за управление бюджетной политикой и бюджетным процессом*

Подготовка и исполнение бюджета является комплексным процессом. В отсутствие усилий по обеспечению соответствующей координации разных элементов этот процесс может разбиваться на отдельные составные части, и в этом случае эффективность управления бюджетно-налоговой сферой понижается. Должно существовать четкое и понятное определение полномочий и ответственности исполнительного органа власти, который отвечает за разработку и реализацию бюджетной политики, включая подготовку и исполнение бюджета.

Это является той областью, в которой многие страны с развивающейся и переходной экономикой до сих пор не смогли добиться существенного прогресса. Причины этого были различными, однако последствия одинаковыми: бюджет и бюджетный процесс фрагментированы, их части плохо увязаны между собой, а качество управления ими невысоко, что подрывает эффективность использования ограниченных бюджетных ресурсов.

В связи с этим возникает необходимость подготовки дополнительных рекомендаций в отношении того, при каких условиях любое отступление от принципов консолидированного бюджетирования может считаться допустимым и соответствовать надлежащей практике, и каким образом страны с разви-

вающейся и переходной экономикой могут обеспечить соответствие этой практике.

### *Интеграция планирования текущих и капитальных расходов*

Международный опыт свидетельствует, что результаты произведенных расходов улучшаются, а уровень контроля и устойчивости повышается в том случае, когда текущие и капитальные расходы управляются на консолидированной основе в рамках многолетнего планирования. Интеграция управления текущими и капитальными расходами имеет огромное значение как обеспечения общей устойчивости и стабильности бюджета, так и для повышения обоснованности и прозрачности бюджетного планирования, в том числе – оценки эффективности бюджетных программ и инвестиционных проектов с учетом их полной стоимости и достигаемых результатов.

Это является одним из основополагающих и общепризнанных принципов надлежащей практики, соблюдение которого является одной из предпосылок для эффективного внедрения среднесрочного финансового планирования и бюджетирования, ориентированного на результаты.

В то же время вплоть до настоящего времени в ряде стран с развивающейся и переходной экономикой управление капитальными расходами, а иногда и более широкими категориями расходов, включаемыми в особые типы программ (проектов), с финансовой и институциональной точек зрения полностью или частично оторвано от управления текущими расходами и общего бюджетного процесса. Это искусственно «ограждает» такие расходы от конкуренции при распределении бюджетных ресурсов, ослабляет финансовую дисциплину, искажает критерии выработки и оценки реализации бюджетных приоритетов, а также подрывает самостоятельность и ответственность отраслевых ведомств, отвечающих за достижение результатов в сфере своей деятельности.

### *Комплексность бюджетов всех уровней*

Это предполагает, что бюджет на всех уровнях охватывает все расходы и доходы с тем, чтобы можно было иметь полную картину всех обязательств и ресурсов, существующих в каждый период времени, обеспечить необходимый

уровень контроля над распределением ресурсов и минимизировать возможности возникновения непредвиденных негативных тенденций. Как показывает опыт, это не всегда просто достичь, как по политическим, так и техническим (трудности учета и прогнозирования) причинам. В некоторых случаях даже сами МФО требуют "обособления" в качестве предварительного условия предоставления финансовой помощи (кредитов) для того, чтобы предотвратить неэффективное использование этих странами-реципиентами.

*Использование внебюджетных фондов только в особых случаях, предусмотренных законом*

Потенциально внебюджетные фонды, доходы и расходы которых находятся вне структуры основного бюджета, могут снизить эффективность бюджетного контроля и управления рисками. Мировая практика признает возможность использования таких фондов для пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования, а также в качестве различных резервных фондов (таких как стабилизационные фонды или фонды будущих поколений), находящихся под общим контролем главного финансового органа. Важный принцип заключается в том, чтобы эти фонды работали в рамках конкретных законодательно установленных условий и полномочий и на них распространялись общие требования по контролю и подотчетности.

*Консолидация всех аспектов планирования и управления бюджетом*

Консолидированный характер централизованного управления бюджетным процессом в основном признается в качестве надлежащей практики в большинстве стран мира. В том случае, когда отдельные ключевые сферы ответственности – управление макроэкономическим прогнозированием, определение политических приоритетов и целей и бюджетирование отдельных видов расходов – остаются за пределами консолидированного бюджетного процесса, его последовательность нарушается, а управление рисками и уровень эффективности могут снизиться.

### *Эффективный процесс исполнения бюджета*

Необходимо располагать эффективной системой бюджетных платежей, ведения единого бюджетного счета, обеспечения его ликвидности, учета бюджетных обязательств и предоставления отчетности по их исполнению.

### **3.5 Среднесрочное финансовое планирование**

Необходимость формирования бюджетов на многолетней основе представляется общепризнанной. Очевидно, что учет среднесрочных последствий принимаемых в данный момент решений в области общественных финансов может помочь избежать нестабильности в будущем. Тем не менее, практическая реализация этого подхода демонстрирует множество различных вариантов.

*Подготовка и утверждение годового бюджета в контексте реалистичного видения будущих бюджетов*

Как представляется, в некоторых случаях различия в методах среднесрочного финансового планирования вызваны неодинаковостью условий отдельных стран, а также тем, что они прибегают к сравнительно новым для них методикам, характер и пределы использования которых они только начали проверять на практике.

Можно обсудить вопрос, является ли реальной задачей для стандартизации определение периода, который должен охватывать многолетние бюджеты. Практика, безусловно, различается. Однако очевидно, что для понимания тенденций, имеющих место в бюджетно-налоговой сфере, и последствий проводимой политики иногда необходимо ориентироваться на более долгосрочную перспективу, чем 3–5-летний период, принятый в большинстве стран в качестве основы официального многолетнего бюджетирования. Такие вопросы, как влияние демографических тенденций на динамику расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение требуют более продолжительных хронологических рамок для выявления их последствий в полном объеме. Весьма полезной была бы разработка более структурированного подхода при проведении ежегодного, среднесрочного и более долгосрочного бюджетного анализа с тем,

чтобы прояснить, какие механизмы способны выявить долгосрочные перспективы и обеспечить их должный учет в процессе принятия решений.

Достаточно важным представляется наличие четкой системы формирования исходных предпосылок, используемой при разработке многолетних бюджетов, а также основы для такого рода предположений. В этой области также имеют место различные подходы. С учетом уже упомянутой важности прозрачности это предлагается рассматривать в качестве направления деятельности, которое выиграет от наличия утвержденных на международном уровне системы принципов надлежащей практики.

При том, что консультационная помощь со стороны МВФ в области классификации помогла сформировать подходы к анализу бюджета и систем бухгалтерского учета, существует гораздо меньше согласованности в отношении уровня анализа, используемого при подготовке многолетних проектировок расходов. В одних случаях отражаются лишь сводные проектировки в отношении государственных расходов в целом, в других многолетние проектировки существенно детализированы. Международный подход к данной проблеме может оказаться весьма полезным для таких стран, стремящихся впервые использовать подобную бюджетную практику.

Хотя многие страны уже применяют многолетние проектировки, степень интеграции ежегодных и многолетних бюджетов неодинакова и иногда недостаточно понятна. Поэтому остаются сомнения в отношении обоснованностью проектировок за пределами бюджетного года в качестве реального отражения текущей и предлагаемой на перспективу политики.

Еще одним вопросом, который заслуживает внимания, является управление рисками в контексте среднесрочного финансового планирования. Не всегда ясно, каким образом предлагается реагировать на непредвиденные события. Механизмы, которые бюджетные органы используют для смягчения шока от такого рода событий и сохранения выбранного политического курса, должны быть включены в общую бюджетно-налоговую систему.

К числу подобных событий, в основном, относятся изменения экзогенных факторов, таких как инфляция или состояние экономики (а для стран, в значительной степени зависящих от экспорта – динамики цен на ключевые товары), однако они могут включать в себя и разовые события, таких как стихийные бедствия или иные чрезвычайные ситуации. Решение этой проблемы частично заключается в понимании того, как надо действовать в случае непредвиденных обстоятельств, а также в наличии механизмов мониторинга и гибкого изменения многолетних бюджетов. На международном уровне имеется целый ряд примеров новой надлежащей практики в данной области, и поэтому представляется весьма полезным проанализировать и отразить их в соответствующих методических рекомендациях.

#### *Четкая основа для формирования и уточнения «скользящего» бюджетного планирования*

В мире по-разному относятся к роли расходных проектировок за пределами бюджетного года и с разной степенью жесткости используют эти проектировки на практике. Кроме того, существенно отличаются и механизмы перехода от одного многолетнего цикла к другому. В некоторых случаях проектировки на последующие годы рассматриваются как фактические или потенциальные "бюджеты" на эти годы, в других они носят чисто индикативный характер. Такое различие весьма существенно с точки зрения роли этих проектировок в обеспечении более высокого уровня стабильности в бюджетно-налоговой сфере и той значимости, которую им придают в рамках бюджетной системы.

Особо важное значение многолетние проектировки имеют при формировании базиса для начала последующего бюджетного цикла. Другими словами, становятся ли уже существующие проектировки на второй год текущего цикла основой для бюджета следующего года, или процесс подготовки бюджета каждый год начинается с самого начала? Очевидно, что должны существовать механизмы корректировки проектировок для отражения влияния ранее неучтенных факторов или изменений в фундаментальных для этих проектировок предположениях и допущениях.

Тем не менее, имеющийся опыт свидетельствует, что от того, в какой степени можно полагаться на достоверность многолетних проектировок в качестве основы для планирования объемов предоставляемых услуг, в огромной степени зависит возможность их практического использования.

*Обоснованный расчет затрат на реализацию текущей политики и обязательств*

Следует предпринять серьезные усилия по разработке четкого представления о затратах на реализацию тех полномочий, которые уже предоставлены распорядителям и получателям бюджетных средств. Это является непростой задачей с учетом количества и комплексного характера этих полномочий, и сложности в плане постоянного уточнения подобной информации становятся все более ощутимыми. Также может оказаться достаточно трудно обеспечить прозрачный и последовательный переход к включению проектировок на принимаемые обязательства в соответствующие базовые показатели, отражающие финансирование уже действующих обязательств.

Можно использовать базовые методы расчета затрат, однако их привязка к бюджету не столь эффективна. Предоставленные много лет назад обязательства могли быть так и не профинансированы в полном объеме. И зачастую не совсем понятно, в чем заключается действующая политика. Необходимо четко определить, что в действительности составляет ее основные элементы.

Существенные позитивные результаты в данной области могут быть получены благодаря положениям надлежащей международной практики. Качество подобных оценочных механизмов оказывает существенное воздействие на формирование представления о наличии возможностей для принятия новых обязательств и за счет этого – на общую обоснованность бюджетного планирования. Неспособность решить данный вопрос может свести среднесрочное финансовое планирование до уровня научных изысканий.

*Правила принятия новых обязательств*

Аналогичным образом должен соблюдаться четкий порядок в отношении определения принимаемых обязательств и установления их приоритетов. Это та

область, где каждая страна вполне логично использует собственный подход, отражающий, в том числе особенности политического устройства и политического процесса.

В то же время существует и продолжает накапливаться опыт в отношении того, каким образом можно учитывать принимаемые обязательства в процессе установления среднесрочных лимитов для распределителей и получателей бюджетных средств.

### **3.6 Бюджетирование, ориентированное на результаты**

Одну из самых больших опасностей для бюджетно-налоговой стабильности создает давление со стороны общества, направленное на постоянное повышение уровня расходов без учёта необходимости эффективной политики, направленной на устойчивое управление экономической и бюджетно-налоговой сферы. Способов полного устранения этой болезни не существует. Тем не менее, все более широко признается, что прозрачные механизмы разъяснения всем заинтересованным сторонам связи между уровнями налогообложения, мерами по реализации политики и предоставлением общественных услуг (обеспечения социальных гарантий), дополненные четкими стимулами оценке и повышению результативности бюджетных расходов, являются наилучшим методом защиты, в дополнение к повышению отдачи от выделенных общественных ресурсов. Традиционные бюджетные системы не позволяют четко проследить эту связь, так как зачастую носят сметный характер, что создает возможности для произвольных действий и неограниченного давления.

#### *Установление связи между результатами и выделением ресурсов*

Эти соображения привели к тому, что некоторые страны попытались установить зависимость между ресурсами и результатами и в той или иной степени добились этого. Опыт этих стран, безусловно, свидетельствует о необходимости осторожного и реалистичного подхода. Неподготовленное применение новых методов в лучшем случае не приведет к заметным результатам, а в худшем может негативно отразиться на функционировании уже существующих систем. Поэтому важно, чтобы внедрение новых методов бюджетирования



осуществлялось под контролем финансового органа, который мог бы регулировать темпы и глубину этих преобразований, не подвергая риску финансовую дисциплину и стабильность.

Методические рекомендации в рамках международного кодекса надлежащей практики могут быть весьма полезными, особенно если они будут содержать рекомендации по трансформации традиционных бюджетных подходов с учетом различных реально существующих условий, методик оценки результатов и форм отражения распределения (классификации) ассигнований в целях обеспечения их связи с предлагаемыми результатами.

Также необходимы методические рекомендации в отношении того, каким образом различные аспекты деятельности могут быть интегрированы для демонстрации связи между непосредственными и конечными результатами. Кроме того, следовало бы установить стандарты, касающиеся формы представления этой информации (как о ресурсах, так и о результатах). Все вышеперечисленное не должно носить обязательного характера, однако основательный анализ как позитивных, так и негативных уроков будет иметь существенное практическое значение.

#### *Ответственность за результаты*

Общепризнано, что продвижение к бюджетированию, ориентированному на результаты, имеет серьезные последствия в отношении того, как оценивается деятельность государственных органов и их служащих, и в какой степени они несут ответственность за эту деятельность и ее результаты. Формирование на операционном уровне бюджетов, в которых ресурсы увязаны с ожидаемыми результатами, создает возможности для рассмотрения этой проблемы под новым углом зрения. Выделенные ресурсы должны реально соотноситься с ожидаемыми результатами, в противном случае ответственность размывается.

Представляется необходимой подготовка методических указаний, касающихся доработки систем подотчетности с использованием имеющегося опыта, для того чтобы отражать этот двойственный характер ответственности и за за-

траты, и за результаты. Они должны включать в себя системы отчетности, а также отражать характер аудиторской работы и охват ею бюджетной сферы.

#### *Измерение достигнутых результатов*

Для создания эффективной системы подотчетности необходим комплексный мониторинг использованных ресурсов и достигнутых результатов в рамках всего бюджетного цикла.

### **3.7 Эффективный финансовый контроль, подотчетность и мониторинг**

Эффективное исполнение бюджета является важным фактором, влияющим на повышение объема и качества государственных услуг. Кроме того, следует учитывать, что потери ресурсов в связи с ненадлежащим контролем создают прямую угрозу для финансовой стабильности, поскольку требуется выделение большего объема ресурсов, чем необходимо для достижения того или иного результата.

#### *Необходимая информация для обеспечения контроля и проверки соответствия бюджетному законодательству*

В основе систем контроля лежат доступ к соответствующим данным и прозрачность процесса исполнения бюджета. Правительства многих стран стремятся расширить использования программного обеспечения для совершенствования своих систем контроля и информации, а также улучшить системы бухгалтерского учета.

Однако международный опыт развития этих систем на реалистичной и прочной основе является, в лучшем случае, противоречивым. Есть и явные успехи, и многочисленные примеры неудач. Во многих случаях успехов добиваются страны, которые уже имеют значительный опыт в развитии информационных технологий и четкий план развития системы управления общественными финансами. Для других стран, стремящихся наверстать упущенное, сочетание ограниченного опыта и нерешенность общих методологических вопросов может привести либо к недостаточной оптимизации систем, либо – в некоторых случаях – к полному провалу в разработке этих систем.

Весьма востребованными представляются более подробные методические указания в отношении реалистичных направлений развития, учитывающие различия в стартовом уровне отдельных стран. Также полезно было бы усилить стандартизацию программного обеспечения, специально разработанного для применения в общественном секторе.

Учет по методу начисления появился как международный стандарт, к которому следует стремиться для получения долгосрочного положительного эффекта. При этом необходимо признать, что такая инновация оказывает существенное влияние на существующие процедуры и системы контроля, что представляет собой проблему даже для наиболее развитых стран. Следует рассмотреть возможность реалистического, поэтапного перехода к учету по методу начисления, а также получения положительного эффекта от переходных этапов реформы систем контроля до завершения ее реализации в полном объеме.

*Формализованный, прозрачный и не допускающий коррупции процесс управления финансами*

Чрезвычайно важными являются четко определенные процедуры, предусматривающие должный уровень формализации и контроля и подлежащие адекватному надзору и анализу на соответствующем уровне.

Потери ресурсов из-за коррупции признается в качестве фактора, серьезно дестабилизирующего процесс управления общественными финансами. Коррупция является поведенческой проблемой, и этот ее аспект совершенно справедливо привлекает большое внимание. Однако, помимо этого, необходимы строгие и прозрачные процедуры функционирования государственного сектора, которые препятствуют коррупции на практике.

Несмотря на большой объем проделанной работы, затрагивающей данный аспект, представляется, что она не носит достаточно консолидированный и авторитетный характер для того, чтобы оказывать необходимое воздействие на решение этой проблемы. Вероятно, важную роль в этом отношении мог бы сыграть признанный на международном уровне документ, в котором будут предложены строгие и прозрачные процедуры функционирования государст-

венного сектора, и который будет обеспечивать увязку этих процедур с концепциями финансовой стабильности.

#### *Оценка качества финансового менеджмента*

Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI) проделала большую и полезную работу в этой области. Тем не менее, вновь следует отметить важность задачи инкорпорирования такого рода усилий в более широкую систему управления общественными финансами.

Необходимо разработать критерии, в сопоставлении с которыми можно будет анализировать деятельность отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также предпринять меры по совершенствованию их работы. Известно, что в ряде стран проводились эксперименты с предоставлением различного объема полномочий и управленческой свободы на основе оценки потенциала в сфере управления финансами. Методические рекомендации в данной области были бы весьма полезными.

Таким образом, во всех рассмотренных сферах имеются многочисленные примеры надлежащей практики и ни одна из них не осталась без той или иной степени внимания в уже изданных методических рекомендациях. Однако принимаемые многими странами, включая Россию, усилия по повышению качества управления общественными финансами сдерживаются отсутствием общей системы такого рода рекомендаций и критериев, обобщающих и развивающих накопленный опыт. Усилившаяся экономическая и финансовая взаимозависимость международного сообщества все более настоятельно требует создания и развития такой системы.

Рано или поздно большинство стран, по-видимому, придут к осознанию целесообразности следования общепризнанным принципам и стандартам для реализации конкретных, учитывающих условия каждой страны методов управления общественными финансами. Безусловно, потребуется провести анализ того, какие именно – с точки зрения согласованно действующего международного сообщества – минимальные стандарты могли бы иметь более «жесткий» (в противовес простым заявлениям о следовании нормам надлежащей практики)

или сугубо рекомендуемый («инициативный») характер. В любом случае представляется, что сведение в единую комплексную систему всех аспектов, как определенных в качестве «обязательных», т.е. являющихся предметом регулярного мониторинга, так и предложенных в качестве рекомендаций, может дать значительный положительный эффект.

Рекомендуется продолжить работу по созданию такой системы при ведущей роли в ее организации и координации МВФ, Всемирного банка и ОЭСР.

#### **4. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМИ В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ И РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ЭКОНОМИКОЙ**

Многие страны с переходной и развивающейся экономикой получили и продолжают получать значительную поддержку со стороны международного сообщества в совершенствовании систем управления общественными финансами в процессе перехода к рыночной экономике. Значительная часть этого содействия была весьма полезной. В то же время можно сделать вывод о том, что подобное содействие ориентировано главным образом на решение конкретных технических проблем, а также на содержательные аспекты технического развития, то есть поиска ответов на вопросы «что делать?». Многие из упомянутых выше материалов также акцентируют внимание на определении технических элементов, из которых складывается эффективное и ответственное управление общественными финансами, но не на проблемах его реализации.

Менее проработанными представляются методологические аспекты управления процессами бюджетных преобразований, то есть ответы на вопросы «как это делать?». В большинстве развитых стран изменения носили постепенный характер и осуществлялись в течение многих лет. Страны с развивающейся и переходной экономикой стремятся ускорить этот процесс, однако при этом рискуют либо двигаться слишком быстро, либо «перепрыгивать» через необходимые этапы.

В результате опыт реформирования в данной сфере является весьма противоречивым. Опыт многих стран свидетельствует о том, что проблемы в

большей степени, чем это первоначально предполагалось, лежат в плоскости методологии». Технические вопросы находят достаточно хорошее понимание и могут быть легко решены с использованием технического содействия. Однако переход страны от фактического состояния к тому состоянию, в каком она хочет находиться, является во многом и управленческой проблемой, и складывается впечатление, что именно из-за проблем в управлении изменениями низкие достижения некоторых стран разочаровывают.

На международном уровне растет понимание важности разработки стандартов надлежащей практики в проведении реформ. Например, подготовленное Секретариатом Содружества наций Руководство по реформированию сферы управления общественными финансами содержит некоторые общие методические рекомендации на этот счет. Однако они носят общий характер, и еще многое можно сделать для расширения содействия и активизации обмена опытом в данной области.

Основными проблемами проведения преобразований в сфере управления общественными финансами являются:

Проблема	Значимость
Форма и содержание стратегий и планов по разработке усовершенствованной системы управления общественными финансами.	Реформирование системы управления общественными финансами является сложной задачей, и существует необходимость разработки четкого плана развития, при этом без попыток планировать все самым подробным образом.
Последовательность осуществления реформ.	Необходимо заложить определенные основы, прежде чем приступить к проведению более амбициозных реформ. Кроме того, некоторые реформы следует осуществлять одновременно, поскольку они взаимообусловлены.
Создание и поддержание за-	Опыт свидетельствует о том, что для придания

интересованности в реализации соответствующих стратегий и планов.	реформам устойчивости в долгосрочном плане система их поддержки должна быть тщательно выстроена на всех уровнях принятия решений.
Создание механизмов управления процессом реформ.	Необходимость вовлечения в этот процесс многочисленных участников и обеспечения их активной роли.
Организация процесса проведения реформ.	Существуют различные методы проведения реформ, из которых одни предполагают более высокую степень централизации, чем другие. Используемые варианты оказывают существенное влияние на то, каким образом организация в целом реагирует на реформу и насколько глубоко эти реформы укоренятся.
Реорганизация существующих структур в целях создания прочной основы для управления результатами проведенных реформ.	Изменение процессов управления общественными финансами вряд ли даст желаемый результат, если эти изменения проводятся в рамках существующих структур.
Проведение реформ, затрагивающих отдельные организационные единицы.	Решение проблем, которое возможно лишь с участием нескольких организационных единиц, работающих во взаимодействии друг с другом, зачастую оказывается самой трудной задачей при осуществлении преобразований.
Стимулирование позитивного отношения к реформам, активного участия в них и устранения анти-стимулов.	От того, каким образом люди на всех уровнях вовлечены в проводимые реформы, может зависеть успех или неудача преобразований. Следует предложить новые стимулы и устранить антистимулы.
Управление техническими	Следует обеспечить, чтобы различные источ-

ресурсами, в том числе техническим содействием, оказываемым донорами.	ники технического содействия сами не стали одной из причин дробления помощи и не привели к появлению противоположных по своему содержанию рекомендаций и действий.
Согласование реформирования системы управления общественными финансами с другими реформами.	Реформирование системы управления общественными финансами – это не изолированный процесс. Например, отсутствие прогресса во многих странах объясняется отсутствием увязки и координации с более широкими реформами государственного сектора.
Измерение прогресса в проведении реформ.	Измерение прогресса в динамике по времени увязывается с утвержденной последовательностью действий.

Помимо эффективного управления проведением преобразований для обеспечения качества управления общественными финансами огромное значение имеют навыки, опыт, уровень компетенции государственных служащих. Системы и правила создают необходимую основу, однако сами по себе не могут гарантировать успеха, если те, кто занимается их реализацией и выполнением, не располагают необходимыми навыками и знаниями, а также не способны провести надлежащие технические и практические оценки и решения. В значительной степени успех реформирования общественных финансов зависит от повышения компетенции сотрудников и от их решимости обеспечить жизнеспособность реформ. Необходимо также понимание используемых систем, стадий реформирования или других происходящих изменений, а также умение применять эти системы на практике в целях обеспечения надлежащего баланса между рисками и эффективностью. Эти вопросы требуют постоянного повышения квалификации персонала с учетом особенностей конкретной работы.

Одна из причин, почему вопросу о методологии проведения реформ уделялось относительно мало внимания, вероятно, заключается в национальной



специфике этой проблемы. Технические подходы достаточно хорошо описаны и носят во многом универсальный характер. На их базе несложно разработать конкретный и законченный план оказания технического содействия. Однако проблемы осуществления преобразований в гораздо большей степени зависят от исходного уровня отдельных стран, сложившейся практики и относительного потенциала, а также от организационных и культурных норм. Здесь нет возможности использовать общий для всех метод, и характер требуемой поддержки носит качественно иной характер.

Признавая эти трудности, весьма важно не игнорировать соответствующие проблемы и не оставлять их для решения каждой отдельной страной самостоятельно. В этом случае возможности страны по осуществлению реформ будут серьезно подорваны, а эффект от любого оказанного технического содействия существенно ослаблен.

Опыт России свидетельствует о том, что имеются реальные признаки накопления позитивного опыта в этой области, и некоторыми примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к управлению процессом преобразований.

К их числу, в частности, могут быть отнесены:

- принятие и в целом последовательная реализации методологически увязанных друг с другом правительственных программ структурных реформ в данной сфере (Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., Принципы реструктуризации бюджетного сектора, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг.);
- использование метода "платформ" («ступеней») в качестве инструмента, позволяющего обеспечить последовательность проведения реформ и достичь сбалансированного и устойчивого прогресса на каждом из их этапов;

- финансовая и методологическая поддержки проводимых на субнациональном или ведомственном уровне бюджетных реформ на конкурсной основе (фонды реформирования региональных/муниципальных финансов, проводившийся в 2004-2006 гг. на федеральном уровне эксперимент по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результаты).