

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ И ИНСТРУКЦИИ

Роль органов законодательной власти в составлении бюджетов

Иэн Линерт

Департамент по бюджетным вопросам

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Департамент по бюджетным вопросам

Роль органов законодательной власти в бюджетном процессе

Подготовлено Иэном Линертом

Утверждено к публикации Карло Коттарелли

Апрель 2010 г.

Заявление об ограничении ответственности: Настоящий документ, содержащий методологические принципы, не следует считать документом, выражающим взгляды МВФ. Точки зрения, представленные в настоящем документе, являются точками зрения авторов документа и не обязательно совпадают с точками зрения МВФ или его политикой.

Номера по классификации JEL	H11, H60, H61, H62, H63, H68, H80, H83
Ключевые слова:	Бюджет, утверждение, парламент, законодательная власть, правительство, подотчетность законодательной власти
Адреса электронной почты авторов:	ileinert@imf.org

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ И ИНСТРУКЦИИ

Роль органов законодательной власти в бюджетных процессах

Иэн Линерт

В настоящем документе¹ рассматриваются следующие основные вопросы:

- На каких этапах к бюджетному циклу должен подключаться парламент?
- Какие из общей массы рассматриваемых парламентом вопросов обычно подлежат утверждению им?
- Какими внутренними структурами и вспомогательными механизмами должен располагать парламент для анализа правительственных проектов бюджета и результатов реализации бюджетов?
- Какие правовые обязанности и обязательства по подотчетности должен налагать парламент на органы исполнительной власти?
- Каким образом должно быть официально обусловлено в законах и нормативных актах участие органов законодательной власти в бюджетном процессе?

Введение

В конституциях стран детально определена роль органов законодательной власти² и их отношения с исполнительной ветвью власти (далее по тексту – «правительством»). В конституциях и/или законах о бюджетной системе подробно определены роли и полномочия органов законодательной власти в области составления и принятия бюджетов. Законодательные ограничения и практическая работа с бюджетами в разных странах сильно различаются (Линерт 2005 г.; Стапенхерст и др. 2008 г.; Венер, 2006 г.). Более того, эта роль органов законодательной власти претерпевает изменения (Познер и Парк, 2007 г.), и парламенты более активно участвуют в решении бюджетных вопросов, особенно, в развивающихся странах.

Для повышения уровня эффективности государственного управления и прозрачности налогово-бюджетной сферы активное участие органов законодательной власти в бюджетном процессе исключительно важно. Когда парламенты проводят дебаты по налогово-бюджетной политике и среднесрочным бюджетным ассигнованиям, степень восприятия бюджетных стратегий и политик как «своих» и мера ответственности за них возрастают. Однако более активное участие в этой

¹ При написании настоящего документа использованы аналитические замечания и ценные комментарии сотрудников Департамента по бюджетным вопросам Р. Аллена, М. Канджиано, А. Черифа, И. Файнбойма, Б. Голдсуорси, Д. Джейкобса, Дж. Капсоли и Т. Пракаша и проф. Университета Куинс (Канада) М. Джойса и проф. Лондонской школы экономики Дж. Венера.

² Термины «законодательная власть» и «парламент» используются в настоящем документе как синонимы для именованя органа, принимающего законы страны, хотя «парламент» является более подходящим термином для стран с парламентской системой государственного управления, а термин «органы законодательной власти» чаще используется для именованя таких органов в условиях президентских систем государственного управления.

деятельности органов законодательной власти чревато риском снижения налогово-бюджетной дисциплины. Такой риск возникает в связи с тем, что проблема «общего фонда», наблюдаемая на этапе подготовки бюджета правительством, может обрести более широкий масштаб на стадии утверждения бюджета парламентом. В частности, в странах, где органы законодательной власти располагают неограниченными полномочиями по внесению изменений в бюджет, парламент имеет склонность к внесению изменений, направленных на увеличение расходной части бюджета или снижение налогов.

На этом фоне перед настоящей работой стоят следующие задачи:

- Рассмотреть сложившуюся в странах практику реализации существенно различающихся между собой ролей парламентов в бюджетном процессе. Материал статьи, главным образом, сосредоточен на практиках, сложившихся в странах ОЭСР, поскольку парламенты большинства этих стран уже на протяжении многих лет активно участвуют в бюджетном процессе.³
- Определить парламентские бюджетные процедуры, в рамках которых можно выявить «хорошую» практику, а также определить те области бюджетного анализа и утверждения, по которым невозможно выработать единых приемлемых для всех стран рекомендаций.

Значительное воздействие на принятие парламентами решений в области бюджета могут оказывать такие политические факторы, как роль и организация политических партий, структура органа законодательной власти (однопалатный или двухпалатный парламент), метод достижения консенсуса внутри органа законодательной власти (в том числе процедуры урегулирования споров между палатами парламента), стимулы к переизбранию, которые члены законодательного органа используют для обеспечения подотчетности правительства, асимметрия информационной обеспеченности членов законодательного органа и членов правительственных органов, альянсы между политиками и чиновниками и (внутри парламента) проблемы координации деятельности комитетов и палат законодательного органа⁴. Эти воздействия могут быть достаточно важными. Однако они выходят за тематические рамки настоящей работы, которая сосредоточена на поиске ответов на пять вопросов, указанных выше. Поскольку законодательная власть в разных странах играет разные роли и имеет разные ограничения, в настоящем документе не проводится ранжирование приоритетных направлений реформирования, которые должны основываться на потребностях в области вовлеченности парламента в бюджетный процесс каждой отдельной страны.

³ Обзор бюджетной практики ОЭСР за 2007 г. используется в качестве одного из основных источников информации. В некоторых случаях использована информация из более подробного обследования ОЭСР 2003 г. Обследования ОЭСР, проведенные в различных странах, различаются по качеству, и это необходимо иметь в виду при толковании результатов.

⁴ Зальфельд, 2000 г. Автор применяет теорию отношений типа «заказчик-исполнитель» к отношениям между парламентом и правительством и подробно рассматривает ряд проблем в этой сфере.

I. НА КАКИХ ЭТАПАХ К БЮДЖЕТНОМУ ЦИКЛУ ДОЛЖЕН ПОДКЛЮЧАТЬСЯ ПАРЛАМЕНТ?

Основные задачи парламента сводятся к рассмотрению и обсуждению правительственных проектов прогнозируемых бюджетов (включающих в себя прогнозы доходов и планируемые расходы) и утверждению расходной части, необходимой для реализации годового бюджетного плана. Парламент также следит за исполнением бюджета и в некоторых странах официально утверждает результаты реализации годового бюджета или на основании этих результатов отправляет правительство в отставку. Парламент также может участвовать в таких этапах процесса, как дебаты, предшествующие представлению проекта бюджета, анализ среднесрочной бюджетной стратегии правительства, утверждение дополнительных бюджетов, вносящих изменения в изначально принятый законодательным органом бюджет, рассмотрение отчета о внешнем аудите. Нижеизложенные руководящие принципы основаны на обычной практике принятия годового бюджета.⁵

A. Парламентские дебаты, предшествующие принятию бюджета

Перед принятием годового бюджета, незадолго до начала нового финансового года, точнее, ориентировочно в середине года, предшествующего новому финансовому году, в ряде стран проводятся парламентские бюджетные дебаты. Эти дебаты преследуют две основные цели: (1) **информационную** – реализуемую для информирования парламента о намерениях правительства в области налогово-бюджетной политики. Правительство представляет на суд парламента актуальные с его точки зрения приоритетные направления ежегодной и среднесрочной бюджетной стратегии и тактики. Во Франции, например, такие бюджетные дебаты обязательно совпадают по времени с представлением правительством подробного отчета о результатах исполнения бюджета предыдущего финансового года в парламенте (Врезка 1); и (2) **установление «жестких» многолетних целевых финансовых показателей и/или предельных ограничений по расходованию средств**, которые правительства должны соблюдать при подготовке подробных смет расходов на предстоящий финансовый год.

Рекомендуемая практика:

- Органам законодательной власти до принятия бюджета должна быть предоставлена возможность изучить основные бюджетные намерения и предложения правительства на предстоящие финансовые годы, особенно стратегию и основные составляющие бюджетной стратегии на следующий год.

⁵ Практически все страны принимают государственные бюджеты ежегодно. Словения и некоторые штаты США принимают бюджет каждые два года. В большинстве случаев «двухгодичные» бюджеты охватывают два последовательных бюджета на период 12 месяцев каждый, представляемых на постоянной основе. В Уругвае парламент принимает бюджет на 5 лет в начале срока полномочий каждого нового правительства.

Врезка 1. Дебаты, предшествующие принятию бюджетов и законы, содержащие руководящие принципы на примерах конкретных стран.

- **Франция.** Закон о внутреннем бюджете 2001 г. содержит требование, согласно которому правительство обязано предоставлять информацию о своих общих бюджетных намерениях на предстоящий год (+1), а также отчеты об исполнении бюджета за предшествующий год (-1). Главная задача – дать национальному собранию возможность за 6-7 месяцев до начала нового финансового года обсудить бюджетные задачи и приоритеты налогово-бюджетной политики на последующий год (+1).
- **Бразилия.** К концу июня каждого года (за 6 месяцев до начала нового финансового года) Конгресс принимает Закон о руководящих принципах формирования бюджета, который служит трем главным целям: (1) это документ, предшествующий принятию бюджета, направленный на проведение дебатов по всем компонентам бюджета; (2) в нем устанавливаются считающиеся «обязательными» статьи расходов на предстоящий год, т.е. финансируемые за счет средств государственного бюджета программы, расходы на финансирование которых не подлежат сокращению на основании ежегодного президентского указа по исполнению бюджета, и (3) он официально устанавливает плановые бюджетные показатели на предстоящий финансовый год¹, а также определяет, на каких главных допущениях основан бюджет.
- **Швеция.** В период с 1994 по 2002 г. в стране действовал двухэтапный порядок утверждения бюджета, в соответствии с которым парламент своим «Весенним законом» принимал «жесткие вертикально нисходящие» пределы расходования бюджетных средств на последующие три года. После этого, за три месяца до начала нового финансового года (+1), в Осеннем законе представлялись подробные сметные показатели. В 2002 году система претерпела изменения. В настоящее время правительство представляет свои предложения по бюджетной политике в апреле, т.е. за восемь месяцев до начала нового финансового года (+1). Пределы расходования средств уже не утверждаются парламентом на данном этапе: суммарные и специфические пределы по 27 статьям расходов представляются на рассмотрение парламенту в сентябре и подлежат утверждению им. Основной причиной такого изменения порядка явилось решение парламента не проводить ежегодно по две процедуры утверждения бюджета.

¹ На практике плановые показатели можно обойти, если Президент примет указ об исполнении бюджета с агрегированными и специфическими показателями, отличающимися от требований Конгресса

В. Сроки подачи годовых бюджетов в парламент и их утверждения

Сроки подачи

Ориентировочно в 85% стран ОЭСР бюджет подается на рассмотрение за 2-4 месяца до начала нового финансового года. Однако сроки подачи варьируются в разных странах от нуля до 8 месяцев (Таблица 1). С одной стороны этого диапазона Соединенные Штаты, а с другой – Соединенное Королевство Великобритании и страны с британским колониальным наследием⁶.

⁶ В вестминстерских странах «министр финансов» обычно представляет бюджет на рассмотрение парламенту буквально перед началом нового финансового года. В период с 1993 по 1997 г. правительство Соединенного Королевства радикально изменило этот

Сроки утверждения бюджета

По законодательству ряда стран закон о годовом бюджете должен быть принят до начала нового финансового года. Даже в случае отсутствия установленного законом обязательного для исполнения срока, парламенты большинства стран ОЭСР принимают закон о годовом бюджете до начала нового финансового года. Исключениями являются Соединенное Королевство и страны, на которые оказала влияние британская система (например, Канада, Ирландия, Новая Зеландия и англоговорящие страны Африки), которые обычно принимают закон о бюджетных ассигнованиях уже после начала нового финансового года (ОЭСР, 2007 г.).

Время, выделяемое парламентам для изучения бюджета

До начала нового финансового года парламенты обычно располагают 2-3 месяцами для детального изучения бюджета. Такой период времени обычно является достаточным. Значительно более продолжительный период времени (восемь месяцев)

Таблица 1. Требования, касающиеся срока подачи проекта бюджета на рассмотрение парламентом

Месяцев до наступления финансового года	Законодательное требование			Практика (отсутствие законодательного требования)
	Конституция	Закон	Постановление парламента	
Более 6 месяцев		США (8 месяцев)		
4-6 месяцев	Дания (4 месяца), Финляндия ¹	Германия (4 месяца)	Норвегия (4 месяца)	
2-4 месяца	Франция, Испания (3 месяца), Корея (90 дней)	Япония (2-3 месяца), Швеция (3½ месяца)		
0-2 месяца				Канада
После начала года		Новая Зеландия (не позднее, чем через один месяц после начала года)		Соединенное Королевство

¹ Согласно Конституции Финляндии, проект бюджета должен подаваться на рассмотрение «заблаговременно». В соответствии с данным требованием бюджет подается в парламент примерно за четыре месяца до начала нового финансового года. Источник: Линерт и Юнг, 2004 г.

выделяется в Соединенных Штатах, так как роль органов законодательной власти многообразна, и в ее реализации участвуют многочисленные комитеты двухпалатного Конгресса. В странах с сильными правительствами и относительно слабыми парламентами период времени, выделяемый на рассмотрение проекта бюджета, может быть достаточно коротким.

цикл (см. сноску 16 в анализе примера Соединенного Королевства в работе Линерта и Юнга 2004 г.). Кроме того, в этих странах налоговые меры вводятся без утверждения парламентом с наступлением новых суток после принятия бюджета.

Рекомендуемая практика

- Правительству следует подавать проект годового бюджета на рассмотрение в парламент за 2-4 месяца до начала нового финансового года.
- Парламенту необходимо предоставлять 2-4 месяца на детальное изучение, обсуждение проекта бюджета и выдвижение альтернативных бюджетных решений (в пределах затрат) до принятия и опубликования бюджета на новый финансовый год.

С. Реверсивные бюджеты

На случай не утверждения органом законодательной власти бюджета до начала нового финансового года важно иметь четкие правила, обеспечивающие продолжение реализации действующих правительственных программ с первого же дня нового финансового года. Практически во всех странах существует набор процедур, позволяющих избежать приостановки деятельности органов исполнительной власти. Во многих странах существует порядок исполнения бюджетов на помесечной основе, бюджет на месяц в таких случаях составляет 1/12 годового бюджета предыдущего года. Существует два основных варианта таких «реверсивных» бюджетов, которые часто находят отражение в законах о бюджетной системе, принятых парламентом:

- Предложенный исполнительной властью бюджет, включающий в себя изменения в политике, входит в силу на ограниченный период времени (примерами такого подхода являются Финляндия, Германия и Япония).
- В силу вступает бюджет прошлого года, обычно на основе «не претерпевшей изменений» политики: в нем не предусмотрено введение в действие новых крупных программ или расширение действующих программ, и изменения могут касаться лишь внесения инфляционных коррективов в статьи расходов.

Рекомендуемая практика

- Когда парламент не принимает бюджет на год N+1 к концу года N, органам исполнительной власти следует начать исполнение расходных статей согласно прошлогоднему бюджету, осваивая ассигнования на уровне 1/12 от расходной части бюджета в месяц (по некоторым из статей необходимо учитывать сезонные колебания расходов). Это требует наличия четких правил, определяющих смысл термина «на основе действующей политики» и продолжительность периода (количество месяцев), на который автоматически вводится в действие бюджет предыдущего года.
- Основа реверсивных бюджетов должна быть четко определена в законодательстве.

D. Дополнительные или корректирующие бюджеты

Органы исполнительной власти в большинстве стран имеют полномочия на подачу в парламент в течение финансового года дополнительных бюджетов. Две основные причины, по которым страны принимают дополнительные бюджеты, сводятся к «новым политикам» или «изменившимся обстоятельствам» (ОЭСР, 2007 г.). В число других причин

входят природные бедствия, чрезвычайные ситуации, правовые обязательства, в том числе утверждение парламентами изменений в расходных статьях и использования неассигнованных резервных средств, отмены утвержденных расходов или погашения задолженности по счетам в конце года.

Парламент может принять закон, в котором будут изложены причины принятия дополнительного бюджета. Например, Закон о государственных финансах Японии 1947 года разрешает Кабинету министров подавать в Диет (национальный парламент) проект дополнительного бюджета для (1) получения дополнительных финансовых средств, необходимых для выполнения государственных договорных обязательств правительства, не предусмотренных в изначальном варианте бюджета и (2) для внесения изменений в бюджет с целью финансового обеспечения расходных требований, возникших после утверждения бюджета парламентом. Некоторые латиноамериканские страны (например, Парагвай, Перу) принимают дополнительные бюджеты, когда появляется новый обеспеченный источник финансирования (изначального годовой бюджет основан только на обеспеченном финансировании); предпочтительным образом действия в данном случае для органа законодательной власти является утверждение максимально допустимых объемов финансирования, а также предлагаемой правительством стратегии управления долгом, которая включает в себя управление новыми заимствованиями.

Некоторые страны принимают по несколько дополнительных бюджетов в год. Это может являться следствием слабого порядка подготовки бюджета или неверного расчета затрат на реализацию государственных мероприятий и/или следствием невыполнения правительством заявленной бюджетной политики. Необычным явлением для парламента можно считать принятие закона, ограничивающего количество или время введения в действие дополнительных бюджетов.

Рекомендуемая практика

- Указать в законе основные причины, по которым допускается принятие дополнительных бюджетов.
- Избегать принятия излишнего числа дополнительных бюджетов путем прогнозирования в период, предшествующий принятию годового бюджета, серьезных изменений в политике. Целесообразны регулярный анализ бюджета (например, в середине года) или периодический анализ государственных расходов парламентом.

II. Что должен рассматривать и утверждать парламент?

В данном разделе рассматриваются те документы и правила, которые обычно подлежат утверждению органом законодательной власти, а также аспекты эффективного бюджетно-налогового управления, которые как минимум подлежат рассмотрению органом законодательной власти.

А. Бюджетные правила и стратегия управления долгом

Бюджетное правило представляет собой устойчивое ограничение на распоряжение бюджетными средствами, зачастую реализуемое путем введения выраженных цифрами допустимых пределов по таким сводным показателям бюджета, как налогово-бюджетный баланс, совокупные доходы, совокупные расходы и/или долг.⁷

Бюджетные правила могут утверждаться органом законодательной власти либо официально путем внесения их в законодательство, либо неофициально – путем их рассмотрения. Бюджетные правила обычно применяются в отношении сводных компонентов бюджета, охватывающих широкий круг направлений, однако в разных странах практикуются различные подходы. Правила, касающиеся расходования бюджетных средств в странах ОЭСР, когда они носят комплексный характер, имеют ряд преимуществ (Андерсон и др., 2006 г.). Если говорить в более общем плане, бюджетные правила наиболее эффективны, когда существует политический консенсус в отношении необходимости их исполнения, и когда они обладают некоторой гибкостью, дающей возможность справляться с неожиданными ударами.

Принятие органами законодательной власти бюджетных правил свидетельствует о том, что избранные представители общества заботятся о финансовой дисциплине. Однако бюджетные правила не являются панацеей. Опыт показывает, что бюджетные правила, даже если они приняты законодателями, не срабатывали в тех случаях, когда ставились нереалистичные цели, когда наблюдался дефицит политической воли, и когда механизмы обеспечения их исполнения были неэффективными (Шик, 2003 г.; Корбачо и Шварц, 2007 г.).

Если высокий государственный долг и долгосрочная финансовая стабильность являются проблемными вопросами, целесообразной мерой по вовлечению органов законодательной власти в усилия по обеспечению и поддержанию финансовой дисциплины будет принятие ими ежегодно обновляемой стратегии управления госдолгом (формулируемой в контексте среднесрочного налогово-бюджетного механизма – см. ниже), равно как и бюджетных правил.

Рекомендуемая практика

- Когда финансовая стабильность под угрозой и/или началась консолидация бюджетов, принятие органом законодательной власти бюджетных правил может оказаться полезным в достижении согласованных показателей для обеспечения стабильных среднесрочных налогово-бюджетных и долговых позиций (МВФ, 2009 г.).
- Вводить количественно определенные бюджетные правила в законодательство следует лишь при наличии реалистичных плановых показателей, достаточной

⁷ Эти ограничения могут выражаться в абсолютных показателях уровня (в номинальных или реальных единицах) или, что происходит чаще, в виде процентной доли от ВВП.

политической воли и нормально функционирующих механизмов обеспечения исполнения этих правил.

- Органам законодательной власти следует анализировать и утверждать ежегодные планы действий правительства по управлению долгом (или, что даже более целесообразно, планы по управлению соотношением активов и обязательств) в соответствии с согласованными среднесрочными показателями общего и чистого долга.

В. Налогово-бюджетный механизм макро-уровня

Хотя правительства большинства стран ОЭСР предлагают своим органам законодательной власти среднесрочные бюджетные стратегии и налогово-бюджетные механизмы, *доверие* к ним возрастает, когда эти стратегии и механизмы получают одобрение законодательной власти. В данном контексте полезным в деле проведения альтернативного бюджетного анализа может оказаться независимый публичный орган («налогово-бюджетный совет») (Дебрун и др., 2008 г.).

Макроэкономические допущения, лежащие в основе прогнозируемых бюджетных показателей

Основные макроэкономические допущения, лежащие в основе прогнозных показателей ежегодных бюджетов, в ясной форме представляются парламентам в 93 странах ОЭСР (ОЭСР, 2007 г.). Однако большинство парламентов не рассматривает эти допущения с должным вниманием и не вносит изменений в основные допущения, предложенные органами исполнительной власти. В ряде стран на подготовку перечня бюджетных допущений влияет независимое агентство или даже полностью разрабатывает такой перечень (например, в Канаде правительство использует усредненные прогнозные показатели частного сектора экономики как один из компонентов; в Нидерландах эту работу проводит Центральное бюро планирования). В Великобритании бюджетные допущения передаются на рассмотрение в Национальное аудиторское управление. В некоторых странах в структуре органа законодательной власти имеется свободный от какого-либо партийного влияния бюджетный орган, который делает независимые заключения в отношении бюджетных допущений и бюджетной политики. Такого рода практика сводит к минимуму сомнения парламентариев в достоверности использованных в качестве основы для прогнозных бюджетных показателей экономических допущений.

Прогнозирование доходной части бюджета

Методология и допущения, лежащие в основе прогнозирования доходов бюджета, находятся в открытом доступе в большинстве стран ОЭСР (ОЭСР, 2007 г.). В ряде стран прогнозирование доходной части осуществляется консервативно.⁸ Однако в большинстве стран парламенты не

⁸ В выборке из 11 развитых стран восемь подошли осмотрительно к прогнозированию общих доходов. См. ошибки в прогнозировании доходов/ВВП в таблице 7 (Мюляйзен и др., 2005 г.). В течение нескольких лет в налогово-бюджетном механизме Канады систематически применялся коэффициент осмотрительности, в числе прочего определяющий, что доходы прогнозируются не «реалистично», а «консервативно», для

сосредоточивают внимание на прогнозируемых доходах бюджета как таковых. Вместо этого парламентские комитеты сосредоточиваются на рассмотрении методологии построения доходной части бюджета и на изменениях в этой методологии, предлагаемых правительством для достижения целевых финансовых показателей.

Среднесрочный бюджетный механизм

Парламент может влиять на бюджетную политику и способствовать внесению желательных финансовых коррективов посредством принятия среднесрочного бюджетного механизма (ССБМ), или, по меньшей мере, утверждения среднесрочных бюджетных целевых показателей, предлагаемых правительством. ССБМ обычно охватывает период, включающий в себя новый финансовый год и простирающийся еще на два года в будущее. Хотя данный механизм не является обязательным для исполнения законом, официально принимаемым парламентом и содержащим совокупные статьи расходов по каждому году среднесрочного периода⁹, совокупные расходные показатели по каждому году, тем не менее, являются жесткими ограничениями максимально допустимых общих объемов расходования средств, то есть на них опирается каждый годовой или дополнительный бюджет.

Рекомендуемая практика

- Необходимо представлять органам законодательной власти в контексте проекта годового бюджета четко сформулированный пакет макрофинансовых допущений, в формировании или анализе которого участвует независимый орган («налогово-бюджетный совет»).
- Правительствам следует представлять в парламент ССБМ, охватывающий как минимум три предстоящих финансовых года. Парламент должен либо утвердить ССБМ правительства в качестве методической основы для рассмотрения им предлагаемого годового бюджета, либо принять собственный ССБМ, прозрачно излагающий совокупные показатели, которых законодательный орган согласен достичь в годы, выходящие за рамки годового бюджета.

С. Структура, классификация, вид и срок действия годовых бюджетных ассигнований

Структура и классификация

облегчения достижения плановых показателей бюджета/долга на случай неполучения запланированных доходов.

⁹ Для решения проблемы огромного бюджетного дефицита, сложившегося в 1993 году (12% ВВП), Швеция в 1990-е годы законодательно ввела многолетнее «вертикально структурированное» ограничение на расходование бюджетных средств: трехлетние лимиты на общие результаты правительственных расходов ежегодно утверждались шведским парламентом на предбюджетной стадии («Весенний закон»). См. Лjungман, 2009 г.

Структуры классификации бюджетных расходов, используемые в законах о ежегодных ассигнованиях, обычно представляют собой комбинацию следующих компонентов¹⁰:

- Административный орган (правительственные министерства/ведомства и департаменты/управления внутри ведомств).
- Программа/подпрограмма/направление/проект; либо в качестве альтернативы конечные результаты и/или итоги.
- Экономический тип (такие «ресурсы», как зарплата, трансферты, другие не связанные с зарплатой текущие расходы, капиталовложения).
- Функциональное назначение (функции и подфункции).

Органы законодательной власти могут утверждать структуру и формат ежегодных ассигнований. Практика разных стран в данной сфере различается. С одной стороны диапазона - США, где Конгресс фактически меняет формат годовых ассигнований каждый год, поскольку он добавляет тысячи конкретных статей «целевых» расходов. Противоположностью США является Соединенное Королевство Великобритании, где парламент не имеет права изменять формат годового проекта расходной части бюджета: по исторической традиции лишь Британское правительство имеет прерогативу предлагать формат проекта бюджета под контролем парламента.

Между этими двумя крайними точками диапазона находятся ситуации, когда парламент может принимать закон, определяющий формат ежегодных ассигнований для каждого министерства. Например, в Германии закон о принципах формирования бюджета требует применения подробных экономических и функциональных классификаций на всех уровнях исполнительной власти – на федеральном, земельном и муниципальном. Во Франции согласно Закону о внутреннем бюджете 2001 г. все бюджетные ассигнования должны быть расписаны по задачам и программам. Принятие этого закона было инициировано парламентом страны, и сам закон в результате в значительной степени упростил структуру распределения бюджетных ассигнований.

Если парламент имеет намерение обеспечить ответственность правительства за результативность, «итоги» и результаты, парламенту следует отказаться от бюджета с жесткой детализацией «исходных ресурсов» и от контроля за каждой статьей бюджета. При таких условиях, пусть и не существует оптимального числа статей для годового бюджета, становится ясно, что если в бюджете, скажем, более 1000 статей, прозрачность основных целей бюджета утрачивается. Большие различия в количестве статей в годовых бюджетах разных стран (Таблица 2) являются в большой степени отражением соотношения между заинтересованностью парламента в результатах и его заинтересованностью в контроле над вводимыми ресурсами.

¹⁰ Годовой отчет и, возможно, годовой бюджет могут включать в себя и иные классификационные параметры, в частности, определяющие (1) место (центральное правительство – столица и децентрализованные расходы; местные органы управления) и (2) источники финансирования (внутренние доходы, в том числе – целевые налоги, внешние заимствования или субсидии).

Гибкость в вопросах перемещения средств между статьями бюджета (права на перераспределение средств)

Вне зависимости от того, каким образом парламент утверждает распределение ассигнований (по министерствам/ведомствам, программам, экономическим категориям и т.д.), он может потребовать от органов исполнительной власти обязательно согласовывать с ним бюджетные изменения, касающиеся (1) каждой статьи бюджета, (2) большинства статей бюджета, частично делегируя при этом полномочия на перераспределение средств Министерству финансов (Минфину), которое в свою очередь решает, в какой степени министерства-получатели средств будут располагать полномочиями на внесение изменений в конкретные бюджетные категории, или (3) лишь небольшого числа относительно крупных категорий ассигнований.

Следует вновь подчеркнуть, что практика в различных странах различается. Например, из тех же 30 стран ОЭСР, шесть не могут повышать дискреционные расходы, а другие шесть могут повышать объем таких расходов без каких-либо ограничений (ОЭСР, 2007). В остальных 18 странах для такого повышения обычно требуется предварительное согласование с органом законодательной власти, хотя в некоторых из них перераспределение средств между статьями утверждается парламентом по свершившемуся факту.

Таблица 2. Количество статей в годовых бюджетах государств-членов ОЭСР

Количество статей	Количество стран	Процент	Страны
До 200	8	26,7	Австралия, Канада, Франция, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Польша, Южная Корея
От 201 до 500	3	10,0	Бельгия, Финляндия, Швеция
От 501 до 1000	8	26,7	Республика Чехия, Греция, Венгрия, Ирландия, Япония, Новая Зеландия, Португалия, Словакия
От 1001 до 2000	7	23,3	Австрия, Дания, Исландия, Италия, Норвегия, Швейцария, США
Более 2000	3	10,0	Германия, Испания, Турция
Не сообщается	1	3,2	Соединенное Королевство Великобритании

Резервные фонды для покрытия чрезвычайных расходов

Парламенты многих стран дают органам исполнительной власти полномочия на распоряжение средствами из неассигнованного централизованно управляемого резерва. Резервные средства дают правительству гибкость в исполнении годового бюджета – особенно, при покрытии непредвиденных и срочных расходов. Такие резервы должны регулироваться рядом условий,

который включает в себя условия по объему резерва, видам расходов, доступу к резерву со стороны министерств (резервом обычно распоряжается Минфин), частоте предоставления отчетов парламенту о расходовании резервных средств. Если резервный фонд велик по объему, парламент в значительной степени делегирует полномочия по принятию решений в отношении распределения ресурсов в рамках годового бюджета органам исполнительной власти. Необходим приемлемый баланс между полным отсутствием резервного фонда на покрытие чрезвычайных расходов и резервным фондом, который дает слишком много полномочий по расходованию средств исполнительной власти без одобрения со стороны парламента.

Виды и сроки действия годовых ассигнований

Утверждение расходов парламентом происходит не обязательно посредством годовых ассигнований. Например, в странах с федеральным устройством (Австралия, Канада, Соединенные Штаты) лишь небольшая доля ежегодных расходов санкционируется посредством ежегодно принимаемых законов об ассигнованиях. Полномочия на финансирование предоставляются в рамках других законов, например, в законах, устанавливающих порядок трансфертов органам власти субъектов федерации или системам социального обеспечения. Однако во многих странах законы о ежегодных ассигнованиях являются комплексными и охватывают все виды трансфертов.

Можно провести четкую границу между понятиями «полномочия на расходование средств» и «наличные платежи». В некоторых странах (например, в Германии) законом о ежегодном бюджете устанавливаются лимиты как на обязательства по расходованию средств, так и на наличные платежи на довольно высоком уровне детализации. В большинстве стран практикуется система по «кассовому» принципу, хотя в некоторых (например, в Соединенном Королевстве Великобритании) применяется метод «начисления».

Обязательные для исполнения максимальные лимиты распространяются на большинство статей расходов, хотя в некоторых странах в законе определены исключения¹¹. Например, Законом о государственном бюджете Финляндии предусмотрены следующие виды ассигнований:

- **Фиксированные ассигнования.** Объемы таких ассигнований не подлежат превышению: в годовом бюджете установлены обязательные для исполнения лимиты по расходованию средств.
- **Многолетние ассигнования.** Объемы этих ассигнований также не подлежат превышению. Однако любой неиспользованный объем бюджетных средств в рамках этих ассигнований может быть использован в последующие финансовые годы, при этом максимальная

¹¹ В законе о бюджетной системе может проводиться граница между ассигнованиями, не подлежащими превышению (без жестких санкций за нарушения), и ассигнованиями, максимальные лимиты по которым могут превышать, т.е. платежи должны проводиться, поскольку они являются установленной законом обязанностью (например, своевременное обслуживание долга), вне зависимости от достоверности бюджетных расчетов Минфина, основанных на прогнозируемых номинальных учетных ставках и т.п.

продолжительность такого срока «доиспользования» средств составляет не более 2 лет после бюджетного года, на который были утверждены такие ассигнования.

В отношении срока действия ассигнований следует сказать, что парламенты большинства стран ОЭСР разрешают правительствам переносить неиспользованные средства на следующий год, особенно, когда речь идет о капитальных затратах. Положения о переносе средств обычно имеют ограничения. Как минимум, требуется санкция министра финансов, а в ряде стран, перенос неиспользованных средств в конце года на следующий финансовый год требует обязательной санкции органа законодательной власти.

Рекомендуемая практика

Во всех вышеописанных сферах управления бюджетом не существует универсальной эффективной практики, которая была бы приемлема для парламентов всех стран. Такое положение дел отражает различия в степенях гибкости управления бюджетом, которые органы законодательной власти предоставляют правительствам, основываясь на различных конституциональных, институциональных и организационных механизмах и практиках, сложившихся в течение многих десятилетий (или даже веков). Поэтому нижеизложенные «методические рекомендации» носят лишь умозрительный характер:

- В отношении **структуры ассигнований годового бюджета** парламент может пожелать принять закон, устанавливающий некий «постоянный» формат годового бюджета, особенно, если в центре внимания - прозрачное представление целей и ожидаемых результатов (результативности работы) бюджетных политик правительства.
- Что касается **права перераспределения средств между статьями бюджета**, если парламент больше сосредоточен на результативности бюджетной политики, нежели на более узких интересах, он может санкционировать широкополосное использование ежегодных ассигнований и наложить на правительство лишь небольшое количество ограничений в его праве перераспределения средств между статьями бюджета, например, запретив недоиспользование капиталовложений с целью повышения зарплат. Если же, с другой стороны, парламент предпочтет поддерживать структуру, основанную на детализации ассигнований, рекомендуемая практика будет сводиться к делегированию правительству полномочий по перераспределению средств между статьями бюджета, особенно, в условиях, когда уровень детализации самый высокий (Минфин должен в таком случае регулировать процесс своими распоряжениями).
- В отношении **резервного фонда** парламент может принять решение и утвердить (на постоянной основе) объем фонда в размере от 1 до 3% от всей расходной части бюджета, и правительство сможет расходовать эти средства лишь в действительно непредвиденных чрезвычайных ситуациях. Для обеспечения подотчетности, правительство должно информировать парламент через регулярные промежутки времени об объемах и назначении использованных средств.

- Что касается **видов ассигнований**, в законе о бюджетной системе парламент может указать, что ежегодными законами об ассигнованиях правительству даются полномочия на расходование средств (1) с учетом этапов формирования обязательства, начисления и исполнения платежей и (2) определяются те немногие виды ежегодных ассигнований (например, на обслуживание долга), объемы которых могут быть превышены без предварительной санкции парламента.
- **Расходование средств вне рамок законов об ассигнованиях.** Парламент необходимо информировать о ежегодном расходовании средств, которое происходит вне рамок законов об ассигнованиях. Ежегодно корректируемый среднесрочный бюджет, в который необходимо включать расходование средств на основании других законов, является полезным для данной цели инструментом.
- **Срок действия ежегодных ассигнований.** Хотя и следует придерживаться принципа ежегодности, могут иметь место оправданные исключения из этого правила. Исключения должны быть санкционированы парламентом, особенно, в части продления срока использования средств, ассигнованных на конкретный финансовый год. Ограничения по продлению срока действия ассигнований приемлемы, особенно, в отношении текущих расходов¹².

D. Полномочия на внесение изменений в бюджет

Примерно половина из парламентов 30 стран ОЭСР располагает неограниченными законными полномочиями на внесение изменений в проекты бюджетов. В некоторых странах с президентскими системами государственного управления президент может иметь право наложения вето на все изменения, вносимые парламентом в бюджет, или на изменения, вносимые в его отдельные статьи. Кроме того, несмотря на наличие неограниченных полномочий на внесение изменений в бюджет у парламентов в странах с коалиционными правительствами, на практике парламент может не иметь возможности пользоваться этими полномочиями, поскольку сформировавшие правительство (которое обычно располагает большинством голосов в парламенте) политические партии могли подписать коалиционное соглашение. Такие коалиционные соглашения играют роль мощного сдерживающего механизма в течение срока властных полномочий такого правительства. Этот сдерживающий механизм играет важную роль во многих европейских странах (таких, как Финляндия, Германия и Нидерланды), где правительства формируются из представителей нескольких партий.

Ограничения, накладываемые на парламентские полномочия на внесение изменений, помогают в упорядочении бюджета и достижении его устойчивости (Венер, 2010 г.). Если избранные представители населения прежде всего служат своим избирателям, повышая конкретные расходы, а не защищая вместо этого национальные интересы путем достижения и поддержания

¹² Для получения более подробной информации по данному вопросу см. «Руководящие принципы переноса бюджетных полномочий», И. Линерт и Г. Люнгман, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/01/carryover-of-budget-authority.html>.

устойчивого бюджета, наложение официальных ограничений на полномочия органа законодательной власти по внесению изменений в бюджет оправданно.

В некоторых странах расходы могут повышаться при условии, что органы законодательной власти привлекают дополнительные доходы для финансирования возросших расходов; в других странах общая сумма расходов не может выходить за пределы расходной части, предложенной органами исполнительной власти – органам законодательной власти разрешено лишь переносить ассигнования между статьями расхода. Такой подход оказался эффективным в деле сохранения устойчивости бюджета, в том числе, во многих латиноамериканских стран (например, в Чили). Самым жестким ограничением является отсутствие полномочий на изменения: в этом случае орган законодательной власти может лишь утвердить или отвергнуть предлагаемый исполнительной властью проект бюджета.

Ограничения на полномочия по внесению изменений в бюджет могут быть направлены на предотвращение смещения баланса предлагаемого бюджета органом законодательной власти (в сторону профицита или дефицита). Нейтральные в отношении дефицита полномочия по внесению изменений в бюджет требуют от парламента ответственного поведения, заключающегося в отсутствии переноса налогового бремени, обусловленного сегодняшними расходами, на плечи будущих поколений. Однако если парламент пользуется своими полномочиями для увеличения или перераспределения расходов, это может привести к снижению эффективности расходов, особенно, если введенные органом законодательной власти изменения направлены на удовлетворение потребностей электората.

Рекомендуемая практика

- Тогда как выбор государства диктует степень ограничения полномочий демократически избранных представителей населения на принятие неокончательных решений в отношении государственных расходов, которые отрицательно сказываются на устойчивости бюджета, ограничение, предполагающее отсутствие возможности изменить предлагаемый исполнительной властью бюджетный баланс, дает возможность законодательной ветви власти увеличивать общий объем расходов при условии повышения доходной части бюджета для покрытия возрастающих расходов.

Е. Внебюджетные фонды, налогово-бюджетные риски и налоговые льготы

В ряде стран имеют место внебюджетные расходы, т.е. расходы, не санкционированные ежегодными законами об ассигнованиях. Одним из основных примеров таких расходов является направление средств на социальное обеспечение – в этой сфере в ряде стран ежегодные расходы на социальное обеспечение утверждаются парламентом в рамках процесса, лежащего вне процедуры принятия ежегодных законов об ассигновании бюджетных средств. Парламенты также могут утверждать внебюджетные фонды. Например, расходующей бюджетные средства организации может быть предоставлено право взимать сборы, при этом парламент будет

утверждать лишь чистые расходы этой организации. Говоря в общем, нежелательна ситуация, когда внебюджетные расходы выходят из-под парламентского контроля.

Комплексное представление о налогово-бюджетной системе требует не только прогнозирования, но также и анализа различных рисков, угрожающих бюджетной стабильности, например, внебюджетных займов, таких условных обязательств, как гарантии по займам, и рисков государственно-частных партнерств. В парламент должны представляться бюджетные документы, в полной мере информирующие его о внебюджетных расходах и условных обязательствах. Заявление о бюджетных рисках, в котором перечисляются все основные потенциальные финансовые требования к правительству и по возможности указывается их количественная оценка, помогает парламенту в формировании более полного понимания общей картины в процессе рассмотрения и утверждения бюджета.

Налоговые льготы могут стать еще одной формой внебюджетных расходов. Налоговые льготы – это освобождения от уплаты налогов или иные уступки, которые не попадают в рамки обычных стандартных условий уплаты налогов. Льготы утверждаются с целью стимулирования какой-либо конкретной экономической деятельности или снижения налогового бремени для определенных категорий налогоплательщиков. Хотя методика измерения налоговых льгот с учетом их квази-бюджетной природы является предметом споров, парламент должен получать информацию об их амплитуде для того, чтобы контролировать размер таких льгот.

Рекомендуемая практика

- Парламенту следует избегать принятия законов, санкционирующих внебюджетные расходы, когда нет совершенно прозрачных механизмов для записи, мониторинга, отчетности и проверки всех финансовых операций, связанных с ними. Точно так же, если парламенту приходится вводить налоговые льготы (второй рекомендуемый практический подход), это не должно происходить за пределами штатного бюджетного цикла, т.е. налоговые льготы должны рассматриваться параллельно с обычными расходами бюджета.
- Парламенту следует требовать от правительства регулярного представления полных отчетов обо всех внебюджетных расходах, условных обязательствах и квази-бюджетной деятельности.
- Комплексное заявление о бюджетных рисках и сметы налоговых льгот должны подаваться в парламент предпочтительно вместе с документацией по годовому бюджету.

F. Контроль расходов, внутренний аудит и государственный бюджетный учет

Во многих странах парламенты вверяют правительствам исполнение годового бюджета. Контроль расходов и внутренний аудит обычно являются обязанностями правительства, которое реализует

данные задачи, принимая соответствующие правительственные распоряжения/инструкции. Относительно необычным явлением является активное участие законодательной власти в исполнении бюджета, в процедурах контроля и бюджетного учета. Однако в небольшой группе стран органы законодательной власти действительно вмешиваются в деятельность, обычно считающуюся прерогативой исполнительной власти.¹³

Если парламент инициирует внесение изменений в систему государственного бюджетного учета, это считается в высшей степени необычным явлением. Тем не менее, предлагаемые к внесению в основы государственного бюджетного учета существенные изменения подлежат рассмотрению парламентом, а общие положения по государственному учету могут вноситься в законодательство с целью облегчения парламентского контроля за системой государственного учета. Несмотря на то, что обычно консультативную поддержку Совету по стандартам государственного бюджетного учета оказывает Минфин (который может разрабатывать технические стандарты учета для использования в системе госучета), законодательством может быть предусмотрено учреждение консультативного совета, состоящего из представителей органов/ведомств, не относящихся к исполнительной ветви власти (см., например, Закон Соединенного Королевства Великобритании о государственных ресурсах и учете 2000 г.). От стран, в которых действуют сильные парламентские комитеты по государственному учету (КГУ), можно ожидать подачи предложений по внесению изменений в стандарты учета в КГУ для предварительного рассмотрения.

Рекомендуемая практика

- Наилучший путь парламентского надзора за правительственными системами внутреннего контроля и аудита заключается в привлечении внешнего аудитора. Органам законодательной власти следует ограничивать прямой надзор за внутренним контролем и аудитом в государственных бюджетных ведомствах.
- Органам исполнительной власти следует привлекать парламент к рассмотрению вопросов о внесении серьезных изменений в систему государственного учета, например, в случае рассмотрения предложений по переходу на учет доходов и расходов на момент их возникновения.

III. Какая поддержка необходимо парламенту для составления бюджета

A. Парламентские комитеты

¹³ Главным примером здесь являются Соединенные Штаты. Федеральное законодательство включает в себя Закон о генеральном инспекторе (ГИ) 1978 г., Закон о финансовых директорах 1990 г. и Закон о совершенствовании федерального финансового управления 1996 г. По Закону о ГИ генеральные инспекторы в федеральных министерствах должны отчетываться не только перед главами государственных ведомств, к которым они приписаны, но и перед Конгрессом. Подотчетность органу законодательной власти в высшей степени необычна и размывает грань между внутренним и внешним аудитом.

В парламентах большинства стран имеются профильные комитеты, занимающиеся работой с бюджетными вопросами в области сельского хозяйства, обороны, образования, здравоохранения и т.д. Приблизительно в 40% стран ОЭСР имеется специализированный бюджетный комитет, занимающийся анализом предлагаемых правительством проектов бюджета. Сильный бюджетный комитет может играть важную роль, особенно, если его решения окончательны, т.е. пленарная сессия лишь утверждает бюджетные решения этого комитета.¹⁴ В вестминстерских странах традиционно имеется КГУ, анализирующий результаты исполнения бюджета, но участие в процессе комитета, изучающего и предлагающего изменения в представляемый правительством прогнозный проект бюджета, если таковой комитет существует, ограничено (это отражает практическое отсутствие у парламентов таких стран полномочий на внесение изменений в бюджет).

Для поддержания баланса между сохранением последовательности бюджетных политик, потребностью в бюджетной дисциплине в парламенте и приоритетными для парламентариев отраслевыми направлениями расходования бюджетных средств существуют три следующих варианта поддержания относительной полномочности парламентских комитетов.

- Бюджетный комитет устанавливает максимально допустимые пределы по совокупным статьям и отраслевому расходованию; отраслевые комитеты принимают решения по детализированному ассигнованию средств в установленных бюджетным комитетом допустимых пределах.
- Бюджетный комитет рассматривает общую налогово-бюджетную политику и совокупные статьи, а отраслевые комитеты выдвигают рекомендации, которые могут привести к повышению отраслевых расходов.
- Только отраслевые комитеты рассматривают и утверждают ассигнования по каждому сектору. Бюджетный же комитет, если таковой существует, оказывает помощь в обеспечении согласованности политик, но не налагает ограничений на общие расходы.

Когда парламент отвечает за совокупные статьи, т.е. заботится о возможном воздействии изменений бюджета на достижение среднесрочных бюджетных целей и долгосрочную бюджетную устойчивость, первый вариант – «нисходящий по вертикали» - обеспечивает наличие самого сильного институционального механизма для поддержания бюджетной дисциплины парламентом. В Швеции парламентские комитеты были реорганизованы и стали отвечать за

¹⁴ В Соединенных Штатах бюджетные комитеты обеих палат Конгресса начали действовать на основании законов, принятых в 1974 году. Их задача заключается в подготовке предложений («бюджетных резолюций») по совокупным статьям бюджета, которые используются отраслевыми комитетами Конгресса как справочно-методические материалы. Однако бюджетные резолюции не накладывают обязательных для исполнения ограничений на совокупные расходы, и в некоторые из последних лет Конгрессу не удавалось принять бюджетную резолюцию. Хотя бюджетный комитет и оказывает влияние на объем каждого из 13 законов об ассигнованиях, мощные Комитеты по ассигнованиям (по одному в обеих палатах Конгресса, в каждом комитете имеется также ряд подкомитетов) воздействуют на распределение бюджетных средств и общий объем расходной части бюджета, которая зачастую включает в себя целевые ассигнования на финансирование конкретных интересов.

рассмотрение конкретных «направлений расходования бюджетных средств», когда в 1990-е годы в действие была введена «нисходящая по вертикали» бюджетная система (Люнгман, 2009, 2007 гг.).

Во избежание раздувания числа комитетов во Франции количество постоянных парламентских комитетов ограничено шестью. Однако когда происходит подобное, может возникать потребность в создании подкомитетов, которые по функциональности соответствуют административной, отраслевой или программной структуре бюджета. Кроме того, комитеты нуждаются в надлежащей аналитической и научной поддержке.

Рекомендуемая практика

- Создание бюджетного комитета (или двух комитетов в странах с двухпалатными парламентами), которому будет поручено установление (или утверждение) совокупных целевых показателей по расходам и отраслевым ассигнований. Такой комитет может отвечать за тщательное изучение предлагаемых правительством проектов бюджета и анализ фактического исполнения бюджета.
- Работа отраслевых парламентских комитетов должна идти в рамках максимально допустимых пределов расходования средств, предложенных бюджетным комитетом.
- Следует наделить бюджетный комитет действенными полномочиями и предоставить ему необходимую аналитическую поддержку для обеспечения исполнения дисциплины расходования бюджетных средств в отраслевых комитетах.

В. Парламентские бюджетные учреждения¹⁵

Органы законодательной власти могут получать техническую и аналитическую помощь по вопросам бюджета со стороны (1) независимого стоящего вне политических партий бюджетного учреждения в парламенте/конгрессе или (2) ограниченной группы официальных лиц (возможно, но не обязательно, государственных служащих, прикомандированных к парламенту), оказывающих аналитическую поддержку бюджетному комитету или иным парламентским комитетам. В тринадцати странах ОЭСР созданы существующие в той или иной форме специализированные бюджетные подразделения, приписанные к органу законодательной власти.

На недавно созданных структурах такого рода, например, в Канаде, Корее и Мексике, сказалось влияние Бюджетного управления Конгресса США (БУК), созданного согласно закону, принятому в 1974 году.

¹⁵ Для получения более подробной информации о таких учреждениях см. Андерсон, 2008 г. и Стапенхерст, 2008 г.

Парламенты стран создали свободные от партийного влияния бюджетные учреждения для реализации следующих четырех задач:

- Проведение бюджетного анализа и предоставление парламентариям как из партий большинства, так и меньшинства, независимых консультаций.
- Разработка для органа законодательной власти среднесрочных бюджетных прогнозов и сценариев развития событий, которые могут отличаться от прогнозов и сценариев, разработанных правительством.
- Расчёт последствий новой налоговой политики или новой методики бюджетных, особенно (но не исключительно) для бюджета последующего финансового года.
- Восполнение дефицита времени и аналитических ресурсов, которыми не обладают в необходимом объеме избранные представители для подробного анализа проектов бюджетов и для выдвижения альтернативных бюджетных политик.

Рекомендуемая практика

- Вновь создаваемое парламентское бюджетное учреждение может стать полезным дополнительным инструментом для проведения анализа альтернативных бюджетных политик, которое расширит возможности парламента в области оценки предлагаемых правительством бюджетов и выдвижения ответственно разработанных альтернатив.

С. Финансирование парламента

Парламент может эффективно справляться со своей ролью при наличии у него необходимых финансовых средств и автономии в подготовке собственного бюджета. Во многих странах ОЭСР органы законодательной власти самостоятельно разрабатывают собственные бюджеты, при этом исполнительная власть, как правило, не вносит в них каких-либо изменений. Бюджеты парламента в сравнении с бюджетом государства невелики, хотя в некоторых странах с развивающейся государственностью процентная доля таких бюджетов может быть намного крупнее.¹⁶ Разные размеры парламентских бюджетов в разных странах объясняются различиями в вознаграждении членов парламента, административных затратах, субсидиях политическим группам, вложениях средств в здания (Стапенхерст, 2007 г.).

Рекомендуемая практика

- Хотя бюджет парламента следует составлять независимо от бюджета исполнительной власти, парламента, тем не менее, должен подчиняться общему порядку исполнения бюджета и отчетности о расходовании средств парламентского бюджета.

¹⁶ Согласно данным опроса, проведенного Ассоциацией генеральных секретарей парламента в 1998 г., бюджет парламента Индонезии достигал 1,17% всего государственного бюджета, тогда как в странах ОЭСР эта доля составляла 0,1-0,3%.

- В частности, парламент не должен превышать свои полномочия, увеличивая текущие и капитальные затраты и тем самым выделяясь по этим затратам из ряда других государственных конституционных органов (например, судебной системы, внешнего аудитора).

IV. Подотчетность органов исполнительной власти перед органами законодательной власти по вопросам бюджета

A. Законы о подотчетности парламенту и финансовой ответственности

Парламенты большинства стран ОЭСР ввели в законодательство требование, согласно которому правительство обязано прилагать к годовому бюджету среднесрочные прогнозы по расходованию бюджетных средств на годы, следующие за предстоящим финансовым годом. Становится все более распространенным явлением, когда (1) выявляется среднесрочное воздействие на бюджет новых политик получения доходов и расходования средств; (2) вводятся сценарии среднесрочного воздействия альтернативных бюджетных политик; (3) прогнозный период выводится за рамки «среднесрочного» путем проведения долгосрочного анализа воздействий на бюджет прогнозируемых изменений в демографических переменных (старющееся население, рождаемость, иммиграция) или таких факторов как затраты в сферах здравоохранения или охраны окружающей среды.

Четкие требования по предоставлению прогнозной информации могут повысить уровень финансовой прозрачности. Для этого некоторые страны приняли законы о финансовой ответственности (ЗФО), которые также могут включать в себя бюджетные правила. Правительства обязаны публиковать свои среднесрочные бюджетные намерения и годовую бюджетную стратегию (рекомендуемая практика описана во Врезке 2).

Помимо выдвижения требований по предоставлению прогнозной информации парламент может потребовать от правительства предоставлять отчетную информацию по факту для обеспечения проведения деятельности по парламентскому надзору за исполнением годового бюджета и реализацией годовой и среднесрочной бюджетной политики с регулярной периодичностью. Приблизительно в одной трети стран ОЭСР имеется законодательное требование, согласно которому парламенту должны представляться материалы, в которых сопоставляются фактические расходы с расходами, заложенными в бюджет. В некоторых (особенно, во франкоязычных и испаноязычных) странах законодательство обязывает парламент принимать Закон об исполнении бюджета. Чтобы такой закон был актуален, он должен быть принят в течение нескольких месяцев по окончании финансового года и, если это возможно, его принятие должно совпасть по времени с предбюджетными парламентскими дебатами.

Рекомендуемая практика

- Парламенту следует обеспечить своевременное получение им полноценных бюджетных докладов для понимания прогнозируемого бюджета (особенно того, какой вклад вносит годовой бюджет в достижение среднесрочных финансовых целей) и для обеспечения ответственности правительства за проделанную работу по исполнению годового бюджета. В этих условиях для парламента очень важно получать окончательные доклады или финансовые отчеты, выполненные в формате, позволяющем провести подробное сравнение результатов реализации бюджета с прогнозными показателями бюджета, принятого парламентом.
- Следует также готовить долгосрочные бюджетные прогнозы, включающие в себя оценку воздействия демографических изменений.
- Парламенту должны представляться отчеты правительства (ведомств) об исполнении. В зависимости от действующей в стране бюджетной системы (например, ориентированной на результативность) такие обязанности могут быть установлены законодательно, возможно, прописаны в Законе о финансовой ответственности.

В. Предоставление органу законодательной власти ежегодного отчета о внешнем аудите и контроль исполнения

Ежегодный отчет внешнего аудитора дает парламенту возможность рассмотреть результаты исполнения бюджета прошедшего года и при необходимости принять соответствующие ситуационные меры. Почти во всех странах ОЭСР ежегодные отчеты внешних аудиторов о проверке финансовых отчетов публикуются в течение 12 месяцев, чуть менее половины парламентов из этих 30 стран получают такие отчеты не позднее, чем в течение 6 месяцев по истечении финансового года. Задержки отчетов в странах, не являющихся членами ОЭСР, более продолжительны. В странах с меньшим уровнем доходов более длительные задержки в представлении отчета об аудите часто являются следствием задержки представления внешнему аудитору годового финансового отчета правительства, а также ограниченных производственных возможностей самого внешнего ведомства по аудиту. Согласно Руководству МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ, 2007 г.) и документу ОЭСР (2002 г.) рекомендуемый срок представления таких отчетов составляет 6 месяцев. На практике в некоторых странах ОЭСР подготовка подвергнутых аудиту финансовых отчетов занимает менее 4 месяцев.

Вставка 2. Рекомендуемая практика в представлении финансовой отчетности парламенту

- **Доклад о предлагаемой бюджетной стратегии.** Бюджетная стратегия правительства должна передаваться на рассмотрение парламента одновременно с проектом годового бюджета. В ней могут излагаться: (1) долгосрочные бюджетные задачи (на 10 или более последующих лет) бюджетно-налоговой политики, например, общий объем доходов и расходов бюджета, бюджетные балансы и общие суммы долга и (2) среднесрочные бюджетные задачи (на три и более последующих лет), которые являются откорректированными ранее представленными прогнозными показателями ССБМ с обоснованием вносимых изменений (касаются ли они обязательного для исполнения бюджетного правила, или предыдущих среднесрочных задач).
- **Заявление о политике годового бюджета.** В этом документе излагаются стратегические приоритеты бюджета следующего года, включающие в себя достижение комплексных политических задач и обеспечение соответствия недавно заявленным среднесрочным бюджетным намерениям или обязательным для исполнения финансовым правилам. В документе следует описать (1) основные предложения по изменению налоговой системы, (2) изменения в политике расходования бюджетных средств и (3) изменения в активах и пассивах, которые влияют на совокупные статьи бюджета, а также дать количественную оценку воздействия каждой новой методики (в том числе изменений в налоговых льготах).
- **Уточненные экономические и бюджетные показатели.** Каждый документ, содержащий уточнения и дополнения по данным показателям, должен включать в себя экономические и бюджетные прогнозы на год, к которому относится такой документ, и на последующие два года. Обязательными для подачи могут являться следующие уточняющие документы: (1) документ с обновленными экономическими и бюджетными показателями, представляемый одновременно с бюджетом, (2) документ с обновленными экономическими и бюджетными данными на середину года, представляемый в парламент для предбюджетных дебатов и (3) предвыборный документ с обновленными экономическими и бюджетными данными, представляемый за 20-30 рабочих дней до любых парламентских или президентских выборов. Раскрытию подлежат существенные допущения, лежащие в основе экономических прогнозов (рост ВВП, потребительские цены, валютнообменные курсы, показатели занятости (безработицы) и т.д.).
- **Долгосрочная бюджетная отчетность.** Периодически, например, каждые 2-4 года, должно подготавливаться заявление о состоянии бюджета в долгосрочной перспективе, как минимум на период 40 лет. Такие прогнозы обеспечат комплексное долгосрочное представление таких проблем, как стареющее население, или затраты на здравоохранение, которые воздействуют на бюджетный баланс и баланс активов и обязательств правительства. Такие доклады помогают органам законодательной власти принимать ответственные решения в области бюджетной политики.

Нормативные документы парламента и практические методы его работы предписывают определенный порядок и временные интервалы, позволяющие профильным комитетам парламента рассмотреть отчет внешнего аудитора и принять меры в соответствии с его рекомендациями. Отчеты о внешнем аудите распространяются в парламенте и выносятся на

обсуждение бюджетного комитета или пленарного заседания парламента. Многие страны ОЭСР ввели в действие механизм систематического отслеживания исполнения рекомендаций из отчетов внешнего аудитора. В ряде стран исполнение рекомендаций государственного внешнего аудитора является обязательным предписанным законодательством требованием.

Рекомендуемая практика

- Парламент должен получать отчет внешнего аудитора о проверке результатов исполнения годового бюджета в течение 6 месяцев после его завершения с тем, чтобы аудиторское заключение по году Г(-1) могло использоваться парламентом в ходе предбюджетных дискуссий о бюджетной стратегии года Г(+1).
- Необходимо создать официальные институциональные механизмы при органах законодательной власти для систематического принятия мер по выводам внешнего аудита. Например, бюджетный комитет парламента должен докладывать о том, в какой степени органы исполнительной власти отреагировали на рекомендации внешнего аудитора.

С. Слушания/вопросы парламента

Часто на практике происходит так, что министры и главы правительственных департаментов и ведомств являются на заседания парламентских комитетов для того, чтобы дать ответы на вопросы или дать показания (ОЭСР, 2003 г.). Для того чтобы звучащие вопросы были точными, повестки дня заседаний распространялись заранее с целью дать возможность отвечающему подготовить ответы, и чтобы работа парламентских комитетов и различных политических партий была скоординирована для обеспечения продуктивного взаимодействия с членами правительства, необходимы парламентские правила. Порядок принятия решений об эффективном руководстве комитетами и принятия решений и достижения консенсуса в целом играет важную роль.

Рекомендуемая практика

- Ввести требование, согласно которому министры и руководящие работники государственной службы являлись бы на заседания специализированных парламентских комитетов и/или бюджетного комитета и отвечали на вопросы, касающиеся бюджетных прогнозов и исполнения бюджета, а также государственных доходов и расходов.
- Во внутренних нормативных документах парламента должны быть прописаны правила проведения слушаний и опросов представителей исполнительной власти.

V. Придание официального статуса парламентским бюджетным правилам и процедурам

A. Введение парламентских бюджетных процедур в законодательство

Санкционируя расходы из «общего фонда» и направляя средства на цели, не оправданные с точки зрения достижения заявленных бюджетных целей, парламенты могут способствовать несоблюдению бюджетной дисциплины. Эту проблему можно решить путем наложения жестких ограничений на полномочия парламента, в том числе и на полномочия парламента по внесению изменений в бюджет (см. раздел II D). Имеются факты, свидетельствующие в пользу того, что «нисходящий по вертикали» процесс утверждения бюджета в парламенте может способствовать консолидации государственных финансов (Люнгман, 2009 г.).

Разнообразные бюджетные правила, процедуры, ограничения и требования, действующие в отношении как законодательной, так и исполнительной власти, прописаны в конституциях, законах, нормативных документах или отражены в неформализованной практике. Конституционные правила или законы о бюджетной системе полезны, когда в них четко излагаются принципы эффективной практики бюджетной деятельности. Однако существует опасность излишнего отягощения законов о бюджетной системе детальными положениями, которые лишают процесс работы с бюджетом гибкости, столь необходимой для органов исполнительной власти в подготовке и исполнении годовых бюджетов. В зависимости от роли законодательства и степени разделения полномочий между органами законодательной и исполнительной власти в бюджетных процессах правительственные распоряжения и иные «подзаконные» акты могут оказаться более эффективными нормативно-правовыми документами, дающими необходимую бюджетную гибкость исполнительной власти, не отнимая бюджетных прерогатив у органов законодательной власти.

Рекомендуемая практика

- Ввести бюджетные принципы и процедуры в законы о бюджетной системе, особенно, когда это необходимо для исполнения конституционных требований.
- Избегать перегрузки законодательства, в том числе конституции, детальными бюджетными правилами, вместо этого делегируя полномочия на подробное изложение этих правил органам исполнительной власти в их нормативных документах.

V. Внутренние процедуры и нормативные документы органов законодательной власти.

Парламентские нормативные документы, касающиеся годовых бюджетов и среднесрочных бюджетных стратегий и воздействующие на них, имеют очень существенные различия в разных странах. Не менее серьезные различия наблюдаются между внутренними организационными механизмами рассмотрения проектов годовых бюджетов и анализом исполнения годовых

бюджетов и финансовых отчетов, что является отражением наличия различий в бюджетных полномочиях органов законодательной власти разных стран (Линерт, 2005 г., Венер, 2006 г.). Не существует подходящего для всех стран набора «Парламентских инструкций по организации бюджетных процессов». Тем не менее, некоторые общие соображения применимы ко всем странам.

Рекомендуемая практика

- Официально оформить внутренние правила работы организационных механизмов для утверждения и анализа бюджета.
- Избегать использования этих правил в качестве замены общих бюджетных процедур и ограничений, которые должны быть установлены в законодательстве страны, а не во внутреннем регламенте парламента.

Библиография

- Anderson, B., and J.J. Minarik, 2006, "Design Choices for Fiscal Policy Rules," Paper for OECD Working Party for Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO (2006).
- Anderson, Barry, 2008, "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation," Chapter 9 of Stapenhurst et al (op. cit.).
- Corbacho, A., and G. Schwartz, 2007, "Fiscal Responsibility Laws," in *Promoting Fiscal Discipline*, ed. by T. Ter-Minassian and M. S. Kumar, pp. 58-77 (Washington: International Monetary Fund).
- Debrun, Xavier, David Hauner, and Manmohan Kumar, 2008, "Independent Fiscal Agencies," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 1, pp. 44-81.
- IMF, 2007, Manual on Fiscal Transparency. Available via the internet at: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.
- Johnson, John K., and Rick Stapenhurst, 2008, "Legislative Budget Offices: International Experience," Chapter 10 of Stapenhurst et al (op. cit.).
- Kumar, Manmohan, and others, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances." Available via the internet at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Lienert, I., 2005, "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?" IMF Working Paper 05/115 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, and M.-K. Jung, 2004, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 3, special issue (Paris: OECD).
- Ljungman, Gosta, 2009, "Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management," IMF Working Paper 09/243 (Washington: International Monetary Fund).
- Muhleisen, Martin, Stephan Danninger, David Hauner, Kornelia Krajnyak, and Bennet Sutton, 2005, "How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?" IMF Working Paper 05/66 (Washington: International Monetary Fund).
- OECD, 2002, "Best Practices for Budget Transparency," *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1, No. 3, pp. 7-35 (Paris: OECD).
- _____, 2003, "Budget Practices Survey." Available via the internet at: <http://www.ocde.dyndns.org>.
- _____, 2007, "Budget Practices Survey," OECD Surveys. Available via the internet at: <http://www.oecd.org/gov/budget/database>.
- Posner, Paul, and Chung-Keun Park, 2007, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7 No. 3 (Paris: OECD).
- Saalfeld, Thomas, 2000, "Members of Parliament and Government in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight," *European Journal of Political Research*, 37: 353-376 (Netherlands: Kluwer Academic Publishers).
- Schick, Allen, 2003, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting," *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 3, pp. 7-35 (Paris: OECD).
- Stapenhurst, Rick, and Riccardo Pelizzo, David Olson, and Lisa von Trapp (editors), 2008, "Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective," *WBI Development Studies* (Washington: World Bank).
- Wehner, Joachim, 2006, "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions," *Political Studies*, Vol. 54, No. 4, pp. 767-785.

____, 2006, "Budget Reform and Legislative Control in Sweden," *Journal of European Public Policy*, 14:2, pp 3013-332.

____, 2010, "Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits," *Comparative Political Studies*, Vol. 43 No. 2.

TNM/10/04

International Monetary Fund Fiscal Affairs Department
700 19th Street NW Washington, DC 20431 USA