

Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и его актуальность для формирования бюджетной политики России

© 2015 Рыжаков Евгений Дмитриевич
доктор экономических наук, профессор

Поволжский государственный технологический университет
424000, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 3
E-mail: nkc.yola@gmail.com

Раскрывается значение основных принципов международного валютного фонда, принятых для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере для разработки государственно-бюджетной политики России.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая сфера, Международный валютный фонд, принципы, обеспечение прозрачности, бюджетная политика.

Основы формирования бюджетной и налоговой политики многих государств строятся не без внимания такого значимого документа Международного валютного фонда (МВФ), как Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Следует напомнить, что документ включает Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, редакция которого относится к 2007 г. и актуальна для настоящего времени. Основными разделами Кодекса выделены четыре:

1. Четкость функций и обязанностей.
2. Открытость бюджетных процессов.
3. Доступность информации для общественности.
4. Гарантии достоверности.

Документ имеет историческое значение. Еще в 1998 г., когда МВФ впервые представил Кодекс, появилась серия программ - "модулей по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере", которые озвучивались докладами о соблюдении стандартов и кодексов на международном уровне. Красной нитью докладов проводилась идея о том, что "прозрачность в бюджетно-налоговой сфере является ключевой составляющей надлежащего управления, которое играет ключевую роль в достижении макроэкономической стабильности и высококачественного роста"¹.

Следует заметить, что термин "прозрачность" применительно к данному документу трактуется как "предоставление исчерпывающей и надежной информации о прошлой, текущей и будущей деятельности органов государственного управления". Предполагается, что доступность такой информации способствует принятию обоснованных и качественных решений в области экономической политики. Кроме того, прозрач-

ность направлена на выявление потенциальных рисков в бюджетно-налоговой сфере, возникающих в процессе формирования и исполнения бюджетной и налоговой политик. Известно, что любому, даже тщательному исполнению всех направлений политики, решению значимых государственных задач в этой области мешают изменения экономических условий, частота и глубина кризисных явлений, другие внешние и внутренние факторы. Прозрачность деятельности органов государственного управления является одним из важнейших условий получения доступа к международным рынкам капитала. Для населения любой страны прозрачность в бюджетно-налоговой сфере имеет большое значение, поскольку получение такой информации позволяет осознать правильность выбранной государством политики и собственную роль в ее участии.

Считается, что Кодекс определяет "надлежащую практику", следовать которой могут все страны независимо от уровня их экономического развития. Поэтому на международном уровне кодекс признается одним из важнейших финансовых стандартов, по которым готовятся Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК)². Инициативы заинтересованных стран в отношении открытости информации и ее оценок со времени появления Кодекса интенсивно развиваются. Кодекс используется даже частным сектором для разработки собственных оценок прозрачности бюджетно-налоговой сферы.

К основным выборочным инициативам, включая Кодекс МВФ, в отношении прозрачности относят следующие (табл. 1).

К российской инициативе следует отнести инициативу повышения роли предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию

Таблица 1. Характеристика основных выборочных инициатив в отношении прозрачности в бюджетной и налоговой сферах^{1)*}

Инициатива	Общая характеристика
1. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ	Следование Кодексу является добровольным. Кодекс содержит комплекс направлений для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, главное внимание при котором уделяется четкости функций и обязанностей, прозрачности бюджетных процессов, доступности информации для общественности и гарантиям достоверности
2. Оптимальная практика по ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета ^{2)*}	Используется как справочное руководство, которое рекомендует своевременно и систематически полную важную налогово-бюджетную информацию. Содержит принципы оптимальной практики, касающиеся основных бюджетных отчетов, раскрытия информации, качества и достоверности
3. Арушская декларация Всемирной таможенной организации (ВТО) ^{3)*}	Содержит рекомендации по ключевым направлениям поддержки национальных программ по обеспечению беспристрастности и неподкупности таможенных служб, включает специальный раздел по прозрачности таможенного законодательства, правил, процедур, управления механизмов оценки и стандартов деятельности
4. Инициатива в отношении открытости бюджета ^{4)*}	В публикации данной инициативы (2005) представлены рейтинги бюджетных материалов для населения по 59 странам, которые построены на основе результатов обследования действующей практики экспертами. Индекс открытости бюджета оценивает доступность основных бюджетных документов, объем предоставляемой в них информации, своевременность обнародования для населения
5. Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) ^{5)*}	Представляет собой инициативу заинтересованных сторон, призванную способствовать публикации отчетов о доходах, полученных государством и выплачиваемых сектором добывающих отраслей, применительно к конкретным видам природных ресурсов. Отчеты должны проверяться независимыми аудиторами, что подтверждает статус страны, соблюдающей ИОПДО

^{1)*} Составлено авторами. *Источник.* URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

^{2)*} URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

^{3)*} URL: <http://www.wcoomd.org/ie/index.html>.

^{4)*} URL: <http://www.openbudgetindex.org>.

^{5)*} URL: <http://www.eitransparency.org>.

эффективному и ответственному управлению общественными (государственными и муниципальными) финансами, которая получила название “Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами”³.

Принципы разработаны как основные направления “распространения и применения лучшей практики управления общественными финансами с целью повышения общей финансовой безопасности и создания более благоприятных условий для устойчивого экономического роста во всем мире”. Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного и ответственного управления общественными финансами включает:

1. Финансовую (налогово-бюджетную) прозрачность.
2. Стабильность и долгосрочную устойчивость бюджетов.
3. Эффективную и справедливую систему межбюджетных отношений.
4. Консолидацию бюджета и бюджетного процесса.
5. Среднесрочное финансовое планирование.
6. Бюджетирование, ориентированное на результаты.
7. Эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг.

Каждый из принципов (компонентов) рассматривается в рамках единой системы управления общественными финансами, которая постоянно развивается и адаптируется к меняющимся условиям и новым задачам государственного управления.

Первый принцип - финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности обеспечивается общей доступностью информации и открытостью деятельности органов власти, что полностью отвечает требованиям Кодекса МВФ. Ведение бюджетного учета и предоставление бюджетной отчетности должны отвечать соблюдению формализованных требований, а основные показатели бюджетной отчетности утверждаться законодательными органами. Главным условием формирования и предоставления бюджетной отчетности является применение общих принципов (требований) для проведения сравнений на международном уровне.

Второй принцип - стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов предусматривает прогнозирование основных бюджетных параметров на средне- (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках единой макроэкономической, денежной кредитной политики. В основу бюджетного планирования должны быть положены принципы реалистичности и ос-

торожности экономических прогнозов, соблюдения критериев реалистичности и устойчивости бюджетов, приемлемости налоговой и долговой нагрузки. Безусловно, применение названных принципов невозможно без систематического проведения анализа и эффективного управления рисками как в бюджетной, так и в налоговой сфере. Особое внимание должно уделяться рискам и последствиям принятия новых обязательств по расходам бюджета, особенно на средне- и долгосрочную перспективу. Остаются актуальными создание и поддержание необходимых финансовых резервов во всех странах, в том числе в странах с высокой долей доходов от экспорта сырья. Резервы могут создаваться в форме стабилизационных фондов и фондов будущих поколений.

Третий принцип - эффективной и справедливой системы межбюджетных отношений реализуется на законодательно закрепленных единых принципах и стабильных финансовых взаимоотношениях между центральными, региональными и местными органами власти. Это, в свою очередь, обеспечивается сбалансированным и взаимоувязанным разграничением доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Причем региональные (местные) сообщества (бюджетно-налоговые автономии) должны иметь возможность самостоятельно формировать свои бюджетные доходы и расходы. Это возможно при наличии стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами.

Четвертый принцип - консолидации бюджета и бюджетного процесса реализуется на каждом уровне управления общественными финансами на основе четко определенных позиций ответственности и полномочий органов исполнительной власти, отражения всех доходов и расходов в едином бюджете. Планирование и исполнение текущих и капитальных расходов, бюджетных программ должно осуществляться ведомствами, отвечающими за соответствующее направление политики в рамках единых процессов и процедур.

Пятый принцип - среднесрочного финансового планирования обеспечивается составлением и утверждением годового бюджета в рамках среднесрочной и долгосрочной перспектив, для чего необходима разработка формализованных правил и процедур, используемых для ежегодных корректировок и продления среднесрочных бюджетных проектов. Необходимо также наличие формализованных методов расчета расходов бюджета, социальных трансфертов населению, установления лимитов расходов на среднесрочный период и др.

Шестой принцип - бюджетирования, ориентированного на результаты, требует установления для каждого ведомства целей, задач и оценки результатов деятельности, которые обеспечат реализацию приоритетных направлений государственной политики. Условиями реализации данного принципа являются: необходимость применения формализованных методов оценки обязательств по расходам бюджета, конкурентных принципов распределения бюджетных средств, методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в каждом отчетном периоде. Последнее реализуется при помощи аудита эффективности бюджетных расходов.

Седьмой принцип - эффективного финансового контроля, отчетности и мониторинга основан: на проведении ежегодной независимой проверки (аудита бюджетной отчетности); рассмотрении ее результатов законодательными органами власти; регулярном проведении анализа и оценки качества финансового менеджмента; поддержке мер по развитию и систем внутреннего финансового аудита (контроля).

Рассматривая понятие и необходимость эффективного управления общественными финансами, разработчики документа выделили три ключевых аспекта: 1) прозрачность бюджетно-налоговой сферы; 2) "здоровье" системы общественных финансов (стабильность и устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе); 3) эффективность и результативность бюджетной политики. Все три аспекта предполагают их использование для принятия обоснованных решений на всех уровнях управления общественными финансами.

Обоснованность выделенных Принципов и направлений эффективного управления общественными финансами, представленных Министерством финансов РФ, построена на сравнительном анализе ключевых направлений, содержащихся в документах ЕС, МВФ, ОЭСР и др., что представлено в табл. 2.

Сравнительный анализ ключевых направлений фактически был выполнен шире, включал не семь, а десять источников, мы ограничились данной информацией, поскольку вывод очевиден: практически все документы (кодексы, руководства, справочники) не содержат в достаточной степени позиций, связанных с реализацией принципов в области межбюджетных отношений. Поэтому в документе Минфина России на это направление сделан особый акцент, реализуемый в настоящее время и на практике. Так, в Основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016-2017 гг.

Таблица 2. Сравнительный анализ ключевых направлений эффективного управления общественными финансами (извлечение из таблицы)*

Ключевое направление	Нормы и правила ЕС	Кодексы МВФ ОЭСР		Руководства МВФ ВБ		Справочники ОЭСР АзБР	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Источники							
1. Финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность							
1.1. Информирование общественности	+	+	+	+	+	+	+
1.2. Открытый процесс подготовки и исполнения бюджета, а также составления отчетности	+	+	+	+	+	+	+
1.3. Обеспечение достоверности	+	+	+	+	+	+	+
2. Стабильность и устойчивость бюджетов							
2.1. Средне- и долгосрочное прогнозирование бюджетных параметров в рамках макроэкономической и денежно-кредитной политики	+			+	+	+	+
2.2. Реалистичность и осторожность экономических прогнозов как основа бюджетного планирования	+	+	+(A)	+	+	+	+
2.3. Четкие правила управления бюджетными обязательствами	+	+(A)	+	+	+(A)	+	+
2.4. Четкие правила оценки финансовых рисков и управления ими	+	+(A)	+	+	+(A)	+	+
2.5. Использование резервных фондов для управления доходами от продажи сырьевых товаров						+(A)	
3. Эффективные и справедливые межбюджетные отношения							
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						+	+
4. Консолидация бюджета и бюджетного процесса							
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)	+	+	+
4.5. Эффективные системы платежей, единый бюджетный счет и учет обязательств				+(A)	+(A)	+	+
5. Среднесрочное финансовое планирование							
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					+	+	+
6. Бюджетирование, ориентированное на результаты							
6.1. Цели, задачи и ответственность за результаты		+(A)	+(A)	+	+	+	+

Окончание табл. 2

Ключевое направление	Нормы и правила ЕС	Кодексы МВФ ОЭСР		Руководства МВФ ВБ		Справочники ОЭСР АЗБР	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
6.2. Реалистичная оценка затрат и соотношение ресурсов с запланированными результатами					+	+	+
6.3. Делегирование полномочий при подотчетности					+	+	
6.4. Привязка запланированных результатов к бюджетам		+	+	+	+	+	+
6.5. Методы измерения эффективности					+	+	+
7. Эффективный финансовый контроль, отчетность и мониторинг							
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	+		+	+	+	+	+
7.4. Прозрачные и не допускающие коррупции процессы	+	+		+	+	+	+
7.5. Оценка и повышение качества управления финансами					+	+	+
7.6. Внутренний аудит		+	+	+	+	+	+

* URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

Источники.

1. См.: Налогово-бюджетные нормы и правила в соответствии с Процедурой чрезмерного дефицита ЕС в рамках Пакта о стабильности и экономическом росте, 1997 (с изм. от 17 июня 2005 г.). URL: http://www.euro.ra.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/sgp_en.htm; Пересмотренный Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ, 28 февр. 2001 г. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm.

2. Оптимальная практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета, 2001 г. URL: www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf.

3. Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, апрель 1999 г. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm.

4. Руководство по управлению государственными расходами, Всемирный банк, 1998. URL: www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf.

5. Управление государственными расходами : справ. для стран с переходной экономикой / Р. Аллен и Д. Томмаси. 2001. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>.

6. Управление государственными расходами / С. Сьяво-Кампо и Д. Томмаси. АЗБР, апрель 1999. URL: http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure.

7. Доклады о соответствии стандартам и кодексам (ДССК). URL: <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. URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>.

среди 9 задач бюджетной политики выделены задачи:

- **совершенствования нормативно-правового регулирования бюджетного процесса, связанного с подготовкой новой редакции Бюджетного кодекса.** Изменения касаются установления ограничений (в зависимости от доли дотаций) в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В настоящее время в расчетах учитываются доли всех межбюджетных трансфертов субъектам РФ и муниципальным образованиям. Изменения долей межбюджетных трансфертов должно обеспечиваться большей бюджетной самостоятельностью органов государственной власти в регио-

нах России. Кроме того, предусмотрено уточнение размеров нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований;

- **повышения эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами,** основой для которого являются совершенствование структуры и порядка предоставления межбюджетных трансфертов, формирование их объемов исходя из необходимости решения приоритетных задач социально-экономического развития. Планируется: максимальное распределение межбюджетных трансфертов по субъектам РФ; увеличение общего объема дотаций (с учетом темпов инфляции), предос-

Таблица 3. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2013-2017 гг.*

Показатели	2013 (отчет)	2014 Закон № 201-ФЗ	2015		2016		2017 (проект)
			Закон № 349-ФЗ	Проект	Закон № 349-ФЗ	Проект	
Доходы, всего	13 019,9	14 238,8	14 564,9	14 923,9	15 905,7	15 493,2	16 272,7
% ВВП	19,5	19,9	18,3	19,6	18,3	18,8	18,1
Расходы, всего	13 342,9	13 960,1	15 361,5	15 252,3	16 392,2	15 975,5	16 827,4
% ВВП	20,0	19,5	19,3	20,0	18,9	19,4	18,7
Дефицит (-) /профицит (+)	-323,0	+278,6	-796,6	-328,4	-486,5	-482,3	-554,8
% ВВП	0,5	0,4	1,0	0,4	0,6	0,6	0,6
Ненефтегазовый дефицит, % ВВП	10,3	10,1	9,6	10,3	8,4	9,7	9,1

твляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности; консолидация субсидий из федерального бюджета в рамках государственных программ; уточнение условий предоставления субсидий на софинансирование конкретных региональных и муниципальных объектов. Указанные меры предполагают в будущем отказ от межбюджетных трансфертов, что позволит органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления более эффективно реализовывать долгосрочное бюджетное планирование на основе программно-целевого метода;

- **повышения эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг**, предполагающих создание стимулов к экономному использованию бюджетных средств, сокращению неэффективных бюджетных расходов.

Выделенные выше задачи содержат конкретные направления реализации в области межбюджетных отношений, поэтому мы привели их с расшифровкой.

В целом Основные направления бюджетной политики России предусматривают рост доходов с 24 399,3 млрд руб. (в 2013 г.) до 31 688,2 млрд руб. (в 2017 г.), с долей процента по отношению к ВВП 35,3. Сложившиеся геополитические отношения и происходящие процессы глобализации экономики пока еще не позволяют планировать бюджет с профицитом, однако снижение дефицита бюджета в процентах к ВВП запланировано начиная уже с 2015 г.: с -2,2 % в 2015 г. до -1,8 % в 2016 г. и до -1,5 % в 2017 г.

По 7 из 14 статей расходов бюджетов бюджетной системы РФ с 2015 по 2017 г. планиру-

ется снижение общей суммы расходов: 1 - общегосударственные вопросы; 2 - национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 3 - национальная экономика; 4 - охрана окружающей среды; 5 - образование; 6 - физическая культура и спорт; 7 - средства массовой информации. Повышение расходов запланировано по статьям: 1 - национальная оборона; 2 - жилищно-коммунальное хозяйство; 3 - культура; 4 - здравоохранение; 5 - социальная политика, обслуживание государственного и муниципального долга; 6 - условно-утвержденные расходы федерального бюджета.

Основные характеристики проекта федерального бюджета до 2017 г. приведены в табл. 3.

Раскрытие и аргументированное обоснование снижения и роста планируемых статей доходов и расходов бюджета, представленные в Основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг., свидетельствуют о построении данного документа на практически полном соблюдении принципов, заложенных в Руководстве Международного валютного фонда (МВФ), и принципов эффективного и ответственного управления общегосударственными финансами Минфина России.

¹ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Международный валютный фонд. 2001.

² URL: <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

³ URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

Поступила в редакцию 03.03.2015 г.